

MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften

2021

Heft 2
27. Jahrgang

Jubiläumsausgabe zum 30-jährigen Bestehen des PRUF

Aus dem Inhalt

Jo Leinen/Friedrich Pukelsheim

The tandem system: A new electoral frame for the European Parliament

Edoardo Caterina

Verfassungsprobleme des italienischen Parteienrechts

María Salvador Martínez/Jorge Alguacil González-Aurioles

Parteienrecht in Spanien. Eine Perspektive

*Silvana Krause/Carolina Pimentel Corrêa/Bruno Marques Schaefer/
Tiago Alexandre Leme Barbosa*

Brasilien und das Parteiensystem: Reformen und Kontinuität

Volker Beck

Ist der freiheitliche demokratische Staat im Recht der parteinahen Stiftungen zur Selbstparadoxierung gezwungen oder kann man ihre Förderung mit einem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz an die freiheitlich-demokratische Grundordnung binden?

Karsten Mause

Staatsdiener, Parteienwettbewerb und Social Media: Anything goes?

Yves-Marie Doublet

Desinformation und Wahlkampf

Sandra Brunsbach/Stefanie John

**Stadt, Land, Grüne:
Die Mitgliederentwicklung von Bündnis 90/Die Grünen als geografisches Phänomen**

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

Herausgegeben vom



doi:10.24338/mip-2021115-234 (Gesamtausgabe)

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

Herausgeber

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF)

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

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

Redaktion

Dr. Alexandra Bäcker

Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Zitierweise: MIP 2021, S.

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

Inhaltsverzeichnis

Editorial

Der interdisziplinäre Blick auf die Parteiendemokratie – 30 Jahre PRUF	III
Thomas Poguntke/Sophie Schönberger	

Aufsätze

The tandem system: A new electoral frame for the European Parliament	115
Jo Leinen/Friedrich Pukelsheim	
Verfassungsprobleme des italienischen Parteienrechts	125
Edoardo Caterina	
Parteienrecht in Spanien. Eine Perspektive	134
María Salvador Martínez/Jorge Alguacil González-Aurioles	
Brasilien und das Parteiensystem: Reformen und Kontinuität	147
Silvana Krause/Carolina Pimentel Corrêa/Bruno Marques Schaefer/Tiago Alexandre Leme Barbosa	
Ist der freiheitliche demokratische Staat im Recht der parteinahen Stiftungen zur Selbstparadoxierung gezwungen oder kann man ihre Förderung mit einem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz an die freiheitlich-demokratische Grundordnung binden?	163
Volker Beck	
Staatsdiener, Parteienwettbewerb und Social Media: Anything goes?	179
Karsten Mause	
Desinformation und Wahlkampf	188
Yves-Marie Doublet	
Stadt, Land, Grüne: Die Mitgliederentwicklung von Bündnis 90/Die Grünen als geografisches Phänomen	196
Sandra Brunsbach/Stefanie John	
Wie digitalisiert war der Bundestagswahlkampf 2021? Zwölf Thesen	215
Gerhard Vowe	

Rechtsprechung

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Beschluss vom 27.09.2021 – StGH 6/20	230
(Maskenpflicht im Landtagsgebäude)	

Der interdisziplinäre Blick auf die Parteien- demokratie – 30 Jahre PRUF

Die Beschäftigung mit politischen Parteien in Demokratien hat notwendigerweise zwei Perspektiven, die untrennbar miteinander verbunden sind. Parteien ragen in den staatlichen Bereich hinein und sind gleichzeitig der organisierte Ausdruck der politischen Interessen in der (Wahl-)Bevölkerung. Um es mit Sartori zu sagen: Sie sind das zentrale Bindeglied zwischen den Herrschaftsinstitutionen und der Gesellschaft. Als solche sind sie natürlich immer, wenn auch in sehr unterschiedlichem Maße, staatlichen Regulierungen unterworfen. Diese setzen den Rahmen, in welchem sich Parteien organisieren, welche Rechte ihre Mitglieder haben, unter welchen Umständen Mitglieder ausgeschlossen werden können, ob sie sich Programme geben müssen, wie die innerparteiliche Demokratie organisiert sein muss, und vieles andere mehr. Diese doppelte Perspektive auf die Parteien als primär gesellschaftlicher Akteur einerseits und auf Parteien als Gegenstand staatlicher Regulierung (und gleichzeitig zentraler Akteur bei der Gestaltung dieser Regulierung) andererseits ist Kernbestand der Forschung am PRUF. Seit nunmehr 30 Jahren beschäftigt sich das Institut mit der rechtlichen Seite der Parteiendemokratie, seit 20 Jahren wird die juristische Forschung durch politikwissenschaftliche Forschung ergänzt, die das Bild erst komplettiert und die politischen Parteien auch verstärkt in ihren tatsächlichen Zusammenhängen erfasst.

Gerade in der aktuellen Situation, in der die Parteien-demokratie einem erheblichen Wandel unterworfen ist, hilft dieser interdisziplinäre Blick, auch die Zukunft der politischen Parteien zu verstehen. Das betrifft zunächst den für die Parteienforschung zentralen Bereich der Wahlforschung. In den vergangenen Jahren ist das deutsche Wahlsystem in erhebliche Schiefelage geraten. Die Fragmentierung des Parteiensystems in einem Wahlsystem, das noch auf die Existenz großer Volksparteien zugeschnitten ist, hat zu einem stetigen Anwachsen des Bundestages geführt. Die Diskussion über die notwendige Reform des Wahlgesetzes wird vom PRUF seit längerem wissenschaftlich begleitet und war Thema unseres letzten Symposiums. Gleichzeitig spielen Fragen des sich wandelnden Wahlwettbewerbes eine zentrale Rolle in den politikwissenschaftlichen Arbeiten des PRUF, etwa in der Analyse möglicher Repräsentationsdefizite der Parteiendemokratie oder zur Polarisierung des Parteienwettbewerbs. Dass hier die interdisziplinäre Zusammenarbeit fachlich noch erweitert

werden kann, zeigt beispielhaft der Beitrag von Jo Leinen und Friedrich Pukelsheim zum Wahlrecht für das Europäische Parlament in diesem Heft.

Darüber hinaus gewinnt auch die internationale Dimension der Parteiendemokratie zunehmend an Bedeutung – nicht zuletzt deshalb, weil die rechtliche Regulierung von Parteien, zumindest in modernen Demokratien, inzwischen weit vorangeschritten ist, so dass sich hier ein für die Forschung überaus instruktiver Vergleichsmaßstab entwickelt. Die politikwissenschaftliche Forschung am PRUF befasst sich schon seit längerem verstärkt mit dieser Dimension und verfolgt mit dem Political Party Database Projekt (PPDB), das zusammen mit Kollegen in Houston und Sussex koordiniert wird, wegweisend die international vergleichende Erforschung der Organisationsentwicklung von Parteien in 50 Demokratien. Auch die rechtswissenschaftliche Forschung am PRUF wird sich in Zukunft stärker mit dieser international vergleichenden Seite des Parteienrechts befassen. Die Aufsätze in diesem Heft, die einen Überblick über das Parteienrecht in Italien, Spanien und Brasilien geben, bilden einen ersten Baustein dazu.

Eine weitere große Herausforderung für die Zukunft auch im Hinblick auf die parteienwissenschaftliche Forschung stellt die Digitalisierung dar. Ohne jeden Zweifel hat die Zeit der Pandemie mit den damit verbundenen Einschränkungen direkter sozialer Kontakte wie ein Brandbeschleuniger hinsichtlich der Digitalisierung von Politik gewirkt. Damit ist nicht die datenbasierte Formulierung von Politik gemeint, sondern die Verlagerung von Diskussions- und Entscheidungsprozessen in den digitalen Raum. Konkret: Aus dem Plenar- oder Fraktionssaal in den virtuellen Raum von Zoom oder WebEx; von der Parteitagshalle auf die Bildschirme der Parteitagsdelegierten; oder auch – einfach weil man es jetzt gelernt hat – die Verlagerung von Abstimmungsverfahren von der Briefwahl zur Online-Abstimmung.

Das wirft eine Reihe von Fragen auf, die gleichermaßen rechtlicher wie politikwissenschaftlicher Natur sind: Wie sicher und nachvollziehbar sind Entscheidungsprozesse, die in den digitalen Raum verlagert werden? Ändern sich die Machtverhältnisse in Parteien, Fraktionen, gar im Parlament, wenn Entscheidungen nicht mehr – oder nicht mehr ausschließlich – in Präsenz getroffen werden? Wer entscheidet bei hybriden Formaten über die Zulassung zur Präsenzveranstaltung? Sind damit Machtgewinne verbunden? Ändert sich die Qualität der Debatte und der Entscheidungen?

Damit sind nur einige der Fragen skizziert, denen sich die rechts- und politikwissenschaftliche Forschung zu Parteien zukünftig widmen wird. Vieles in enger Zusammenarbeit mit anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie der Kommunikationswissenschaft und der Soziologie, aber auch jenseits der etablierten Fächergrenzen, lässt sich doch manches nur unter Beteiligung der Informatik verstehen und analysieren.

Aber auch jenseits des Themas Digitalisierung lassen sich zukünftige wichtige parteienwissenschaftliche Themen identifizieren. Der letzte Bundestagswahlkampf hat eindrucksvoll gezeigt, in welchem Maße der Wahlerfolg politischer Parteien von der Performanz ihrer Spitzenkandidaten abhängt. Die internationale vergleichende Forschung hat viele Hinweise zur wachsenden wahlpolitischen Bedeutung der Spitzenkandidaten für den Wahlerfolg erbracht. Damit wächst die Notwendigkeit, die Auswahlprozesse für diese wichtige Position genauer in den Blick zu nehmen. Wie sehen die Wege zur Spitzenkandidatur aus? Damit beschäftigt sich ein von Gregor Zons geleitetes DFG-Projekt am PRUF. Und weiter: Wie verschiebt sich die Machtarithmetik in politischen Parteien, wenn die Spitzenkandidaten immer wichtiger werden? Vor allem aber: Gibt es Wege, die Auswahlprozesse so zu gestalten, dass die Wahlbürger die Auswahl zwischen kompetenten und politisch attraktiven Kandidaten haben? Die vielerorts zu verzeichnenden Trends hin zu einer Öffnung der Auswahlprozesse zur Parteibasis – oder darüber hinaus – haben bislang kein eindeutiges positives Resultat erbracht.

Last but not least: Das bundesdeutsche Wahlergebnis von 2021 ist nicht zuletzt deshalb eine Zäsur, weil erstmals eine Partei mit etwas mehr als 25 Prozent der Wählerstimmen die stärkste Partei wurde. Dieses neue Niveau der Fragmentierung des Parteiensystems ist kein Alleinstellungsmerkmal der deutschen Parteiendemokratie. Der Niedergang ehemals starker Parteien, das Aufkommen neuer Parteien, Herausforderungen rechter und auch linker Populisten – die Erforschung der Ursachen ist ein wichtiges Thema der politikwissenschaftlichen Parteienforschung. Gleichzeitig stellen sich Fragen hinsichtlich Integration und Abgrenzung, deren Beantwortung Rechts- und Politikwissenschaft am besten gemeinsam, unter Einbeziehung der internationalen Forschung, in Angriff nehmen können.

*Thomas Poguntke und Sophie Schönberger,
Direktorium des PRUF, Herausgeber der MIP*

The tandem system: A new electoral frame for the European Parliament

Jo Leinen¹/Friedrich Pukelsheim²

1. Introduction

The elections to the ninth European Parliament (EP) took place during 23 – 26 May 2019. Although the EP constitutes just one political body and not two or more, it is customary to use the plural "elections" rather than the singular "election" when talking about electing a EP. The reason is that the event decomposes into a patchwork of twenty-seven separate elections, one per Member State. Lack of uniformity is a hallmark of EP elections. The diffuse appearance of the electoral event has been lamented before and after previous EP elections and is again moaned in reviews and assessments of the 2019 elections.³

The state-of-the-art is an outcome of its history. The Electoral Act was conceived in 1976, amended in 2002 and 2018, and is again on the agenda of the incumbent parliament.⁴

¹ Jo Leinen served as a Member of the European Parliament 1999 – 2019. While on the Committee on Constitutional Affairs (AFCO) he was rapporteur on several dossiers concerning the European Electoral Act, European political parties and European political foundations.

² Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim held the Chair for Stochastics and Its Applications at the Institute for Mathematics of the University of Augsburg 1983 – 2014. He has published widely on the functioning of proportional representation systems and has testified as expert witness at numerous parliamentary hearings.

³ Rudolf Hrbek: Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2019–2024, in: *integration* 42 (2019), pp. 167–186; Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): *Die Europawahl 2019 – Ringen um die Zukunft Europas*, Wiesbaden 2020; Kai-Friederike Oelbermann/Friedrich Pukelsheim/Wilhelm Lehmann: *The European Elections of May 2019 – Electoral Systems and Outcomes*, Study, European Parliament, European Parliamentary Research Service, PE 652.037, July 2020.

⁴ OJ L 278 (8.10.1976), pp. 1–11; OJ L 283 (21.10.2002), pp. 1–4; OJ L 178 (16.7.2018), pp. 1–3; Dossier AFCO 2020/2220(INL), rapporteur Domènec Ruiz Devesa (ES-S&D). A consolidated version of the 2002 Act is in: Report on a Proposal for a Modification of the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage of 20 September 1976, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, PE440.210v04-00, April 2011, pp. 9–14. The 2018 Act has not yet entered into force, awaiting ratification by Cyprus, Germany and Spain, see Lorenzo Cicchi: *Europeanising the elections of the European Parliament – Outlook on the implementation of Council Decision 2018/994 and harmonisation of national rules on European elections*, Study, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 694.199, June 2021.

What looks like a modest legislative accomplishment today was hailed as a breakthrough in 1976. However, as soon as the Electoral Act had to pass practical tests its deficiencies came to light. Quite a few proposals for amendment were tabled during past legislative periods.⁵

Some progress was brought about by the 2002 amendment decreeing that, in each Member State, members of the EP shall be elected on the basis of proportional representation. The clause tacitly introduces a third group of stakeholders, political parties. While the first two groups, the voters in the Union and the members of the EP, comprise human beings, parties are institutions mediating between voters and representatives. The term "proportional representation" stipulates that the number of seats allotted to a party has to be proportional to the number of votes cast for this party. In 2002, when EP elections were conducted as an ensemble of separate elections per Member States, the parties implied by the term "proportional representation" were understood to be the domestic parties within the Member States. The involvement of domestic parties naturally inspired visions to launch pendants at Union level.

An initial regulation, on "political parties at European level" in 2003, was superseded by a later regulation on "European political parties" in 2014. The topic is again on the agenda of the incumbent EP.⁶

Originally, a political party at European level was taken to be an association of like-minded domestic parties from the Member States, as indicated by the alternate designation as a "European party family". The 2003 regulation granted them some funds from the Union budget, but also restricted their scope of action so that they would not interfere with the activities of their members at domestic level. Yet hopes

⁵ George Anastassopoulos: *The Debate on the System of Electing the Members of the European Parliament, From a Uniform Procedure to the Common Principles of the Treaties, A Contribution to the Problem of Enhancing the Democratic and Representative Nature of the European Parliament*, Foreword by Professor Dimitris Tsatsos, MEP, Athens 2002; Andrew Duff: *The electoral reform of the European Parliament*, in: Report on a Proposal for a Modification of the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage of 20 September 1976, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, PE440.210v04-00, April 2011, pp. 32–51; Olivier Costa: *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976 – Issues of democratisation and political legitimacy*, Study, European Parliament, European Parliament History Series, PE 563.516, Oktober 2016.

⁶ OJ L 297 (15.11.2003), pp. 1–4; OJ L 317 (4.11.2014), pp. 1–27; Dossier AFCO 2021/2018(INI), co-rapporteur Charles Goerens (LU-Renew) and Rainer Wieland (DE-PPE).

were raised that eventually a Union polity would evolve as soon as European party families would mutate into 'true' europarties. We use the term "europarties" in a generic manner to signify political entities that are either European political parties in the formal sense of the 2014 regulation, or that are European political movements coming close to, but not formally matching with, the 2014 regulation. A 'true' europarty would set a proper political agenda at Union level, reconnect with the Union's citizens, and contest EP elections by shaping the electoral campaign.⁷

It is eminently sensible that the AFCO committee reviews the Electoral Act and the Regulation on European political parties in parallel. The true functioning of europarties is a supposition underlying all proposals for enhanced uniformity when electing the EP.⁸

In contrast, our paper is lopsided. We focus on the design of the electoral system, but leapfrog the institutional issues raised by europarties. We boldly assume that europarties strive for political power, public visibility, and coordinating influence, and that they are eager to play a vital role at European elections so as to amplify their brand recognition. Conversely, since the electoral system and the structure of parties are strongly interacting, an intensified europeanisation of EP elections will incentivize europarties to extend their activities to the whole Union.

The dominant proposal for the europeanization of EP elections are transnational lists. The idea is to distribute a certain number of seats in a single pan-European constituency proportionally to the votes garnered by transnational (gender balanced) lists.

⁷ Luciano Bardi: Parties and party system in the European Union, in Kurt Richard Luther/Ferdinand Müller-Rommel: Political Parties in the new Europe: Political and Analytical Challenges, Oxford 2005, pp. 293–322; Jo Leinen/Fabian Pecher: Von Parteibündnissen zu 'echten Parteien' auf europäischer Ebene? Hintergrund, Gegenstand und Folgen der neuen Regeln für Europäische Parteien, in: *integration* 37 (2014), pp. 228–246; Steven van Hecke (Lead author): Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA Discussion Paper 6/2018.

⁸ David Michael Farrell/Roger Scully: Electing the European Parliament: How uniform are 'uniform' electoral systems? in: *Journal of Common Market Studies* 43 (2005), pp. 969–984; Simon Hix/Sara Hagemann: Could changing the electoral rules fix European Parliament elections? in: *L'Harmattan | Politique européenne* 28 (2009), pp. 37–52; Kai-Friederike Oelbermann/Friedrich Pukelsheim: Future European Parliament elections: Ten steps towards uniform procedures, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9 (2011), pp. 9–28.

Transnational lists were first proposed in the 1998 Anastassopoulos report and later pursued in the 2011 Duff reports. Currently they are part of the 2021 draft report by AFCO rapporteur Domènec Ruiz Devesa.⁹

A subdominant proposal is the tandem system, to be detailed below. It is a "double-proportional" system taking into account two dimensions of which each is pertinent to representing the Union's citizens in the EP: the electorate's geographical division by Member State, and the electorate's political division by partisan vote.¹⁰

Generally, a double-proportional system would realize proportionality in either of the two dimensions. Specifically, primary Union law demands that "representation of citizens shall be degressively proportional", thereby indicating that citizenries' representations may deviate from strict proportionality in the direction of degressivity.¹¹

In view of the specifics that are peculiar to the European Union the term "double-proportionality" is irritating, if not misleading. We opt for a distinguishing label, "tandem system".

Our paper is organized as follows. The tandem system is presented in two sections. Section 2 outlines a grand view of the tandem system.

Section 3 illustrates an application of the tandem system to the results of the 2019 EP elections. A series of *ad hoc* assumptions must be imposed on the data for the example to work out. As a consequence

⁹ Lorenzo Donatelli: A Pan-European District for the European Elections? The Rise and Fall of the Duff Proposal for the Electoral Reform of the European Parliament, College of Europe, Bruges Political Research Papers 44, October 2015; Maria Diaz Crego: Transnational electoral lists – Ways to Europeanize elections to the European Parliament, Study, European Parliamentary Research Service, PE 679.084, February 2021; Domènec Ruiz Devesa: Draft Report on the reform of the electoral law of the European Union, European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, PE693.622v02-00, June 2021.

¹⁰ Andrew Duff/Friedrich Pukelsheim/Kai-Friederike Oelbermann: The Electoral Reform of the European Parliament: Composition, Procedure and Legitimacy, In-depth Analysis for the AFCO-Committee, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, PE 510.002, February 2015; Friedrich Pukelsheim: Proportional Representation, Apportionment Methods and Their Applications, With a Foreword by Andrew Duff MEP, Second Edition, Cham (CH) 2017, Section 14: "Representing Districts and Parties: Double Proportionality"; Olivier Costa/Pierre Jouvenat: Towards a European Political Space: The Challenges of European Electoral Law, College of Europe Policy Brief CoFoE 2.21, June 2021.

¹¹ Article 14(2) TEU [OJ C 326 (26.10.2012), pp. 13–45].

the seat numbers that emerge with the tandem system have absolutely no predictive worth for political conclusions, neither for the domestic parties included in the example, nor for the domestic parties left out, nor for registered or non-registered europarties. The purpose of the example solely is to demonstrate the procedural steps which the tandem system would have to go through.

Section 4 comments on how the tandem system compares to the proposal of transnational lists, and discusses incentives that have the potential of reinforcing the tandem system. Section 5 concludes the paper with some more principled remarks.

2. Tandem System – Intent

The tandem system aligns citizens and Member States in a synchronized ("tandem") way. Conceptually, its objective is to amend the current Electoral Act in various directions:

- The tandem system achieves electoral equality among all citizens of the Union by aggregating votes at Union level rather than performing separate evaluations per Member State.
- The unionwide alignments are arranged in a manner safeguarding the composition of the EP, i.e., the allocation of the seats of the EP between the Member States.
- The tandem system promotes a unionwide view of EP elections by involving europarties through political power, public visibility, and coordinating influence.
- Despite of unionwide alignments, Member States retain many domestic provisions, such as ballot structure, vote pattern, and rules to assign the seats of a domestic party to this party's candidates.
- The tandem system offers a forum for europarties to promote their Spitzenkandidaten and lead personnel for staffing political offices in the new legislative period.
- The tandem system expands on the concept of transnational lists by addressing all EP seats rather than singling out a subset, and by respecting the electoral traditions of the Member States rather than imposing a novel voting behaviour on the Union's electorate.

Technically, vote counts for domestic parties are aggregated into vote sums for europarties. The available seats are apportioned among europarties in proportion to their vote sums ("apportionment of seats

at Union level"). Then the seats of a europarty are allotted to its domestic affiliates in the Member States ("allotment of seats by Member State and europarty"). In a final step the seats of a domestic party are assigned to the candidates of this party ("assignment of seats to candidates").

The tandem system is in accord with Article 14 TEU and does not require any change of the Treaties. It may be implemented within the scope of secondary Union law.

A natural category of political entities for pooling votes at Union level are the European political parties that are registered with the Authority for European Political Parties and European Political Foundations. Since the conditions for registration are ambitious, it seems appropriate to allow for a second category of entities that are not (yet) registered with the Authority, euromovements. A non-registered group of domestic parties from two or more Member States would qualify as a euromovement, as would a European political movement such as VOLT EUROPA.

We use the label "europarties" as a generic term spanning both categories, (registered) European political parties as well as (non-registered) euromovements.

In addition, some domestic parties may choose not to associate with any europarty, but to remain solitary. This gives rise to the category of "stand-alone parties", i.e., domestic parties who contest the EP election in just their home Member State.

From a procedural point of view two prerequisites are essential so that the system can properly operate at European level. Firstly, a domestic party who is affiliated with a europarty should disclose this affiliation during the electoral campaign and, where applicable, on the ballot sheet. Citizens ought to be able to discern that their votes are tallied at Union level by way of europarties. Secondly, a European Electoral Authority needs to be established. Prior to the election its task is to oversee the admission or rejection of europarties and stand-alone parties to the election. At the end of the polling period, it is the Authority's job to ascertain the pertinent vote sums at Union level and to apportion the seats among europarties and stand-alone parties.

The tandem system allocates the 705 seats of the EP by honouring the due claims of europarties and stand-alone parties, as well as those of the Member States. It proceeds in three steps.

2.1. Apportionment of seats at Union level

The aggregation of votes at Union level provides the base to apportion the 705 EP seats among euro-parties and stand-alone parties. The apportionment is carried out proportionally to the unionwide sum of the votes garnered by these entities.

The apportionment uses the divisor method with standard rounding (Sainte-Laguë method). This method is distinguished by being unbiased, i.e., all votes are weighted equally irrespective of how strong the party is for which they are cast. The unionwide seat apportionment neither favours nor disadvantages any of the participants.¹²

Thereby the apportionment of seats at Union level realizes the One Person One Vote principle and secures electoral equality for all voters in the Union.

2.2. Allotment of seats by Member State and europarty

The synchronizing potential of the tandem system comes to light in the allotment of seats by Member State and europarty. The task is to merge two dimensions that are characteristic of the Union and that are interacting: the socio-cultural layout by Member State, and the political division by electoral entity.

Within a Member State, the sum of the seats must meet the state's seat contingent that is preordained by the EP composition.

Within a europarty, the sum of the seats must exhaust their due seats from the apportionment at Union level.

This two-dimensional task is resolved by using the double-proportional variant of the divisor method with standard rounding.¹³

The result is a table of seat numbers, with Member States as rows and with europarties as columns. Within every Member State, i.e., in every row, the sum of the seats matches the EP composition. With-

in every europarty, i.e., in every column, the sum of the seats verifies the apportionment at Union level.

2.3. Assignment of seats to candidates, and accountability of MEPs

Once the seats for a specific europarty in a specific Member State have been determined, they are assigned to candidates by applying the domestic provisions of this Member State just as in the past.

In this way the seats of a europarty are filled with candidates of those domestic parties who are members of this europarty. The tandem system perpetuates the same kind of accountability that links the Union citizens and their representatives in the current electoral system.

In the next section the tandem system is illustrated by means of the 2019 European elections.

3. Tandem System – Procedure

The 2019 elections were planned and conducted under provisions different from the tandem system. The data can be converted into an example for the functioning of the tandem system only by imposing on them a series of *ad hoc* assumptions. All in all, the seat assignments resulting from the tandem system turn out to be close to the ones factually enacted. Due to the assumptions, however, the observed deviations between the tandem system and the status quo cannot be interpreted to indicate a systematic trend of any political significance.

Member States are abbreviated by their two-letter country codes.¹⁴

The European political parties assumed relevant at the 2019 elections are the ones listed on the webpage of the Authority for European Political Parties and European Political Foundations:

ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party
EPP	European People's Party
PES	Party of European Socialists
EDP	European Democratic Party
EFA	European Free Alliance
EGP	European Green Party
PEL	Party of the European Left
ECR	European Conservatives and Reformists Party
ECPM	European Christian Political Movement
ID	Identité et Démocratie Parti

¹² Another procedure – for historical reasons more popular – is the D'Hondt method. However, the D'Hondt-method is biased in favor of stronger parties at the expense of weaker parties. Since responsiveness to size is an extremely sensitive issue in the Union, the D'Hondt method is inept for use in the tandem system.

¹³ Double proportionality employs two sets of electoral keys, state divisors and party divisors. Once these are published, the vote count which has been recorded in state S for europarty P is divided by the state divisor for state S and by the party divisor for party P. The resulting quotient is rounded to the nearest whole number to yield the seat number sought, i.e., the number of seats for europarty P in state S.

¹⁴ See the Interinstitutional Style Guide [publications.europa.eu/code/en/en-370100.htm].

Domestic parties wishing to cooperate with a European political party are usually offered various forms of membership, such as full member, associate member, or observer. For our 2019 sample evaluation we decided to restrict attention to full members. Since we failed to retrieve from anywhere any reliable membership rosters of any of the ten euro-parties listed above, we compiled them ourselves from their webpages and the information available in Wikipedia. It is most likely that our compilations contain errors or outdated information.¹⁵

Votes included into the aggregation process are restricted to be those cast for domestic parties who pass the pertinent domestic threshold and who obtain at least one seat. The tandem system re-evaluation of the 2019 elections disregards all votes that were cast for dwarf parties, whether they are members of European political parties or not.¹⁶

An example of a non-registered euro party is fabricated – a bit with brute force – by the European movement VOLT EUROPA. At the actual 2019 elections, its German section was the sole section to win a seat. The other national sections failed the domestic electoral threshold (BG, NL), or garnered too few votes to validate a seat (BE, ES, LU), or contested the election with an independent candidate who was not successful (SE).¹⁷

Inclusion of VOLT into our demonstration of the tandem system is at odds with factual electoral practices and contrary to our treatment of dwarf parties at domestic level. Yet we find it instructive to illustrate that, in procedural terms, the treatment of euro-parties is the same whether they are registered or not.

3.1. Step 1: Apportionment of seats at Union level

Table 1 shows that a total of 163 374 809 votes enter into the process of apportioning the 705 EP seats at Union level. Every 231 400 votes justify roughly one seat. I.e., dividing the electoral key 231 400 into "Votes" yield "Quotients" that are rounded in the standard fashion to obtain the desired "Seats". The divisor 231 400 is determined so that the sum of all "Seats" is equal to the number of seats available, 705.

Table 1: Apportionment of 705 seats at Union level.

"Votes" are divided by the Union divisor 231 400 to obtain "Quotients", then "Quotients" are rounded to yield "Seats". The divisor is determined so that the sum of all "Seats" is equal to the number of seats available, 705.

EP2019-Aggregation	Votes	Quotients	Seats
Eleven euro parties, totalling 624 seats			
EPP	39 338 118	170.0	170
PES	32 347 309	139.8	140
ALDE	18 656 812	80.6	81
ID	16 182 413	69.9	70
EGP	14 835 208	64.1	64
ECR	11 329 360	49.0	49
PEL	6 261 560	27.1	27
EFA	2 195 733	9.49	9
EDP	2 023 884	8.7	9
ECPM	741 034	3.2	3
VOLT	416 171	1.8	2
Thirty-four stand-alone parties, totalling 81 seats			
IT-M5S	4 569 089	19.7	20
DE-AfD	4 104 453	17.7	18
FR-LFI	1 428 548	6.2	6
ES-JUNTS	1 018 435	4.4	4
DE-DIE PARTEI	899 079	3.9	4
PL-WIOSNA	826 975	3.6	4
HU-DK	557 081	2.4	2
DE-TIERSCHUTZ	542 226	2.3	2
DE-ÖDP	369 869	1.6	2
BE-2PTB	355 883	1.54	2
CZ-PIRATI	330 844	1.4	1
EL-KKE	302 603	1.3	1
DK-DF	296 978	1.3	1
SE-V	282 300	1.2	1
EL-XA	275 734	1.2	1
FI-PS	253 176	1.1	1
DE-PIRATEN	243 302	1.1	1
EL-EL	236 347	1.0	1
NL-PvdD	220 938	1.0	1
HU-JOBBIK	220 184	1.0	1
NL-50+	215 199	0.9	1
IE-SF	196 001	0.8	1
NL-PVV	194 178	0.8	1
CZ-KSCM	164 624	0.7	1
LT-LVZS	158 190	0.7	1
IE-I4C	124 085	0.54	1
SK-KLSNS	118 995	0.51	1
LT-DP	113 243	0.49	0
IE-2indep	85 034	0.4	0
HR-MK	84 765	0.4	0
LT-AMT	82 005	0.4	0
CY-AKEL	77 241	0.3	0
HR-ZZ	60 847	0.3	0
CY-DIKO	38 756	0.2	0
Sum (Union divisor)	163 374 809	(231 400)	705

The upper block of Table 1 exhibits the aggregated results for eleven euro parties. They are apportioned a total of 624 seats. These 624 seats need to be disaggregated by Member State and euro party; this task is carried out in step 2.

The lower block of Table 1 features thirty-four stand-alone parties, i.e., domestic parties who are not

¹⁵ www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/TandemSystemSupplement1-EuropartyRosters.pdf.

¹⁶ www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/TandemSystemSupplement2-VoteAggregation.pdf; Vote counts are taken from the study Oelbermann et al.: The European Elections, 2020 (n. 3), disregarding all vote counts which in the study are labelled "Others".

¹⁷ en.wikipedia.org/wiki/Volt_Europa#2019_European_Parliament_election

a member of any europarty. They are labelled by the two-letter code of the Member State where they are active, together with their party acronym. Altogether the stand-alone parties are apportioned a total of 81 seats. This apportionment is definitive, there is no need to subject these seats to the disaggregation mechanism of step 2.

3.2. Step 2: Allotment of seats by Member State and europarty

The allotment by Member State and europarty must satisfy two conditions. It must verify the states' seat contingents, and it must match the europarties over-all seat apportionments.

Within each Member State the sum of the seats must meet the state's seat contingent as preordained by the EP composition. Since the seats awarded to stand-alone parties at Union level are known from step 1, they are deducted from the state's contingent. For instance, the Irish contingent of thirteen seats is reduced to eleven because IE-SF and IE-I4C get one seat each. The Italian contingent of seventy-six seats

is diminished to fifty-six since the stand-alone party M5S is awarded twenty seats. The reduced seat contingents are exhibited in the Member State column of Table 2.

Altogether eighty-one seats are apportioned to stand-alone parties. This leaves 624 seats for the proper europarties.

Within every europarty the sum of the seats must exhaust the party's due number of seats from the Union level. The unionwide seats of europarties from Table 1 are repeated in the top row of Table 2.

The two conditions are satisfied using two sets of divisors, state divisors (last column in Table 2) and party divisors (bottom row). Once these electoral keys have been publicized it is easy to disclose the allotment. The vote count of a europarty in a Member State is divided by the divisor for the pertinent state and by the divisor for the pertinent party. The resulting quotient (not shown in Table 2) is rounded to obtain the desired seat number.

Table 2: Allotment of seats by Member State and europarty.

The votes are divided by two divisors, the associated "State divisor" and the associated "Party divisor", and the resulting quotients (not shown in the table) are rounded to "Seats". Row-sums match the states' seat contingents, and column-sums meet the parties' apportionments at Union level.

EP2019-Disaggregation	EPP	Seats	PES	Seats	ALDE	Seats	ID	Seats	EGP	Seats	
624		170		140		81		70		64	
AT	19	1 305 956	6	903 151	5	319 024	1	650 114	4	532 193	3
BE	19	849 976	2	1 085 159	3	1 148 705	3	811 169	3	1 011 563	4
BG	17	725 678	8	474 160	5	323 510	3				
CY	6	81 539	4	29 715	2						
CZ	19	447 943	5			502 343	6	216 718	4		
DE	69	10 794 042	21	5 916 882	13	2 028 594	4			7 677 071	21
DK	13	170 544	1	592 645	3	926 132	5			364 895	3
EE	7	34 188	1	77 375	2	134 959	3	42 265	1		
EL	18	1 873 137	8	436 726	2						
ES	55	4 510 193	11	7 359 617	20	2 726 642	7				
FI	13	380 460	3	267 603	3	363 439	3			292 892	3
FR	73	1 920 407	7	1 403 170	6	5 079 015	17	5 286 939	28	3 055 023	15
HR	12	244 076	5	200 976	5	55 829	1				
HU	18	1 824 220	14	229 551	2	344 512	2				
IE	11	496 459	5	52 753	1	277 705	3			190 755	2
IT	56	2 493 858	6	6 107 545	16			9 175 208	30		
LT	10	248 736	4	200 105	4	83 083	1				
LU	6	264 665	2	152 900	1	268 910	1			237 215	2
LV	8	124 193	2	82 604	2	58 763	1				
MT	6	58 699	2	124 441	4						
NL	26	669 555	4	1 045 274	6	1 194 792	6			599 283	4
PL	48	4 009 958	17	1 239 977	6						
PT	21	930 191	6	1 104 694	8					396 060	4
RO	33	3 447 949	13	2 040 765	9	2 028 236	7				
SE	20	1 056 626	5	974 589	6	619 060	3			478 258	3
SI	8	180 155	4	89 936	2	74 431	2				
SK	13	194 715	4	154 996	4	99 128	2				
Party divisor		1.098		1		1.165		0.77		0.818	

For example, the allotment of the twenty-one Portuguese seats is as follows. In PT, PES garners 1 04 694 votes. The Portuguese divisor is 134 000, the PES divisor is 1; see Table 2. The quotient $1\,04\,694 / (134\,000 \times 1) = 8.2$ justifies eight seats for the europarty PES; the seats are passed on to the unique Portuguese PES-member party PS. Similarly, PEL is awarded three seats, which are assigned to BE. The six EPP-seats are split between two EPP-member parties according to their vote tallies, yielding five seats for PSD and one seat for CDS-PP. Of the four EGP-seats two go to the electoral coalition CDU and two to PAN.

As another example, the Austrian contingent of nineteen seats is allotted as follows. EPP garners 1 305 956 votes. The Austrian divisor is 200 000, the EPP divisor is 1.098; see Table 2. This leads to the quotient $1\,305\,956 / (200\,000 \times 1.098) = 5.9$, justifying six seats for the Austrian EPP-member party ÖVP. The other successful europarties are allotted five, one, four and three seats, which are passed on to their respective domestic parties.

In this way the allotment by Member State and europarty guarantees that every Member State receives its due number of seats as does every europarty.

3.3. Step 3: Assignment of seats to candidates

The tandem system concludes with the assignment of seats to candidates. The task is carried out essentially in the same way as in the past. Since domestic provisions are different and since the tandem system respects these differences, every Member State must be reviewed on its own. The twenty-seven reviews decompose into three classes.

The first class embraces thirteen Member States for whom all europarties are in a one-to-one correspondence with their domestic parties: AT, CY, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL. The seats allotted to europarties (and to stand-alone parties from this state, if any) are handed over to the corresponding domestic parties without further ado. For example, in Austria the seats for EPP, PES, ALDE, ID and EGP are assigned to the top candidates on the lists of ÖVP, SPÖ, NEOS, FPÖ and GRÜNE, respectively.

The second class consists of eleven Member States where one of the europarties is in a one-to-many correspondence with its domestic member parties: BG, CZ, DE, DK, EE, PL, PT, RO, SE, SI, SK. For every europarty that has two or more domestic member

Table 2 (continued)

ECR	Seats 49	PEL	Seats 27	EFA	Seats 9	EDP	Seats 9	ECPM	Seats 3	VOLT	Seats 2	State divisor
				954 048	4					20 385	0	200 000
143 830	1									3 500	0	330 000
												88 000
												18 000
344 885	4											76 000
		2 056 049	6			806 703	3	273 828	0	249 098	1	457 500
		151 903	1									170 000
												40 000
		1 343 595	8									210 000
1 388 681	3	2 258 857	8	1 212 139	4	633 265	2			32 432	0	360 000
		126 063	1									106 000
								91 546	1			249 400
												44 000
												120 000
1 726 189	4											94 000
69 347	1											392 000
												54 000
77 591	2			29 546	1					4 606	0	160 000
												46 000
												30 000
602 507	3							375 660	2	106 004	1	170 000
6 192 780	25											221 000
		325 093	3									134 000
						583 916	4					235 000
636 877	3									146	0	176 000
												40 000
146 673	3											40 000
1.1031		0.8		0.8		0.705		1.44		1		

parties, its seats must be parcelled out among its members. In almost all instances there are just two members and the division of seats is straightforward; see above the Portuguese example. Only EPP in Romania features three members: PNL, PMP and RMDSZ-UDMR. The thirteen EPP-seats from Table 2 are divided between the three parties proportionally to the votes they garnered.

The third class assembles three Member States with special provisions: BE, IE, MT. They are special because of establishing multiple constituencies (Belgium and Ireland), and because seats are assigned to candidates using single transferable vote schemes (Ireland and Malta). Slight adjustments are called for to accommodate these special cases.¹⁸

4. Comments and Discussion

4.1. Tandem System and Transnational Lists: Agreements

When presenting the Draft Report on the reform of the Electoral Act in the AFCO meeting on 15 June 2021, rapporteur Domènec Ruiz Devesa outlined three aims: to enhance the democratic and pan-European dimension of EP elections, to equip europarties with power, visibility and influence, and to enable europarties to promote their Spitzenkandidaten and lead personnel.

Both, the tandem system and the proposal of transnational lists, target these aims. The Draft Report, while exclusively focussing on transnational lists, suggests many legislative changes that are needed no matter which of the two proposals is to be adopted.

The two proposals agree in the need to establish a European Electoral Authority. The authority would have the task to manage electoral matters at Union level, such as granting or – more delicately – refusing political entities the status of a europarty, and of validating and evaluating the voting results at Union level.¹⁹

The proposals also have in common that they supplement the category of European political parties with categories of lesser demands. The terminology is somewhat different though. The Draft Report defines "European political entities" as a generic term encompassing European political parties, European political movements, European electoral alliances, and European coalitions of national polit-

ical parties and/or national political movements. The Draft Report's usage of "European political entities" corresponds to our generic use of the term "europarties".²⁰

4.2. Tandem System and Transnational Lists: Disagreements

The two proposals obviously disagree with respect to many legal rules and political implications. Two disagreements are of paramount relevance, or so we believe: the kind of uniformity achieved at Union level, and the sort of accountability established at constituency level.²¹

The tandem system observes uniformity at Union level without ifs and buts. The way in which the overall 705 EP seats are apportioned secures electoral equality for all voters, for all candidates, and for all parties. This is a maximum of equality an electoral system can offer. It may be implemented without Treaty changes as a piece of secondary Union legislation. Reassuring as this may sound it needs to be acknowledged that a change of the Electoral Act is hardly less challenging than a change of the Treaties as both must be ratified by all Member States.

The proposal of transnational lists contents itself with ensuring an approximation towards, rather than a fulfilment of, unification of the electoral law and equality of the vote for citizens of the Union.²²

The tandem system perpetuates the type of accountability at constituency level to which Union citizens are accustomed from past elections. Since all seats are filled from lists of candidates within the pertinent Member States, the traditional relationship how members of the EP are accountable to their electorate persists without any cutbacks.

The system of transnational lists operates with a single unionwide constituency. Lists bring together a set of diverse candidates from different Member States. They are a kind of electoral manifestation substantiating the EU motto "United in diversity".

The Draft Report's distinction between European electoral alliances and European coalitions of national political parties and/or national political movements is not clear to us. We believe that, however specified, electoral alliances and coalitions may

¹⁸ www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/TandemSystemSupplement3-BE+IE+MT.pdf.

¹⁹ Ruiz Devesa, Draft Report, 2021 (n. 9), p. 24, Article 27.

²⁰ Ruiz Devesa, Draft Report, 2021 (n. 9), p. 14, Article 2.

²¹ Steven Van Hecke and Wouter Wolfs: Transnational lists – A bad good idea, EURACTIVE, 7. Feb. 2018 [www.euractiv.com/section/elections/opinion/transnational-lists-a-bad-good-idea/]; Costa/Jouvenat: Towards a European political space (n. 10).

²² Ruiz Devesa, Draft Report, 2021 (n. 9), p. 7, item 4.

be included into a wide interpretation of our notion of euromovements. Nevertheless, they must be handled with care.

4.3. Electoral Coalitions

In EP jargon the term "coalition" is used when several parties agree to nominate a common list of candidates. Other names for an electoral coalition are electoral alliance, electoral bloc, or electoral cartel. All of this nomenclature emphasizes the involvement of the parties.

From the voters' viewpoint, however, common lists are vexing. Voters do not know, and can barely find out, whether their ballots support one or the other of the allied parties.

Ambiguities due to common lists posed a major obstacle when applying the tandem system to the 2019 elections. There were many electoral coalitions, of course in 2019 only at domestic level, with one partner being a member of a europarty X and another partner being a member of another europarty Y. In order to complete our sample evaluation, we decided by sheer arbitrariness whether to attribute all votes cast for the common list either to X, or else to Y.²³

This arbitrariness is another indication that our 2019 evaluation of the tandem system shows procedural steps only. It does not entail any predictive power towards political consequences.

Future handling of common lists should avoid such obstacles. Partners who team up in an electoral coalition should not be members of two or more europarties. At domestic level common lists would become completely obsolete anyway. The tandem system apports all seats using the Sainte-Laguë method which is unbiased. Hence a common list no longer promises any advantage over the use of separate lists.²⁴

4.4. Threshold Regimes

The legal and political framework should specify the kinds of requirement which europarties and stand-alone parties must satisfy in order to contest the election at Union level and to participate in the ap-

portionment of the overall 705 seats. A requirement of some prominence are electoral thresholds. We wish to emphasize that the setting of thresholds is an entirely political decision; thresholds do not hinder nor ease the procedural steps that constitute the tandem system. The tandem system is able to accommodate whatever threshold regime the lawmaker decides to include in the Electoral Act.

Our 2019 example may illustrate that different threshold regimes entail different effects, which is why we have included the details for the euromovement VOLT. Firstly, current thresholds are set at domestic levels. The votes cast for VOLT in Belgium, Bulgaria, Spain, Luxembourg, Netherlands and Sweden turn ineffective. Only the 219 098 votes in Germany become effective, they justify one seat. This is the status quo. Secondly, if every domestic threshold is nullified, then all 416 171 votes become effective and VOLT doubles its parliamentary presence to two seats, one in Germany and one in the Netherlands. This is the message of Table 2. Thirdly, if a unionwide threshold is set at two percent of the unionwide valid votes, then the threshold amounts to 3 267 497 votes. VOLT fails the threshold and finishes with no seat.²⁵

The discussion of the merits of the tandem system ought to be disassociated from the discussion of thresholds. Whether the tandem system reasonably serves the needs of the EP is one question. It is an entirely different question which threshold regime to decree.

4.5. Financial Remuneration

Current financing of European political parties does not respond to voter support at European elections. This financing scheme might be enhanced to incorporate a financial remuneration scheme contingent on the number of votes garnered by europarties and stand-alone parties.

The regulation could include an obligation that half of the per-vote remuneration which europarties receive from the Union budget must be forwarded to their domestic member parties where the votes originate. Stand-alone parties are awarded a quarter of the per-vote payment.

A stratified remuneration scheme of one sort or the other would boost the tandem system noticeably. It would encourage europarties to enlist as many do-

²³ See Supplement 1 (n. 15), p. 9.

²⁴ Common lists were invented as a remedy to attenuate the bias effects that distinguish the D'Hondt method, see Eduard Hagenbach-Bischoff: *Emploi de listes associées – Anwendung gekoppelter Listen*. Bulletin de la Société suisse pour la Représentation Proportionnelle – Bulletin des Schweizerischen Wahlreform-Vereins für Proportionale Volksvertretung 12 Nos. 10 & 11 (1896), pp. 78–85.

²⁵ Two percent of 163 374 809 is 3 267 497. For the sake of simplicity we here assume that the vote sum in Table 1 designates the sum of all valid votes in the Union.

mestic parties as possible and, conversely, it would motivate domestic parties to seek membership status with a europarty.

While in our illustrative 2019 example stand-alone parties outnumber europarties by far, a remuneration scheme might be instrumental to revert the balance. The tandem system would prosper best when most of the domestic parties contest EP elections under the umbrella of a europarty, and the ensemble of stand-alone parties shrinks to be comparatively few.

5. Conclusion

The tandem system is an electoral system that perfectly suits the *sui generis* nature of the European Union. It summarizes an EP election across the entire European Union in exhibits such as Tables 1 and 2. The complexity of the tables mirrors the complexity of the Union. The unified view of the tandem system furnishes a more informative and less disorienting electoral portrait of the Union than the patchwork elections from the past.

Beyond all procedural details there remains the crucial task to raise the citizens' awareness that what is at stake is their representation at Union level, not at domestic level. The mediators for conveying this message to the voters are the political parties, domestic parties as well as europarties. They must be offered incentives to act in concert and to spread the logic of cooperative synergies. Expedient procedures, such as the tandem system, are necessary but not sufficient to reach the aim. In addition, the electoral provisions must be flanked with legal and administrative rules whose purpose it is to foster cooperation.

As a final remark we would like to emphasize that the tandem system resolves a fundamental challenge of primary Union law. It puts an end to the controversy whether degressive representation of the Member States is at odds with electoral equality of the Union's citizens.²⁶ The tandem system aligns the two goals without any conflict. It safeguards degressivity, yet it also complies, throughout the Union, with the constitutional principle of an equal election. With regard to the political division of the electorate, it faithfully implements the One Person One Vote principle for all voters in the Union irrespective of their Member State provenance.

²⁶ www.bverfg.de/entscheidungen/cs20111109_2bvc000410.html;
www.bverfg.de/entscheidungen/es20140226_2bve000213.html;
www.bverfg.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/02/es20140226_2bve000213en.html.

Verfassungsprobleme des italienischen Parteienrechts

Edoardo Caterina¹

1. Verfassungsrechtliche Grundzüge des italienischen Parteienrechts

Artikel 49, der Parteienartikel der italienischen Verfassung (*Costituzione* – abgekürzt *Cost.*), ist ein verfassungshermeneutisches Rätsel. Er lautet: „Alle Staatsbürger haben das Recht, sich frei in Parteien zu organisieren, um in demokratischer Weise an der Ausrichtung der Staatspolitik mitzuwirken“². Zahllos sind die Seiten, die über die Auslegung dieser zweideutigen Formulierung geschrieben wurden. Gestritten wurde im Kern um die Bedeutung der Worte „*con metodo democratico*“ („in demokratischer Weise“; wörtlich: „mit demokratischer Methode“). Zusammengefasst stehen sich zwei Meinungen gegenüber. Der einen Ansicht nach bezieht sich die „demokratische Methode“ nur auf den Wettbewerb unter den Parteien und soll als bloßes Verbot der Gewalt in der Politik verstanden werden³. Nach anderer Ansicht findet dieses Demokratiegebot auch auf die innere Ordnung der politischen Parteien Anwendung, ähnlich wie bei Art. 21 I 3 GG⁴.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 49 zeigt⁵, dass diese in der interpretationsoffenen Formulierung angelegte Zweideutigkeit schon von den italienischen Verfassungsvätern und -müttern bemerkt wurde und trotzdem ungelöst blieb. Vor allem die Furcht der linken Parteien (Kommunisten und Sozialisten) vor einer staatlichen Kontrolle ihrer Tätigkeiten führte zu einem informellen Übereinkommen, nach dem Art. 49 *Cost.* nicht als verfassungsrechtliche Grundlage eines italienischen Parteiengesetzes dienen durfte.

Heute wird nach der herrschenden Lehre dem Begriff „demokratische Methode“ auch ein Gebot der innerparteilichen Demokratie entnommen⁶. Dies liegt zum einen an der Veränderung des ursprünglichen politischen Kontextes, der eine evolutive Auslegung zulässt⁷, und zum anderen an einer an diesen Verfassungswandel angepassten, stärker am Wortlaut der Vorschrift orientierten Interpretation, der nicht (wie Art. 21 GG) die Parteien, sondern die Staatsbürger zum Anknüpfungspunkt der Regelung macht. Dass die Mitwirkung der Bürger an der „Ausrichtung der Staatspolitik“ auf demokratische Weise erfolgen muss, bedeutet nach heute vorherrschendem Verständnis zwangsläufig, dass sich die Bürger demokratisch in Parteien organisieren und, auf diese Weise gruppiert, demokratisch um die Durchsetzung ihrer politischen Vorstellungen konkurrieren müssen.

Zum Verständnis des Art. 49 *Cost.* hat der italienische Verfassungsgerichtshof (*Corte costituzionale*) nie klärend Stellung genommen. Tatsächlich hat sich der Verfassungsgerichtshof ohnehin kaum mit politischen Parteien und Parteienrecht befasst. Aus deutscher Perspektive mag dieses Schweigen überraschen. Die Gründe dafür liegen hauptsächlich in der unterschiedlichen Struktur der Verfassungsgerichtsbarkeit. Erstens dürfen in Italien die politischen Parteien nicht im Rahmen des Organstreitverfahrens („*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*“ – vgl. Art. 134 *Cost.*) klagen, da sie, wie der Verfassungsgerichtshof ausgeführt hat, nicht als Staatsgewalten („*poteri dello Stato*“) zu betrachten seien, sondern als „Organisationen der Zivilgesellschaft“⁸. Zweitens kennt das italienische System weder die Individualverfassungsbeschwerde noch die abstrakte

¹ Dr. Edoardo Caterina ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Università degli studi di Macerata.

² „*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*“.

³ So z.B.: *A. Predieri*, I partiti politici, in: Calamandrei/Levi, Commentario sistematico alla Costituzione italiana, 1950, S. 171 ff.

⁴ Vgl. z.B.: *V. Crisafulli*, I partiti nella Costituzione, in: Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, Bd. 2, 1969, S. 107 ff.

⁵ *P. Ridola*, Partiti politici, *Enc. Dir.*, XXXII (1982), S. 66 ff. (109 ff.); *E. Caterina*, Die Ursprünge des Art. 21 GG: die Idee der Parteiregulierung in Verfassungsdebatten der Nachkriegszeit, in: MIP 2019, 60 ff. (72 f.).

⁶ Siehe vor allem die Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der italienischen Verfassungsrechtler vom 17. und 18. Oktober 2008: *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, 2009. Unter den neueren monographischen Studien, die diese Auslegung des Art. 49 *Cost.* unterstützen, sind folgende zu erwähnen: *F. Scuto*, La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione, 2018; *L. Gori*, Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale, 2018.

⁷ So z.B. *A. Ruggeri*, Note minime in tema di democrazia interna ai partiti politici, in: *Rivista AIC* 2010, online abrufbar unter <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/RUGGERI%20per%20Segovia%20pdf.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

⁸ Vgl. *Corte costituzionale*, *ordinanza n. 79 del 2006*; *ordinanza n. 120 del 2009*; *ordinanza n. 196 del 2020*. S. dazu: *P. Ridola*, La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?, in: *Giurisprudenza costituzionale* 2006 (1), S. 668 ff.

Normenkontrolle. Drittens ist die Wahlprüfung gemäß Art. 66 Cost. ausschließlich dem Parlament überlassen⁹. Es bleibt nur die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle („*controllo incidentale*“), bei der viertens und letztens aber der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit nur von Gesetzen und Akten mit Gesetzeskraft (*decreti legislativi, decreti legge*) prüfen darf: Daher fehlt ohne ein Parteiengesetz der Stoff für eine Verfassungsrechtsprechung über die politischen Parteien.

Die italienische Verfassung enthält, anders als das deutsche Grundgesetz, kein *allgemeines* Parteiverbot. Häufig wird daraus gefolgert, dass Italien keine streitbare Demokratie (oder in italienischer Terminologie: „geschützte Demokratie“ – *democrazia protetta*) sei. Das ist so aber nicht ganz korrekt: In den „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ (*Disposizioni transitorie e finali* – abgekürzt disp. trans.) der *Costituzione* wird „die Neubildung der aufgelösten faschistischen Partei“ (XII disp.trans.) verboten. Zwar ist die Bestimmung von den Verfassungsvätern und -müttern eher als symbolische Abkehr von der Vergangenheit denn als normatives Gebot konzipiert worden. Nichtsdestoweniger hat das sogenannte Scelba-Gesetz (*legge n. 645 del 1952*) die Übergangsbestimmung streng umgesetzt und ein Parteiverbotsverfahren auf einfachgesetzlicher Ebene ausgestaltet. Im Unterschied zu Deutschland liegt dieses Parteiverbotsverfahren in Italien aber nicht in der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs. Es wäre sogar möglich, dass die Regierung einfach durch ein Gesetzesdekret die „neo-faschistische“ Partei auflöst¹⁰. Die Hürden für ein Verbot der Neubildung der aufgelösten faschistischen Partei sind also deutlich niedriger, so dass jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt die italienische Demokratie als noch „streitbarer“ als die Deutsche bezeichnet werden kann.

Abgesehen von diesen Besonderheiten der italienischen Verfassungsordnung entsprechen die für die Parteien geltenden Verfassungsprinzipien allerdings im Wesentlichen denen in Deutschland und lassen sich mit der berühmten Statuslehre von Konrad Hesse¹¹ auch im italienischen Kontext sehr gut beschrei-

ben. Aus Art. 49 Cost. ableitbar ist der Status der äußeren sowie der inneren Freiheit der Parteien, der – jedenfalls der herrschenden Auslegung des Begriffs der „demokratischen Methode“ folgend – auch ein Gebot innerparteilicher Demokratie umfasst; den Status der Gleichheit gewinnt man aus Art. 49 Cost. in Verbindung mit Art. 3 Cost. (Gleichheitsgrundsatz); der Status der Öffentlichkeit kann als funktional für die innere Demokratie bzw. Freiheit angesehen werden und steht in logischem Zusammenhang mit den öffentlichen Aufgaben, die den Parteien verfassungsrechtlich zugewiesen sind.

2. Gesetzliche Regulierung der politischen Parteien

Auch wenn ein italienisches „organisches“ Parteiengesetz fehlt, sind die Parteien in Italien von unterschiedlichen Vorschriften teilweise reguliert, die in einer zersplitterten Gesetzgebung zu finden sind.

Das Gesetzesdekret Nr. 149/2013 (*decreto legge n. 149 del 2013* – abgekürzt GD Nr. 149/2013) stellt die wichtigste Rechtsgrundlage dar. Damit hat der Gesetzgeber die direkte staatliche Parteienfinanzierung abgeschafft und den Parteiensatzungen die Einhaltung minimaler demokratischer Grundsätze auferlegt¹². Überblicksartig lassen sich die Inhalte des Gesetzesdekretes wie folgt zusammenfassen: Parteien werden verpflichtet, eine Satzung mit bestimmten Inhalten zu haben und ihre Rechenschaftsberichte zu veröffentlichen. Eine unabhängige Verwaltungsbehörde, die *Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici* (abgekürzt CRP)¹³, prüft, ob die Satzungen den gesetzlichen Verpflichtungen entsprechen. Nur Parteien, deren Satzungen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, werden von der CRP in das „Register der politischen Parteien“ eingetragen und haben Anspruch auf die *indirekte* staatliche Parteienfinanzierung. Das GD Nr. 149/2013 hat darüber hinaus die Transparenzpflichten der Parteien deutlich gestärkt und eine Obergrenze für Spenden von 100.000 Euro pro Jahr und Spender eingeführt.

Das GD Nr. 149/2013 kann jedoch nicht als ein „echtes“ Parteiengesetz angesehen werden. In Bezug auf

⁹ „Jede Kammer befindet über die Zulassungsberechtigung ihrer Mitglieder und über die nachträglich eingetretenen Gründe der Nichtwählbarkeit und Unvereinbarkeit“. Es sei daran erinnert, dass in Deutschland die Wahlprüfung dem BVerfG die Gelegenheit gegeben hat, wichtige Urteile zum Parteienrecht zu fällen. Vgl. z.B.: BVerfGE 89, 243.

¹⁰ Vgl. Art. 3, *legge n. 645 del 1952*.

¹¹ Vgl. K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat (Bericht), in: VVDStRL 1959, S. 11 ff.

¹² Vgl. dazu in deutscher Sprache: A. De Petris, Wieder am Ziel vorbei? Aktueller Stand und neue Entwicklungen der Parteienfinanzierung in Italien, in: MIP 2015, S. 101. Allgemein über die neue Parteienfinanzierung in Italien siehe: G. Tarli Barbieri, F. Biondi, Il finanziamento della politica, 2016.

¹³ Es handelt sich um eine Kommission, die aus 5 Mitgliedern besteht, von denen 3 Richter des Rechnungshofes (*Corte dei conti*), 1 Richter des Kassationsgerichtshofes (*Corte suprema di cassazione*) und 1 Richter des *Consiglio di Stato* (Obersten Verwaltungsgerichts) sind.

die innerparteiliche Demokratie enthält es keine zwingenden Vorschriften, die unmittelbar Einfluss auf die innere Ordnung der Parteien nehmen könnten. Erstens, weil nur die Parteien, die die indirekte öffentliche Finanzierung in Anspruch nehmen wollen, die gesetzlichen Anforderungen an ihre Satzungen erfüllen müssen. Die *MoVimento 5 Stelle* (abgekürzt M5S), die öffentliche Gelder programmatisch ablehnt, ist eine „nicht registrierte Partei“ und ihre Satzung unterliegt nicht der Kontrolle durch die CRP (sie ist jedoch verpflichtet, ihren jährlichen Rechenschaftsbericht einzureichen). Zweitens sind die Gesetzesvorschriften über Parteisatzungen sehr vage und laufen im Wesentlichen darauf hinaus, dass über die bloße Verpflichtung zur Regelung bestimmter Fragen hinaus der Satzungsautonomie der Parteien kaum weitergehende inhaltliche Vorgaben gemacht werden. So müssen die Parteien etwa in ihren Satzungen „die Häufigkeit der nationalen oder allgemeinen Parteitage“ (Art. 3, Abs. II) festlegen, es gibt aber keinen Höchstzeitraum zwischen den Parteitagen wie im deutschen Parteiengesetz (vgl. § 9 Abs. 1 PartG). Die Parteien müssen zwar auch „die Verfahren für die Auswahl der Kandidaten für die Wahl der Mitglieder des Parlaments“ (ebd.) bestimmen: Ob das Auswahlverfahren als Mitgliederabstimmung, als Beschluss einer Delegiertenversammlung, als Entscheidung einer Einzelperson oder als Schönheitswettbewerb ausgestaltet wird, bleibt aber der Parteisatzung überlassen. Schließlich ist zweifelhaft, ob eine „Top-Down“-Kontrolle von Parteisatzungen wirklich sicherstellt, dass demokratische Standards auch in der Praxis tatsächlich eingehalten werden: Diese Form der Kontrolle innerparteilicher Demokratie nährt die Befürchtung, dass sich Parteien ermutigt sehen, lediglich gut formulierte Satzungen zu erstellen.

Aber nicht nur für die Fragen innerparteilicher Demokratie, auch darüber hinaus leidet die normative Kraft des GD Nr. 149/2013 unter einem allgemeinen „strukturellen Mangel“. Es fehlt an einem starken regulatorischen Hebel, mit Hilfe dessen das Recht die Wirklichkeit gestalten könnte. Dieser wäre durch eine ins Gewicht fallende öffentliche Finanzierung gegeben, deren Fehlen hat aber zu einem System geführt, das die Einhaltung der gesetzlich auferlegten Verpflichtungen nicht effektiv gewährleisten kann. Unter diesem Blickwinkel ist der Standpunkt derjenigen, die das GD Nr. 149/2013 als widersprüchliche Operation betrachten¹⁴, nicht falsch: Auf der ei-

nen Seite wurden die Pflichten der Parteien erhöht, während auf der anderen Seite die Anreize zur Durchsetzung dieser Pflichten beseitigt wurden. Andererseits war dieser Widerspruch in gewisser Weise notwendig: Wenn der Gesetzgeber sich für ein Finanzierungssystem entscheidet, das auf privaten Beiträgen beruht, kann er nicht umhin, sich um eine größtmögliche Transparenz dieser Beiträge zu bemühen, auch wenn er weniger Instrumente zur Verfügung hat, um die Parteien zur Transparenz zu bewegen. Das grundsätzliche Problem des GD Nr. 149/2013 besteht vielmehr in dem mangelhaften Aufsichtssystem und den zahlreichen Schlupflöchern, die ebenso viele „Fluchtwege“ aus den Transparenzanforderungen bieten.

Insbesondere hat der Gesetzgeber es bei Erlass des GD versäumt, auch die zahlreichen partei- und politknahen Stiftungen und Vereinigungen den für Parteien geltenden Transparenzanforderungen zu unterwerfen. In der Folge war ein Trend zur Vermehrung solcher Einrichtungen (*Think-tanks*, Stiftungen usw.) zu verzeichnen, wobei das Gesamtergebnis die Schaffung einer großen Anzahl „politischer Sondervermögen“ war, die keiner Transparenzpflicht unterlagen und an die Bedürfnisse einzelner Politiker oder innerparteilicher Gruppierungen gebunden waren. Zwischen 2015 und 2017 gab es mindestens 108 solcher „Nebenorgane“ von Parteien; 90 % von ihnen haben nie über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft gegeben und nur in 6 Fällen wurden die Namen von (einigen) Geldgebern offengelegt. Hier sind echte „*black boxes*“ entstanden, die nicht nur die Finanzierungsquellen völlig undurchsichtig machten, sondern auch zur Schwächung und Zersplitterung des Parteiensystems beitrugen. Und hierin liegt das eigentliche Paradoxon: Ein Gesetz, das darauf abzielte, „den Bürgern eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der Parteien zu geben“¹⁵ und somit die Parteien selbst zu stärken, indem es sie besser in der Zivilgesellschaft verwurzelt, hatte den gegenteiligen Effekt, die Parteien weiter zu schwächen und ihren Mitgliedern jegliche mögliche Kontrolle über die Parteifinanzen zu entziehen. Eine erste bittere Lehre, die aus den Folgewirkungen des GD Nr. 149/2013 gezogen werden kann, ist, dass eine vollständige Undurchsichtigkeit einer schlecht gestalteten Transparenz vorzuziehen ist.

Der Gesetzgeber hat versucht, die eben aufgezeigten Probleme zu beheben. Das GD Nr. 149/2013 wurde durch das Gesetz Nr. 3/2019 (*legge n. 3 del 2019*) geändert, das sich insbesondere mit dem Thema po-

¹⁴ So: *F. Biondi*, Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua abolizione, in: Tarli Barbieri/Biondi (Hrsg.), Il finanziamento della politica, 2016, S. 50 ff.

¹⁵ So steht es in der Präambel des GD Nr. 149/2013.

litische Stiftungen und Parallelaktionen befasst¹⁶. Die Lösung ist einfach: Wer einer Partei besonders nahesteht oder Parallelaktionen durchführt, unterliegt den gleichen Transparenzpflichten wie Parteien. Jede Vereinigung oder jede Stiftung, a) deren Vorstand durch Beschlüsse einer Partei auch nur teilweise bestimmt wird oder b) deren Vorstand Politiker oder ehemalige Politiker angehören¹⁷ oder c) die Leistungen zugunsten einer Partei oder eines Politikers im Wert von mindestens 5.000 € pro Jahr erbringt, unterliegt daher den Transparenzpflichten (und damit auch der Pflicht zur Veröffentlichung der Namen der Spender). Diese Neuerungen sind zwar zu begrüßen, werden aber wohl auf dem Papier bleiben, bis die CRP in die Lage versetzt wird, effektiv zu arbeiten. Transparenz ist nicht kostenlos zu haben, aber der Gesetzgeber hat lediglich die Transparenzanforderungen erhöht, ohne der Aufsichtsbehörde zur Durchsetzung auch Ressourcen und Personal zur Verfügung zu stellen. Die CRP verfügt über kein eigenes Budget und hat nur sehr wenig Personal (im Januar 2019 beschäftigte sie nur sechs Personen!). Auch beschränkt sich die Kontrolle der Rechenschaftsberichte auf eine lediglich formale Überprüfung der Ausgabenbelege, was auch seitens der GRECO schon moniert wurde¹⁸. In Ermangelung von Untersuchungsbefugnissen der CRP kommt es für die Frage, ob das Gesetz Nr. 3/2019 für mehr Transparenz sorgen kann, darauf an, dass die „Politiknahen Stiftungen“ selbst aktiv „hervortreten“ und ihre Rechenschaftsberichte der CRP vorlegen.

3. Die Leiden der jungen Fünf-Sterne-Bewegung: Ein richterlicher Weg zur innerparteilichen Demokratie?

Als die M5S gegründet wurde, bezeichnete sie sich als „Nicht-Partei“ (*non partito*) und sogar als „Nicht-Verein“ (*non associazione*) mit einem „Nicht-Statut“ (*non statuto*)¹⁹. Die M5S hatte 2013, als sie bei den Wahlen die stimmenstärkste Partei in der Abgeordnete-

tenkammer war, grundsätzlich kein Statut. Aber diese „innere Gesetzlosigkeit“ sollte der „Nicht-Partei“ bald zum Verhängnis werden. Diese *internet-assembled* Partei, die weder eine klare Weltanschauung noch starke assoziative Bindungen hatte, war bald mit unzähligen internen Unstimmigkeiten und Spaltungen konfrontiert, die auch in Gerichtsverfahren ausgetragen wurden. Und ohne eine innere rechtliche Ordnung müsste ein staatliches Gericht im Streitfall ausschließlich nach staatlichem Recht entscheiden. Wie unschwer zu erahnen war und ist, waren es vor allem Parteiausschlussverfahren (dazu a. und c.) und die Kandidatenaufstellung für die Wahlen (dazu b.), die die meisten Kontroversen auslösten²⁰.

a. *Neapel*. Der erste Fall stammt aus dem Jahr 2016, als es kurz vor der Auswahl der M5S-Kandidaten für die Kommunalwahlen in Neapel zu Massenausschlüssen aus der Partei kam²¹. Diejenigen, die „pauschal“ ausgeschlossen wurden, waren Mitglieder eines lokalen innerparteilichen Flügels, die sich in einer Facebook-Gruppe versammelt hatten, um einen alternativen Bürgermeisterkandidaten zu unterstützen. Die wesentlichen Regeln zur inneren Ordnung der M5S waren damals sowohl in dem „Nicht-Statut“ als auch in dem *Regolamento* enthalten. Das „Nicht-Statut“ war der Sache nach ein bloßes programmatisches Dokument, das nur sehr wenige Hinweise auf die innere Organisation gab. Das *Regolamento* hingegen enthielt detailliertere Regelungen über Rechte und Pflichten der Mitglieder, Befugnis-

¹⁶ Vgl. Artikel 5 Absatz 4 GD Nr. 149/2013 (geändert durch Absatz 20 des Gesetzes Nr. 3/2019).

¹⁷ Und zwar laut Gesetz: „Mitglieder von Organen politischer Parteien oder Bewegungen oder Personen, die in den letzten zehn Jahren Mitglieder des nationalen oder europäischen Parlaments oder regionaler oder lokaler gewählter Versammlungen sind oder waren oder die in den letzten zehn Jahren aufgrund ihrer Mitgliedschaft in politischen Parteien oder Bewegungen Regierungsämter auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene oder institutionelle Ämter innehaben oder innehatten“.

¹⁸ GRECO, Third Evaluation Round – Evaluation Report on Italy. Transparency of Party Funding, vom 23.03.2012, online abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6956> (letzter Abruf 20.07.2021).

¹⁹ Zur internen Organisation der M5S vor 2016 siehe: F. Tronconi (Hrsg.), Beppe Grillo's Five Star Movement: Organisation, Communication and Ideology, 2015; S. Ceccanti, S. Curreri, I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso, in: *Diritto pubblico comparato e europeo* 2015 (3), S. 799 ff.; A. Cossiri, Il "territorio" nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica, in: *Le Regioni* 2014 (3), S. 359 ff.

²⁰ Allgemein zu dieser Rechtsprechung siehe: G. Grasso, Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle, in: *Diritti Comparati* 2019 (3), S. 57, online abrufbar unter <https://www.diritto-comparato.it/wp-content/uploads/2019/12/003-Grasso.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021); N. Pignatelli, La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale, in: *Rivista del Gruppo di Pisa* 2019 (2), S. 84, online abrufbar unter https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Nicola_Pignatelli_-_La_giustiziabilita_degli_atti_dei_partiti_politici.pdf (letzter Abruf 20.07.2021).

²¹ S. dazu: E. Caterina, Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma, in: *Osservatorio sulle Fonti* 2016 (3), online abrufbar unter <https://www.osservatorioosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-3-2016/1031-oss-3-2016-caterina/file> (letzter Abruf 20.07.2021).

se der Mitgliederversammlung, Ausschlussgründe und Disziplinarverfahren, wurde aber 2014 in völlig einseitiger Weise durch den „politischen Leiter“ (*capo politico*) der M5S verabschiedet. Gerade darin zeigte sich die Abnormität der Macht des „politischen Leiters“ (damals Beppe Grillo). Es war tatsächlich der „politische Leiter“, der das Disziplinarverfahren einleitete und in erster Instanz über den Ausschluss von Mitgliedern aus der Bewegung selbstständig entschied.

Das Gericht von Neapel, sah das „Nicht-Statut“ als die eigentliche Satzung der M5S an, stellte aber fest, dass darin keine von den im Zivilgesetzbuch für „anerkannte Vereine“ vorgesehenen Regeln abweichenden Bestimmungen enthalten waren. Folglich hielt es die Artikel 21 und 24 des Zivilgesetzbuches²² für anwendbar, die der Mitgliederversammlung die Entscheidung über Ausschlussmaßnahmen bzw. Satzungsänderungen zuschreiben. Daraus wiederum folgte, dass das nicht von einer Mitgliederversammlung verabschiedete *Regolamento* nicht „als Rechtsquelle verstanden werden konnte, die geeignet war, die Regeln der Satzung zu ändern“. In letzter Konsequenz war dies gleichbedeutend mit einer Nichtigkeitserklärung des ganzen *Regolamento* der Partei, was auch zur Nichtigkeit der Ausschlussentscheidungen führte. Wenige Monate nach dem Beschluss des Gerichts von Neapel, im September 2016, wurde innerhalb der M5S eine Änderung des „Nicht-Statuts“ und des *Regolamento* in die Wege geleitet, die nach den Absichten der Verfasser die schwerwiegenden und zahlreichen Probleme, die durch die jüngste Rechtsprechung entstanden waren, „beheben“ sollte. Nach der Änderung verweist das „Nicht-Statut“ ausdrücklich auf die Bestimmungen des *Regolamento* und wird durch dieses für alle geregelten Gegenstandsbereiche ergänzt. Im Gegenzug erfuhr auch das *Regolamento* wichtige Änderungen.

b. Genua. Im März 2017 wählten die Mitglieder der genuesischen M5S durch eine Online-Abstimmung (die sogenannte „*Comunarie*“) den Bürgermeisterkandidaten für die Kommunalwahlen in Genua²³.

²² Art. 21 II ZGB: „Zur Änderung der Gründungsurkunde und der Satzung ist, wenn diese nichts anderes bestimmen, die Anwesenheit von mindestens drei Viertel der Mitglieder und die Zustimmung der Mehrheit der Anwesenden erforderlich“. Art. 24 III ZGB: „Der Ausschluss eines Mitglieds kann von der Mitgliederversammlung nur aus schwerwiegenden Gründen beschlossen werden; das Mitglied kann dagegen innerhalb von sechs Monaten ab dem Tag der Zustellung des Beschlusses das Gericht anrufen“.

²³ S. dazu: G. Grasso, La cifra democratica del MoVimento 5 Stelle alla prova dell’art. 49 della Costituzione, in: Quaderni costituzionali 2017 (3), S. 616 ff.

Eine Woche später erklärte Beppe Grillo die Abstimmung für ungültig und schloss die Gewinnerin, Marika Cassimatis, vom Wahlkampf aus. Der Mitgliederversammlung wurde eine neue Abstimmung vorgeschlagen: Sie sollte wählen, ob die M5S mit dem anderen Kandidaten (der offensichtlich vom „politischen Leiter“ bevorzugt wurde) an den Kommunalwahlen teilnehmen sollte, oder gar nicht. Die Mitglieder stimmten für die Aufstellung des anderen Kandidaten. Am 10. April hat das Gericht von Genua in einem von Frau Cassimatis angestrebten Verfahren die oben genannten Beschlüsse der M5S ausgesetzt. Das Gericht beanstandete eine Nichtbeachtung der internen Parteiregeln, denn obwohl danach dem „politischen Leiter“ „eine besonders durchdringende Rolle der Führung und des Impulses“ zukomme, könne diese Macht „in der spezifischen Frage der Auswahl der Kandidaten nicht im ‚Recht zum letzten Wort‘ identifiziert“ werden. Nur die zuständige territoriale Versammlung hätte die Abstimmung annullieren können, da die internen Regeln der M5S kein Vetorecht des „politischen Leiters“ vorsahen.

c. Sardinien. Der letzte – spektakuläre – Fall hat in Sardinien in diesem Jahr stattgefunden. Carla Cuccu, eine Regionalabgeordnete (*consigliera regionale*) der M5S-Fraktion, wurde aus der Partei wegen ihrer „heterodoxen“ politischen Stellungnahmen ausgeschlossen. Gegen die Parteiausschlussentscheidung erhob Cuccu Klage vor dem Landgericht (*Tribunale ordinario*) Cagliari. Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes gab das Gericht dem Antrag der Klägerin statt und setzte den Parteiausschluss aus. Es hielt die von dem innerparteilich vorgesehenen „Garantiausschuss“ (*Comitato di garanzia*) erlassene Ausschlussentscheidung für unbegründet, weil sie sich lediglich im Allgemeinen auf erhebliche Verstöße gegen die Grundsätze der M5S stützte, ohne jedoch zu spezifizieren, worin das Verhalten bestand, und weil der von der Ausschlussentscheidung Betroffenen kein rechtliches Gehör gewährt worden war. Nach diesem Beschluss ist das bis dahin Unvorstellbare geschehen: Am 17.2.2021 wurde die Satzung der M5S geändert – selbstverständlich durch eine Online-Abstimmung. Die wichtigste Neuerung bestand in der Abschaffung der Figur des „politischen Leiters“ (nach dem Rücktritt von Luigi Di Maio) und deren Ersatz durch einen Vorstand von fünf Mitgliedern. Eine Woche später, stellte das sardische Gericht in dem in der Sache parallel laufenden Hauptsacheverfahren fest, dass in jenem „Interregnum“ der Thron leer geblieben war. „Der Verein“ sei ohne legitimierten gesetzlichen Vertreter gewe-

sen. Daher wurde durch gerichtliche Verfügung ein Prozesspfleger ernannt, der vorläufig die M5S zu vertreten hatte. Dieser auf den ersten Blick unbedeutende verfahrenstechnische Zwischenfall hatte in Wirklichkeit erhebliche Folgen. Die M5S hatte argumentiert, dass der alte „politische Leiter“ bis zur Ernennung des neuen Vorstandes im Amt blieb. Der Gerichtsbeschluss machte aber deutlich, dass der politische Führer der M5S (Vito Crimi) sein Amt missbräuchlich ausübte. Für die Öffentlichkeit sah es so aus, als sei ein neuer Parteisekretär per Gerichtsbeschluss ernannt worden, auch wenn dies rechtlich natürlich nicht der Fall ist.

Wie ist diese Rechtsprechung, die gerade in groben Zügen beschrieben wurde, insgesamt zu bewerten? Zweifellos haben diese Gerichtverfahren den positiven Effekt gehabt, die M5S zu drängen, sich *klare* interne Regeln zu geben und sie zu achten. Was früher die absolute Herrschaft eines Einzelnen (Beppe Grillo) war, hat allmählich eine Verrechtlichung erfahren, vor allem dank dieser richterlichen Interventionen. Das Vorhandensein eines schriftlichen Regelwerks erfüllt zweifellos eine wesentliche Garantiefunktion für die einzelnen Parteimitglieder und gehört daher zu den Mindeststandards der innerparteilichen Demokratie. Ein erster Befund ist also, dass es den italienischen Gerichten zum Teil gelungen ist, die M5S zu „zähmen“, indem sie einen Mindeststandard an innerparteilicher Demokratie durchgesetzt haben. Ein zweiter Punkt, der zu kritisieren ist, ist die teilweise Verkennung der einschlägigen gerichtlichen Prüfungsmaßstäbe. Bei der Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten wurde ausschließlich auf Referenzvorschriften des italienischen Zivilgesetzbuches zurückgegriffen, ohne die verfassungsrechtlichen Grundsätze direkt oder indirekt durch eine verfassungskonforme Interpretation der zivilrechtlichen Normen anzuwenden. Die Gerichte zogen es immer vor, sich hinter den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches zu verstecken und die Parteien wie andere „nicht anerkannte Vereine“ (*associazioni non riconosciute*) zu behandeln. Diese Haltung, die eine eindeutige (aber politisch offenbar heikle) rechtliche Einordnung der politischen Parteien zu vermeiden sucht, ist zwar verständlich, jedoch nicht akzeptabel. Ein Rückgriff unmittelbar auf die Verfassung zur Klärung von Rechtsfragen scheint ein größeres Problem für die Gerichte zu sein, als sich auf eine Handvoll Paragraphen zu berufen, die der faschistische Gesetzgeber von 1942 für ganz andere Vereinigungen als politische Parteien konzipiert hat. In den hier betrachteten Fällen hätte das demokratische Prinzip viel mehr zur Klärung der Rechtsfragen bei-

tragen können als das Zivilgesetzbuch. Das Recht auf eine innerparteiliche Opposition²⁴ hätte die Entscheidung im neapolitanischen Fall ohne Weiteres getragen; im genuesischen Fall hätte die Idee einer Parteistruktur, die – nach deutschem Verständnis – eine Willensbildung „von unten nach oben“ gewährleistet und nicht umgekehrt²⁵, ausschlaggebend sein müssen. Stattdessen haben die untersuchten Entscheidungen implizit eingeräumt, dass eine Partei den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie nicht respektieren muss, wenn ihr Statut dies erlaubt. Diese angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben unhaltbare „zivilrechtliche Reduktion“ der politischen Partei ist aber nicht in erster Linie und ausschließlich den Gerichten anzulasten, sondern sie ist vor allem auf das Fehlen eines echten Parteiengesetzes zurückzuführen, das allen Rechtsanwendern und damit auch den Richtern einen eindeutigen und hinreichend ausdifferenzierten Bezugsrahmen für das Recht der politischen Parteien bieten würde.

4. Das große Experiment: Die Abschaffung der direkten staatlichen Parteienfinanzierung

Das GD Nr. 149/2013 war ein Wendepunkt in der italienischen Verfassungsgeschichte: Nach fast 40 Jahren staatlicher Finanzierung wurde die Entscheidung getroffen, zu einem Modell der Parteienfinanzierung zurückzukehren, das hauptsächlich auf privaten Beiträgen basiert. Dies war der vielleicht größte Kehraus mit dem „Besen der Anti-Politik“²⁶. Die direkte staatliche Parteienfinanzierung wurde durch eine indirekte staatliche Finanzierung ersetzt, die hauptsächlich aus der steuerlichen Absetzbarkeit von Parteispenden und dem sog. „2 Promille“-Mechanismus besteht. Kurz gesagt, beruht das neue System ausschließlich auf den Präferenzen, die die Steuerzahler in ihren Steuererklärungen angeben (können). In der Steuererklärung gibt der einzelne Steuerzahler jedes Jahr an, welcher Partei er 2 Promille der gezahlten Steuern zuwenden möchte. Wenn keine Partei angegeben wird, verbleiben „die 2 Promille“ beim Staat. Daneben können Parteispenden bis zu 30.000 Euro in Höhe von 26% vom der Steuer abgesetzt werden.

2017 war das erste Jahr, in dem Parteien nach dem Ende der Übergangsfrist nicht mehr von der direkten staatlichen Finanzierung profitieren konnten. Der

²⁴ S. dazu: D. Th. Tsatsos, Ein Recht auf innerparteiliche Opposition?, in: Bernhardt u.a. (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, 1983, S. 997 ff.

²⁵ BVerfGE 2, 1, 40.

²⁶ So G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, 2013, S. 161: „ramazza dell'antipolitica“.

Übergang war besonders traumatisch in einem Parteiensystem, das bis dahin zu drei Vierteln von öffentlichen Zuschüssen abhängig war. Nach Angaben des Rechnungshofs (*Corte dei conti*) konnten die Parteien vor 2012 mit einer jährlichen direkten staatlichen Finanzierung von rund 190 Millionen Euro rechnen²⁷. Im Jahr 2019 belief sich die indirekte staatliche Förderung durch den „2 Promille“-Mechanismus auf rund 18 Millionen Euro. Noch geringer sind die Vorteile aus Steuerbegünstigungen: Das *Ministero dell’Economia e delle Finanze* schätzt in seinem *Jahresbericht über Steuerausgaben (2020)*²⁸ deren eigentliche finanzielle Auswirkungen auf 6,4 Mio. Euro pro Jahr. Zwischen 2013 und 2019 wurden in den Einkommensteuererklärungen Spenden an politische Parteien in Höhe von durchschnittlich ca. 21,254 Mio. € pro Jahr erfasst. Auffallend ist die Höhe der durchschnittlich deklarierten Parteispende: 2019 waren es gut 2.600 Euro. Diese Zahl zeigt deutlich, wie weit wir von einem idealen Modell der privaten Finanzierung, das sich aus vielen kleinen Spenden zusammensetzt, entfernt sind. Dieser hohe Betrag ist wahrscheinlich auch darauf zurückzuführen, dass viele der erfassten Spenden in Wirklichkeit nichts anderes sind als „Parteisteuern“, die von gewählten Vertretern gezahlt werden (zum Vergleich: in Frankreich betrug 2016 die in den Steuererklärungen erfasste durchschnittliche Spende 275 Euro²⁹).

Die drastische Kürzung der öffentlichen Mittel und der Mangel an privater Finanzierung haben zu einem Rückgang der Parteieinnahmen geführt, die sich laut einer Studie zu den eingereichten Rechenschaftsberichten im Jahr 2018 auf nur 39,6 Millionen Euro beliefen³⁰. Zahlen, die nicht nur nicht im Entferntesten mit den Parteifinanzien in anderen Ländern, sondern nicht einmal mit den Mitteln vergleichbar sind, die nur wenige Jahre zuvor in Italien zur Verfügung standen. Die Hauptressource, die neben den „2 Pro-

mille“-Zuwendungen den Parteien bleibt, sind die Beiträge der gewählten Vertreter (sog. „Parteisteuern“ oder „Mandatsträgerabgaben“). 2017 lag der Anteil der Spenden von Abgeordneten an ihre Parteien zwischen minimal 66 % und maximal 99,8 % der Spenden, die von Parteien mit Parlamentsvertretung insgesamt eingenommen wurden³¹. So machen die Beiträge von gewählten Vertretern nun etwa 40 % der Parteieinnahmen aus.

Zugleich ist die Finanzierung der Parlamentsfraktionen unverändert geblieben: Zählt man die Beiträge zusammen, die an die Fraktionen sowohl in der Abgeordnetenkammer als auch im Senat gezahlt werden, beläuft sie sich auf rund 53 Millionen Euro pro Jahr, fast das Dreifache des Betrags, den die Parteien durch die „2 Promille“-Regelung erhalten. Die natürliche Folge dieser Situation ist eine Bedeutungssteigerung der Fraktionen im politischen Leben und die Übernahme bestimmter Aktivitäten durch sie, die traditionell von den Parteien organisiert wurden³².

Dieses Parteienfinanzierungssystem ist aus verfassungsrechtlicher Sicht, gelinde gesagt, höchst zweifelhaft. Selbst der Rechnungshof hat festgestellt: „Parteien, deren Anhänger ein höheres Einkommen haben, scheinen angesichts der [hohen] Wertgrenze für die Absetzbarkeit von Spenden und des 2 Promille-Mechanismus im Vorteil zu sein“³³. Julia Cagé, eine französische Wirtschaftswissenschaftlerin, nannte es nichts weniger als ein „Verbrechen“ und hat es anschaulich wie folgt beschrieben: „Italien hat mit dem 2-Promille-System eine Art Doppelstimme erfunden. Jeder Bürger stimmt zweimal ab. Das erste Mal an der Wahlurne: eine Person, eine Stimme.

²⁷ *Corte dei conti – Collegio di controllo sulle spese elettorali*, Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008, Deliberazione CCSE 9/2009, S. 180.

²⁸ *Commissione per le spese fiscali - Ministero dell’Economia e delle Finanze*, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020, online abrufbar unter <https://www.mef.gov.it/documenti-alle-gati/2021/Rapporto-spesse-fiscali-nov-2020.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

²⁹ Vgl. J. Cagé, *Il prezzo della democrazia*, 2020, S. 126 ff. Originalausgabe: *Le prix de la démocratie*, 2018.

³⁰ *Openpolis*, *Partiti deboli, democrazia fragile*, online abrufbar unter <https://www.openpolis.it/esercizi/come-si-finanziano-oggi-i-partiti/> (letzter Abruf 20.07.2021).

³¹ *Openpolis*, *Partiti in crisi. Analisi dei bilanci delle forze politiche tra 2013 e 2017*, online abrufbar unter <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2018/07/Partiti-in-crisi-2018.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

³² In Italien gibt es wie in Deutschland ein Verbot der Übertragung von Mitteln von Fraktionen an Parteien (vgl. Art. 15 IV *Regolamento Camera* und Art. 16 II *Regolamento Senato*). Es gab aber Parallelaktionen von Fraktionen zugunsten von Parteien. Aus den Rechenschaftsberichten der Fraktionen geht insbesondere hervor, dass die „Kommunikationsausgaben“ in den letzten Jahren stetig gestiegen sind. Vgl. *Openpolis*, *Partiti deboli, democrazia fragile*, online abrufbar unter <https://www.openpolis.it/esercizi/come-si-finanziano-oggi-i-partiti/> (letzter Abruf 20.07.2021).

³³ *Corte dei conti – Collegio di controllo sulle spese elettorali*, Referto ai Presidenti dei Consigli regionali delle regioni Lazio, Lombardia e Molise sui consuntivi delle spese e le relative fonti di finanziamento riguardanti le formazioni politiche presenti alle elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali del Lazio e della Lombardia del 4 marzo 2018, e del Molise in data 22 aprile 2018 - Deliberazione 9 CCSE Pol-Reg 2018 - 11 Settembre 2019, S. 45.

Und das zweite Mal auf dem Formular der Steuererklärung: ein Euro, eine Stimme³⁴. Der Verstoß gegen das Prinzip der Chancengleichheit ist eindeutig: Der Staat nutzt seine Ressourcen, um Parteien auf der Grundlage des Reichtums ihrer Anhänger zu begünstigen. Die Rechtsprechung des deutschen BVerfG ist in dieser Hinsicht auch aufschlussreich: „Der Gesetzgeber (...) darf die vorgegebenen Unterschiede nicht durch eine steuerliche Regelung verschärfen, die einen Teil der Bürger in gleichheitswidriger Weise bevorzugt“³⁵. Bezogen auf die „2 Promille“-Regelung zeigt die folgende Tabelle, dass die Partei mit den reichsten Anhängern proportional fast doppelt so viel bekommt wie die „ärmste“ Partei.

Tabelle: Ungleichheit bei Zuteilung der „2 Promille“-Parteienfinanzierung im Jahr 2019

Partei	2-Promille-Optionen	Zuschüsse (€)	Euro pro Option
Südtiroler Volkspartei	16.178	313.429	19,37
Forza Italia	35.462	623.076	17,57
Più Europa	51.243	809.273	15,79
Partito Democratico	572.686	8.437.932	14,73
Fratelli d'Italia	93.815	1.168.061	12,45
Lega - Padania	63.689	753.093	11,82
Sinistra Italiana	42.636	499.257	11,70
Lega - Salvini	274.512	3.091.083	11,26
Rifondazione comunista	52.061	535.889	10,29

Quelle: MEF

Bei den Steuerabzügen ist der Gesetzgeber gefordert, Abzugsgrenzen festzulegen, die sich an den Möglichkeiten des durchschnittlichen Steuerzahlers orientieren. In einer über mehr als 30 Jahre (1958-1992) entwickelten Rechtsprechung hat das BVerfG dies für die deutsche Rechtslage eindeutig festgestellt³⁶. Aus dieser Perspektive ist die derzeitige Ausgestaltung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden in Italien verfassungsrechtlich unhaltbar. Insbesondere erscheint die Höchstgrenze für abzugsfähige Spenden, die auf 30.000 € festgelegt wurde, zu hoch zu sein. Zum Vergleich: In Deutschland beträgt der maximal zulässige Abzug 825 €, wobei er in Italien 7800 € (26 % von 30.000 €) erreicht, also fast das Zehnfache (in einem Land, in dem das Durchschnittseinkommen niedriger ist). Die auch für juristische Personen vorgesehene Abzugsmöglichkeit ist darüber hinaus verfassungsrechtlich beden-

lich, da sie eine erhebliche Anhebung der Abzugsgrenze zugunsten derjenigen natürlichen Personen zur Folge hat, die hinter der juristischen Person stehen³⁷.

Schließlich ist zu betonen, dass das derzeitige System der öffentlichen Finanzierung von Parteien die Chancengleichheit auch unter einem anderen Gesichtspunkt beeinträchtigt. Tatsächlich sind nicht nur die Parteien mit den wohlhabendsten Anhängern im Vorteil, sondern auch diejenigen, die bereits im Parlament vertreten sind. Wie gezeigt, beziehen italienische Parteien heute einen bedeutenden Teil ihrer Ressourcen aus „Parteisteuern“ und verlassen sich bei vielen Aktivitäten auf die Strukturen der Fraktionen. Nicht übersehen werden darf dabei, dass die Vertretung durch mindestens einen Abgeordneten die im GD Nr. 149/2013 festgelegte Voraussetzung für Parteien ist, um von der „2 Promille“-Regelung profitieren zu können.

5. Ausblick

Der oben beschriebene Gesamtrahmen ist noch lange nicht konsolidiert und es ist nicht schwer, künftige Entwicklungen sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Rechtsprechung vorherzusehen. Die übliche Unbeweglichkeit des Gesetzgebers kollidiert mit zwei Bedürfnissen, die von den Parteien zunehmend wahrgenommen werden. Erstens scheint man sich insbesondere nach der „M5S-Rechtsprechung“ bewusst geworden zu sein, dass ein Parteiengesetz nicht zwangsläufig einen Eingriff in die Parteiautonomie darstellt, sondern auch eine Garantie für die Freiheit der Parteien selbst sein kann³⁸. Zweitens besteht ein praktischer Bedarf an mehr öffentlichen Mitteln, auch wenn bisher keine Partei es gewagt hat, eine Rückkehr zur staatlichen direkten Finanzierung öffentlich vorzuschlagen³⁹. In diesem Zusammenhang könnte ein wichtiger Impuls für den Gesetzgeber vom Verfassungsgerichtshof ausgehen, der, wie oben bereits erwähnt, bisher der große Abwesende im italienischen Parteienrecht war. Vor allem die neue Parteienfinanzierung eignet sich gut für eine In-

³⁷ Deshalb hat das BVerfG in Deutschland ähnliche Regelungen für verfassungswidrig erklärt: BVerfGE 85, 264, 314.

³⁸ So: P. Ignazi, I pericoli dell'ingerenza dei giudici nella vita interna dei partiti, in: Domani, 09.05.2021.

³⁹ Dieser Bedarf wurde auch in einer Debatte im Senat am 12. Dezember 2019 deutlich (die Debatte betraf *Open*, die Stiftung des ehemaligen Ministerpräsidenten Matteo Renzi). Vgl. *Senato della Repubblica*, Resoconto stenografico – Assemblea, 12.12. 2019, online abrufbar unter: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1135445.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

³⁴ J. Cagé, *Il prezzo della democrazia*, 2020, S. 115.

³⁵ BVerfGE 73, 40, 71, siehe auch E 8, 51; 85, 264, 297.

³⁶ Vgl. F. Boyken, *Die neue Parteienfinanzierung*, 1998, S. 56 ff.; 72 ff.; 158 ff.; 197 ff.; 248 ff.; 324 ff.

tervention der Verfassungsrichter. So könnte eine Partei beispielsweise die Verteilung der Beträge aus dem „2 Promille“-System anfechten und ein Verwaltungsgericht überzeugen, das GD Nr. 149/2013 dem Verfassungsgerichtshof zur Prüfung vorzulegen. Auf diese Weise stünde der Wege zum Verfassungsgerichtshof offen. Sollte der Verfassungsgerichtshof das System der indirekten öffentlichen Finanzierung für verfassungswidrig erklären, wäre ein ähnlicher Dominoeffekt wie 1966 in Deutschland nach dem ersten Parteienfinanzierungsurteil nicht ausgeschlossen.

Mit Blick auf die innerparteiliche Demokratie und insbesondere die Kandidatenaufstellung kann die jüngste Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nr. 48/2021 als wichtiger Durchbruch bezeichnet werden. Mit diesem Urteil ließ der Verfassungsgerichtshof die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung im Bereich des Wahlvorbereitungsverfahrens für Parlamentswahlen zu⁴⁰. Dies war zuvor durch die Rechtsprechung des Kassationsgerichtshofs ausgeschlossen worden, der Art. 66 Cost. (siehe oben) dahingehend ausgelegt hatte, dass die Überprüfung von Wahlfehlern im Bereich der Wahlvorbereitung allein dem Parlament vorbehalten ist⁴¹. Diese neue Rechtsprechung eröffnet einen gerichtlichen Schutz in der Vorwahlphase, der sich auch auf die Kandidatenaufstellung innerhalb der Partei auswirken könnte. Dies ist jedoch derzeit nur eine theoretische Möglichkeit, da das Verfahren zur Auswahl der Kandidaten nicht gesetzlich geregelt ist und im Ermessen der Parteien liegt. Die Zukunft wird zeigen, ob diese theoretische Möglichkeit auch tatsächlich zu einer Weiterentwicklung des italienischen Parteienrechts führen wird.

⁴⁰ Siehe: *L. Trucco*, Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021), in: *Consulta online* 2021 (1), S. 283, online abrufbar unter: <https://www.giurcost.org/studi/trucco18.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

⁴¹ *Cassazione civile*, Sezioni unite, 8.04.2008, Entscheidungen Nr. 9151 u. 9152. Vgl. dazu: *G. Tarli Barbieri*, La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano, 2018, S. 61 ff.

Parteienrecht in Spanien. Eine Perspektive

María Salvador Martínez/
Jorge Alguacil González-Aurioles¹

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Historischer Hintergrund

Die Entstehung und historische Entwicklung der Parteien und ihres Verhältnisses zum Staat und zum Gesetz in Spanien entspricht im Großen und Ganzen den von *Triepel* definierten Etappen: Opposition, Nichtbeachtung und Legalisierung.

Die erste spanische Verfassung von 1812 repräsentiert eine historische Phase der Opposition gegen Parteien. Diese Verfassung erkennt, entsprechend einem jungen liberalen Konstitutionalismus, weder politische Parteien an, noch verankert sie ein Vereinigungsrecht; das einfache Recht schränkte seinerseits politische Vereinigungen ein und hat sie zeitweise sogar verboten. Die folgenden Verfassungen verkörpern eine Periode der formellen Nichtberücksichtigung politischer Parteien. Die Verfassungen von 1869 und 1876 markieren schließlich den Beginn einer Phase der Anerkennung des Vereinigungsrechts in Verfassungstexten und eine Beachtung der politischen Parteien in einigen Rechtsnormen. Diese Anerkennung führte jedoch dazu, dass es nur zwei Parteien gab, die sich an der Macht abwechselten; das Mehrparteiensystem wurde damals als ein Faktor der Destabilisierung und der Vertretung von Partikularinteressen angesehen und man nahm an, das repräsentative System benötige zwei Parteien, die sich friedlich an der Regierung abwechseln, um zu funktionieren. Die Verfassung der Zweiten Spanischen Republik von 1931 stellt einen Wendepunkt in der Geschichte der politischen Parteien dar, der durch eine „Quasi-Konstitutionalisierung“ der Parteien und durch einen bis dahin unbekanntem politischen Pluralismus gekennzeichnet war. In dieser Verfassung wird in Art. 39 das Recht auf Vereinigungs- und Gewerkschaftsfreiheit anerkannt und bei der verfassungsrechtlichen Regelung der internen Organisation des Parlaments finden auch „politische Fraktionen“ Erwähnung.

¹ Prof. Dr. María Salvador und Prof. Dr. Jorge Alguacil González-Aurioles sind Professoren für Rechtswissenschaften an der *Universidad Nacional de Educación a Distancia* (UNED) Spanien und unterrichten dort am *Centro de Estudios de Partidos Políticos*. Dieser Beitrag stammt aus dem Forschungsprojekt DER2017-84733-R („Politische Parteien: Ursprung, Funktion und Überprüfung ihres verfassungsrechtlichen Status“).

Dieser historisch-konstitutionelle Weg, der mit dem anderer europäischer Länder vergleichbar ist, wurde durch die Franco-Diktatur (1939-1978) unterbrochen, die Spanien in ein Regime ohne Freiheiten stürzte, geprägt von einer einzigen Partei – der Trägerin einer einzigen Ideologie und von Werten, die dieses diktatorische Regime verkörperte.

Mit dem Tod des Diktators im Jahr 1975 begann der politische Übergang zur Demokratie. Die freie Gründung politischer Parteien war wesentliche Voraussetzung hierfür, weshalb das Gesetz 21/1976 über politische Vereinigungen (*Ley 21/1976 de Asociaciones Políticas*) verabschiedet wurde, in dem das Recht auf politische Vereinigung vorläufig geregelt wurde, um eine Legalisierung von Parteien zu ermöglichen. Dieses Gesetz behielt jedoch ein System der Vorabregistrierung bei, das eine ideologische Kontrolle der Parteien ermöglichte, weshalb es von der demokratischen politischen Opposition abgelehnt wurde und durch das Gesetzesdekret 12/1977 (*Decreto ley 12/1977*) geändert werden musste. Das Gesetzesdekret 20/1977 (*Decreto ley 20/1977*) erkannte die Parteien bezogen auf die Wahlordnung als wesentliche Akteure im Wahlprozess an.

Das Ergebnis dieser Vorschriften war die Legalisierung der de facto bereits existierenden Parteien und die freie Gründung neuer Parteien. Sie alle wurden sofort zu unbestrittenen politischen Akteuren: Sie traten zu den Wahlen vom 15. Juni 1977 an, bei denen die Bürger ihre Vertreter in die Verfassungsgebende Versammlung (*Cortes constituyentes*) wählten, die die aktuelle Verfassung von 1978 verabschiedete und den politischen Übergang zu einer neuen Ordnung der Freiheit und Demokratie einleitete.

2. Politische Parteien in der Verfassung von 1978

2.1. Art. 6 der Verfassung

Die Verfassung des Königreichs Spanien (*Constitución Española* – kurz: CE) von 1978 widmet ihren Art. 6 den politischen Parteien. Ihre Abfassung wurde stark sowohl von den Verfassungen beeinflusst, die in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg (in Italien, Deutschland und Frankreich) erarbeitet wurden, als auch von der damals gerade verabschiedeten portugiesischen Verfassung von 1976. Sowohl die Erfahrung der Franco-Diktatur als auch der Einfluss des Konstitutionalismus der Nachkriegszeit führten zu der Entscheidung, einen Artikel über die politischen Parteien aufzunehmen, der sich im Vortitel befindet, der außerdem die wesentlichen und bestimmenden Elemente der neuen Verfassungsordnung enthält.

In der Verfassungsgebenden Versammlung gab es eine interessante Debatte über den Inhalt dieses Artikels, insbesondere darüber welche Elemente des Parteiensystems in ihm verfassungsrechtlich verankert werden sollten. Im ersten Entwurf waren nur die Funktion der Parteien und ihre Gestaltungs- und Handlungsfreiheit enthalten. Es wurde jedoch vorgeschlagen, drei weitere Elemente hinzuzufügen: das Erfordernis der demokratischen Organisation und Arbeitsweise, die öffentliche Finanzierung und die Kontrolle der Parteien durch das spanische Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*).

Bezogen auf eine verfassungsrechtliche Pflicht zu innerparteilicher Demokratie äußerten einige Fraktionen die Befürchtung, dass ein solches Erfordernis dazu genutzt werden könnte, Parteien zu verbieten, wie es in anderen europäischen Ländern bereits geschehen ist. Dabei nahmen sie ausdrücklich Bezug auf das Konzept der wehrhaften Demokratie unter dem deutschen Grundgesetz. Die Fraktion, die den Vorschlag verteidigte, erklärte jedoch, dass das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie der Notwendigkeit entspreche, die Kohärenz zwischen der in der Verfassung verankerten allgemeinen demokratischen Ideologie und der innerparteilichen Organisation und Funktionsweise der Parteien zu gewährleisten. Der Vorschlag wurde schließlich angenommen. In der Frage der öffentlichen Finanzierung und der Kontrolle der Parteien wurde vertreten, dass beides einfachgesetzlich geregelt werden kann, ohne dass eine diesbezügliche Verfassungsbestimmung erforderlich ist. So wurden letztlich in Art. 6 CE die Funktion der Parteien, ihre Freiheit und das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie wie folgt verfassungsrechtlich verankert: „Die politischen Parteien sind Ausdruck des politischen Pluralismus, wirken bei der Willensbildung des Volkes und deren Äußerung mit und sind Hauptinstrument der politischen Beteiligung. Ihre Gründung und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind im Rahmen der Achtung der Verfassung und des Gesetzes frei. Ihre innere Struktur und ihre Arbeitsweise müssen demokratisch sein.“ Art. 6 CE wird ergänzt durch andere verfassungsrechtliche Vorschriften, wie z. B. Art. 1 Abs. 1 CE, der den Staat als sozialen und demokratischen Rechtsstaat definiert, politischen Pluralismus als einen der höchsten Werte seiner Rechtsordnung festlegt, den Grundsatz der nationalen Souveränität festschreibt und die Staatsform als parlamentarische Monarchie definiert, oder Art. 9 Abs. 2 CE, der den allgemeinen Auftrag an die staatlichen Behörden festlegt, die Beteiligung aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu

erleichtern und weiter durch jede andere Bestimmung, die Grundrechte im Zusammenhang mit dem Funktionieren des politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Bereichs festschreibt.

2.2. Verfassungsrechtlicher Status der politischen Parteien

Der verfassungsrechtliche Status der Parteien richtet sich nach der Funktion, die diese ausüben. In diesem Sinne konzipiert die spanische Verfassung einen demokratischen Prozess und eine demokratische Organisation der Staatsgewalt als ein Modell der repräsentativen Demokratie, in der die politischen Parteien eine wichtige Rolle spielen, weil Instrumente der direkten Demokratie und andere Formen der Beteiligung neben der Mitwirkung der Parteien absolut begrenzt sind. Die Parteien sind somit die wichtigsten und nahezu alleinigen Protagonisten des demokratischen Systems.

Das Verständnis des Parteienartikels, wonach die Funktion der Parteien der Aspekt ist, der ihre verfassungsrechtliche Stellung bestimmt, ist in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts konstant geblieben: „Die Verfassung verleiht den politischen Parteien eine besondere Stellung und bietet verfassungsrechtlichen Schutz aufgrund der entscheidenden Bedeutung, die diese Organisationen in modernen pluralistischen Demokratien spielen, wegen der politischen Wichtigkeit ihrer Funktionen (an der Bildung und Manifestation des Volkswillens mitzuwirken) und da sie als grundlegender Kanal für die politische Beteiligung dienen“ (Urteil des Verfassungsgerichts – *Sentencia del Tribunal Constitucional* – kurz: STC 226/2016); „aufgrund dieser bestimmten öffentlichen Funktion, die sie in modernen Demokratien haben, genießen sie rechtlich bestimmte Privilegien, die als logisches Gegenstück bestimmte Einschränkungen haben müssen“ (STC 3/1981). In diesem Zusammenhang und in Bezug auf das Wesen der Parteien hat das Verfassungsgericht festgestellt, dass Parteien keine Staatsorgane sind (STC 10/1983) und auch keine bloßen Vereinigungen, sondern „Vereinigungen, die durch die Verfassungsrelevanz ihrer Funktionen gekennzeichnet sind“ (STC 48/2003).

Die Anerkennung des verfassungsrechtlichen Status der Parteien und die Konkretisierung der Grundsätze, aus denen er sich zusammensetzt, sind eher uneinheitlich verlaufen, was einer gewissen Logik folgt:²

² Zu diesem Status: Salvador Martínez, M. (2021), *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid.

a) Der Grundsatz der Freiheit der Parteien wurde als erster bekräftigt und beherrschte die Auslegung des Parteienrechts in den ersten beiden Jahrzehnten der spanischen Demokratie. Nach Ende der Diktatur war das erste Bedürfnis, das erfüllt werden musste, natürlich die Freiheit der Parteien gegenüber dem Staat. Das Engagement der Parteien führte außerdem 1978 zur Demokratie, was die Überzeugung verstärkte, dass die Existenz von Parteien und ihr freies Handeln ein ausreichender Garant für das demokratische System seien.

Die Freiheit der Parteien ist als objektiver Rechtsgrundsatz in Art. 6 CE und durch die von den Parteien ausgeübten Grundrechte geschützt: Vereinigungsfreiheit, Weltanschauungsfreiheit, Meinungsfreiheit. Art. 6 CE stützt sich auf diese Rechte und verleiht ihnen aufgrund der von den Parteien ausgeübten Funktion eine besondere Gestalt: So unterscheidet sich z.B. die politische Vereinigungsfreiheit, also die grundlegende Garantie der Vereinigungsfreiheit der Parteien, in einigen Aspekten von der allgemeinen Vereinigungsfreiheit: Die demokratischen Mitwirkungsrechte der Mitglieder sind Teil des Rechts auf politische Vereinigung (STC 56/1995); der Umfang der gerichtlichen Kontrolle parteiinterner Entscheidungen, insbesondere bezogen auf Sanktionen, kann weiter sein als bei allgemeinen Vereinigungen (STC 226/2016); die Freiheit der Selbstorganisation der Partei wird durch das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie begrenzt und schließlich entschied man sich, dass der Gesetzgeber besondere Auflösungsgründe für Parteien festlegen kann, deren Tätigkeit ihrer verfassungsmäßig zugewiesenen Funktion zuwiderläuft, weil sie die demokratisch-pluralistische Ordnung gefährdet (STC 48/2003).

b) Der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie ist ausdrücklich in Art. 6 CE enthalten, sodass seine Anerkennung keine größeren Probleme aufgeworfen hat, wohl aber seine Auslegung und vor allem eine Weiterentwicklung des Grundsatzes, die eher verspätet erfolgt ist. Nach der Auslegung des Verfassungsgerichts besteht das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie aus zwei Elementen: dem Grundsatz der innerparteilichen demokratischen Organisation und Arbeitsweise und den Rechten der Mitglieder, die die Beteiligung der Mitglieder an der innerparteilichen Willensbildung gewährleisten sollen (STC 56/1997). Die Lehre hat ihrerseits versucht, Mindestanforderungen zu konkretisieren, denen das Recht entsprechen müsste, um beide Elemente zu gewährleisten, was zu einer interessanten

und intensiven dogmatischen Debatte geführt hat.³ Die dogmatischen und sozialen Anforderungen in diesem Bereich sind der Grund für die jüngsten Rechtsreformen, der einige dieser Mindestanforderungen zugrunde liegen.

c) Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien wurde aus mehreren Verfassungsgrundsätzen abgeleitet: dem Grundsatz des politischen Pluralismus (Art. 1. Abs. 1 CE), dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 9 Abs. 2 CE) und dem Recht auf politische Beteiligung (Art. 9 Abs. 3 CE). Die Chancengleichheit wird als Bedingungsungleichheit von Beginn an über den gesamten Lauf des politischen Wettbewerbs verstanden. Hinsichtlich Finanzierung und Zugang zu den sozialen Medien wurde die Chancengleichheit ausdrücklich in das Wahlrecht aufgenommen. Die Ausgestaltung des Prinzips der Chancengleichheit durch den Gesetzgeber hat jedoch eindeutig die Aufrechterhaltung des Status quo begünstigt, d.h. die großen Parteien mit parlamentarischer Vertretung begünstigt und die Entstehung neuer politischer Akteure behindert, da sie an eine abgestufte Chancengleichheit auf Basis der letzten Wahlergebnisse anknüpft.⁴ Nach Ansicht der Lehre war diese Entwicklung in den Anfangsjahren der Demokratie gerechtfertigt, weil die Parteien sowohl zahlreich als auch labil waren und es daher notwendig war, starke Parteien zu fördern, die die neue Demokratie tragen würden, heute jedoch einige dieser Entwicklungen korrigiert werden sollten, um neue oder kleine Parteien zu stärken.⁵

³ Zu diesem Thema: Contreras/Garrido (Hrsg.) (2015), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza; Navarro Méndez, J. I. (1999), *Partidos políticos y „democracia interna“*, CEPC, Madrid; Flores Giménez, F. (1998), *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid.

⁴ Das Parteiensystem in Spanien ist derzeit durch fünf große politische Formationen gekennzeichnet, drei auf der rechten Seite des Spektrums (PP, Ciudadanos und VOX) und zwei auf der linken (PSOE und Podemos), obwohl es bis 2014 nur zwei große politische Formationen (PP und PSOE) gab, zusätzlich zu einigen regionalistischen oder nationalistischen politischen Parteien. Dieser neue Pluralismus ist jedoch nicht das Ergebnis von gesetzlichen Regelungen, die ihn hätten begünstigen können, sondern er ist, im Gegenteil, trotz Regeln entstanden, die die beiden großen Parteien begünstigen und kleinen und neuen Parteien weniger Möglichkeiten geben.

⁵ Zu diesem Grundsatz: Fernández Vivas, Y. (2007), *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid; Sánchez Muñoz, O. (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid.

d) Schließlich ist der Grundsatz der Öffentlichkeit und der Rechenschaftspflicht nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert, obwohl er sich aus den allgemeinen Prinzipien des demokratischen Staates und der Rechtsstaatlichkeit ableitet. Die gesetzliche Entwicklung des Grundsatzes war jedoch bis vor einigen Jahren noch sehr begrenzt, bis wichtige Reformen sowohl in Bezug auf die Finanzierung und die wirtschaftlich-finanzielle Kontrolle als auch in Bezug auf die Transparenz der Organisationsstrukturen, der Funktionsweise und der Aktivitäten der Parteien vorgenommen wurden.

II. Der Parteiengesetzgeber in Spanien

Bei der Regulierung der politischen Parteien in Spanien lassen sich zwei Phasen unterscheiden, die die Entwicklung von einer schwachen zu einer intensiveren und umfassenderen Regulierung widerspiegeln.

1. Die ersten Minimalvorschriften

Das erste Parteiengesetz (*Ley de Partidos* – kurz: LPP), das Gesetz 54/1978, wurde von der Verfassungsgebenden Versammlung während der Ausarbeitung der Verfassung beschlossen und nur wenige Tage vor dem Verfassungstext verabschiedet. Dieses Gesetz enthielt absolut minimale und außerordentlich knappe Bestimmungen, da sich der Gesetzgeber nach damaligem Verständnis darauf beschränken sollte, die Freiheit der Parteien zu respektieren, ohne dabei übermäßig in ihren rechtlichen Status einzugreifen. Damals, kurz nach Ende der Diktatur, war das vorrangige und fast einzige Ziel die Legalisierung der politischen Parteien und ihre Stärkung in einem beginnenden demokratischen System.

Zwei Aspekte des Entstehungsprozesses des Parteiengesetzes sind hervorzuheben: Erstens, dass es unter Berücksichtigung des Prozesses der Verfassungsgebung und insbesondere des Art. 6 entstand, der im Verfassungsentwurf den politischen Parteien gewidmet ist. Zweitens wurde während der Bearbeitung und Verabschiedung des Gesetzes ein großer Konsens erreicht, der demjenigen Konsens entspricht, der den Prozess der Verfassungsgebung kennzeichnete, weshalb die Übergangsregelung – ob bereits bestehende Parteien sich an das neue Gesetz anpassen müssen – und eine sehr spezifische Änderung des sehr kurzen Verweises im Gesetz auf die öffentliche Wahlfinanzierung kaum diskutiert wurden.

Das Parteiengesetz war hinsichtlich der dort geregelten Aspekte sowohl ein kurzes als auch klares Gesetz, weil sehr relevante Themen ausgeklammert wurden (weitere Finanzierungsmittel, wirtschaftlich-

finanzielle Kontrolle, eine extensivere Regelung des grundlegenden Inhalts der Satzung und der innerparteilichen Demokratie, etc.). Es bestand aus sechs Artikeln, die sich in aller Kürze mit der Anerkennung der Freiheit der Parteien, den Anforderungen und Verfahren hinsichtlich ihrer Eintragung, einigen absolut minimalen Angaben zur internen Organisation und Funktionsweise, der Bestimmung über die vorübergehende Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien in zwei spezifischen Fällen (allerdings ohne weitere Konkretisierung) und der Bestimmung der öffentlichen Finanzierung der Wahltätigkeit befassten.

Inhaltlich kritisierte die Lehre an dem Gesetz zunächst das Eintragungsverfahren, das dem unter dem Franco-Regime eingeführten ähnelte, weil man glaubte, dass es die Freiheit der Parteigründung einschränken könnte. Diese Möglichkeit wurde jedoch vom Verfassungsgericht von vornherein klar ausgeschlossen. Es stellte klar, dass das neue Verfahren der vorherigen Eintragung keinerlei materielle oder ideologische Kontrolle der politischen Parteien beinhalten dürfe (STC 3/1981 und STC 85/1986). Im Übrigen konzentrierte sich die Kritik der Lehre auf die Unzulänglichkeiten des Gesetzes in absolut zentralen Fragen wie der Finanzierung, Kontrolle und innerparteilichen Demokratie. Zwar war die Ausgestaltung des Gesetzes mit Blick auf den historischen Kontext, in dem es verabschiedet wurde, nachvollziehbar: Es war das Ergebnis eines Übergangsprozesses, dessen Hauptziel – als Reaktion auf die politische Realität des unmittelbar vorangegangenen Regimes – darin bestand, Freiheit zu garantieren und staatliche Einmischung zu vermeiden. Im Laufe der folgenden Jahre häuften sich jedoch die Gründe und Argumente für eine stärkere Regulierung.

In dieser Phase – fast ein Jahrzehnt später – wurde die Regelung des Rechts der politischen Parteien mit der Verabschiedung des Organgesetzes 3/1987 über die Finanzierung der politischen Parteien (*Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de los Partidos Políticos*) abgeschlossen, das jedoch ebenfalls ein sehr kurzes Gesetz mit elf Artikeln und sehr knappen, unzureichenden Bestimmungen war.

2. Das Organgesetz 6/2002 über politische Parteien

Im Jahr 2002 verabschiedete der Gesetzgeber das Organgesetz 6/2002 über politische Parteien (*Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos* – kurz: LOPP), mit dem das vorherige LPP aufgehoben wurde. In der Begründung des LOPP heißt es, dass mit dem Gesetz auf die damals bestehenden Forderungen

gen in diesem Bereich reagiert werden sollte, die im Wesentlichen folgende zwei waren: die gesetzliche Festlegung von Mindestanforderungen an die innerparteiliche Demokratie und die Einführung einer Regelung zur vorübergehenden Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien, die gewährleistet, dass die Handlungen aller Parteien in Einklang mit der Verfassung stehen. Mit dem Gesetz sollte einerseits auf die Kritik der Lehre reagiert werden, die eine stärkere gesetzliche Ausgestaltung des Erfordernisses der innerparteilichen Demokratie forderte, aber vor allem sollte damit das Problem terroristischer Gewalt angegangen werden, die von bestimmten baskischen Parteien unterstützt wurde, deren Nötigung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen das normale Funktionieren der demokratischen Ordnung im Baskenland beeinträchtigte.

Die mit dem Gesetz eingeführten Neuerungen in Bezug auf die vorübergehende Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien führten zu einer intensiven dogmatischen und politischen Debatte, sodass bei der Ausarbeitung und endgültigen Verabschiedung des Gesetzes nicht dasselbe hohe Maß an Konsens erreicht wurde wie bei Erlass des Gesetzes von 1978. Der Gesetzentwurf war zwischen den beiden großen Parteien [*Partido Popular* (PP) und *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE)] vereinbart worden und obwohl im Kongress sechs Änderungsanträge zum gesamten Gesetzentwurf und 197 Änderungsanträge zu einzelnen Artikeln eingebracht wurden, weicht der schließlich verabschiedete Text kaum von dem ursprünglich vereinbarten Entwurf ab.

Die Verfassungsmäßigkeit des neuen LOPP wurde früh in Frage gestellt und die baskische Regierung reichte eine Verfassungsklage dagegen ein. Das Verfassungsgericht stellte in einem ausführlichen Urteil (STC 48/2003), das in kürzerer Zeit als üblich ergangen ist, einstimmig die Verfassungsmäßigkeit aller angefochtenen Bestimmungen fest, gab aber auch in einigen Punkten Hinweise zu deren Auslegung. Die Entscheidung enthält die umfassendste und systematischste Auslegung des verfassungsrechtlichen Status der Parteien und spiegelt die Entwicklung von einem minimalen, auf die Freiheitlichkeit ausgerichteten Parteiengesetz zu einem stärker eingreifenden Gesetz wider, dessen Schwerpunkt die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Parteien ist.

In der Tat reagiert das LOPP auf andere historische Umstände als das LPP. Es entstand in einer Phase größerer Intervention des Gesetzgebers, in der dieser die Verantwortung dafür übernimmt, ein Parteiensystem mit den notwendigen Grenzen und Garantien

zu schaffen, um die Erfüllung der den Parteien im demokratischen Staat zukommenden Funktion zu gewährleisten. Um diese Funktion zu erfüllen, müssen nach Ansicht des Gesetzgebers im Kern zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Es bedarf innerparteilicher Demokratie und die Tätigkeit der Partei darf nicht im Widerspruch zu der ihr von der Verfassung zugewiesenen Funktion stehen. Die neue durch das Gesetz eingeführte Regelung erklärt beide Elemente zu den ausschlaggebenden Parametern für die Rechtmäßigkeit der Parteien und zur Bedingung für die Aufrechterhaltung des Status einer politischen Partei. Diese Neuerung ist daher von bemerkenswerter Tragweite und stellt eine wesentliche Änderung gegenüber dem Ansatz der früheren Rechtsordnung dar.

Die Regelungen des LOPP waren in einigen Aspekten technisch verbesserungsfähig und bestimmte Fragen bedurften noch vertiefter Regelung. Deshalb wurden in den folgenden Jahren neue Gesetze und Reformen der bestehenden Gesetze verabschiedet: Das Organgesetz 8/2007 über die Finanzierung der politischen Parteien (*Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los Partidos Políticos*) ersetzte nach zwanzig Jahren das vorherige Gesetz von 1987; das Organgesetz 5/2012 (*Ley Orgánica 5/2012 de reforma*) reformierte nur fünf Jahre später das Organgesetz 8/2007 über die Finanzierung der politischen Parteien und versuchte, einige der vielen Unzulänglichkeiten des letzteren zu korrigieren; das Gesetz 19/2013 über Transparenz, Zugang zu öffentlichen Informationen und gute Regierungsführung (*Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*) verpflichtete die politischen Parteien zu bestimmten Publizitätspflichten; schließlich wurde mit dem Organgesetz 3/2015 über die Kontrolle der wirtschaftlich-finanziellen Aktivitäten der politischen Parteien (*Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos*) eine tiefgreifende und relevante Reform in Bezug auf die Publizität und innerparteiliche Demokratie einführt, die auch die Regulierung der Finanzierungsquellen verschärfte und die Mechanismen der wirtschaftlich-finanziellen Kontrolle stärkte.

Die Verabschiedung dieser jüngsten Gesetzesreformen ging auf die Forderungen der Lehre zurück, aber auch der soziale Druck war entscheidend: Er stand im Zusammenhang mit einer gewissen Krise des traditionellen Parteienmodells und einer deutlichen Unzufriedenheit mit der Leistung der traditionellen Parteien sowie den Empfehlungen spezialisierter internationaler Gremien (insbesondere die GRECO-Berichte des Europarats).

III. Rechtliche Stellung der politischen Parteien

1. Gründung

1.1 Gründungsfreiheit

Dem Grundsatz der Freiheit der Parteien entsprechend erkennt das Gesetz die freie Gründung von Parteien sowie die freie und freiwillige Parteimitgliedschaft an und sieht vor, dass niemand gezwungen werden darf, eine Partei zu gründen, ihr beizutreten oder Mitglied zu bleiben (Art. 1 LOPP). Diese Freiheiten werden in anderen Rechtsnormen weiter konkretisiert:

- Seit der mit Organgesetz 3/2015 eingeführten Reform können alle Staatsangehörigen der Europäischen Union eine Partei gründen, zuvor beschränkte das Gesetz die Gründungsbefugnis aufgrund der Funktion der Parteien und ihrer Beziehung zur Souveränität der spanischen Bürger auf spanische Staatsangehörige (STC 48/2003 FJ 18).
- Das Gesetz verbietet es Personen, die wegen Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung oder wegen einer der in den Titeln XXI bis XXIV des Strafgesetzbuches (*Código Penal*) vorgesehenen schweren Straftaten (Straftaten gegen die Verfassung, die öffentliche Ordnung, Hochverrat und Straftaten gegen die internationale Gemeinschaft) strafrechtlich verurteilt wurden als Gründungsmitglieder einer Partei zu fungieren, es sei denn, sie sind gerichtlich rehabilitiert worden. Damit sollte verhindert werden, dass Personen, die wegen terroristischer Straftaten verurteilt wurden, politische Parteien fördern. Diese Einschränkung wurde vom Verfassungsgericht gebilligt. Es sah es als verhältnismäßig an, Personen von der Parteiarbeit auszuschließen, die wegen schwerer Straftaten verurteilt wurden, die gerade darauf abzielen, das friedliche Zusammenleben zu untergraben, für das die Parteien tätig sein sollten (STC 48/2003, FJ 19).
- Minderjährige können nicht in Parteien eintreten, wohl aber in ihre Jugendorganisationen (Art. 2.2 LOPP).
- In mehreren Gesetzen wurden die Verfassungsbestimmungen aufgegriffen, die das Recht auf politische Vereinigung für bestimmte öffentliche Ämter und Funktionen einschränken: Mitglieder der Justiz, der Staatsanwaltschaft, des Rechnungshofs und der staatlichen Sicherheitskräfte und -organe, der Ombudsmann (*Defensor del Pueblo*) ebenso wie die Richter des Verfassungsgerichts dürfen keiner Partei angehören.

1.2 Eintragung

Der spanische Gesetzgeber hat sich von Anfang an dafür entschieden, ein System einer Registereintragung zu schaffen, von dem die formelle Gründung der Partei und der Erwerb ihrer Rechtspersönlichkeit abhängt. Die Lehre kritisierte zunächst, dass es eine gewisse Ähnlichkeit mit dem System der vorherigen administrativen Kontrolle des vorkonstitutionellen Gesetzes 21/1976 beibehielt und man befürchtete, dass das Register zu einer präventiven Kontrolle der Ziele der Partei führen könnte.⁶ Das Verfassungsgericht hat jedoch von Anfang an seine klare Auslegung beibehalten, die auch in den ersten Jahren des neuen demokratischen Regimes entscheidend war, als der kommunistischen Partei die Eintragung verweigert wurde. Das Gericht stellte damals fest, dass die Vereinigungsfreiheit jede Art von Verwaltungskontrolle über die Gründung einer Partei ausschließt, die ein System der Vorabgenehmigung beinhaltet; es stellte außerdem fest, dass die allgemeine Pflicht zur Eintragung nur dem Zweck der Publizität dient und dass die Verantwortlichen des Registers, in das die Parteien eingetragen werden, nicht nach eigenem Ermessen über einen Antrag auf Eintragung entscheiden können, da ihre einzige Funktion in einer „geregelten Überprüfung“ bestehe, d.h. in der Kontrolle, ob die vorgelegten Unterlagen den erforderlichen formalen Anforderungen entsprechen (STC 3/1981 und 85/1986).

Die Vereinbarung über die Gründung einer Partei muss durch einen Gründungsakt formalisiert werden, der bestimmte Daten enthalten (eine persönliche Identifikation der Gründungsmitglieder, den Namen der Partei, die Mitglieder der vorläufigen Gremien, die Adresse und die Satzung) und beim Parteienregister eingereicht werden muss.

Die von der Registerbehörde durchzuführende Vorabkontrolle ist gesetzlich auf zwei Extremfälle beschränkt:

- Erstens wird geprüft, ob die formalen Anforderungen erfüllt sind, sodass die Gründungsmitglieder bei Feststellung von Mängeln aufgefordert werden können, diese zu beheben. Die einzigen Konflikte, die in diesem Zusammenhang aufgetreten sind, betrafen Anträge, eine neue Partei mit einem Namen zu registrieren, der dem einer bereits

⁶ Jiménez Campo, J. (1981), “La intervención estatal del pluralismo”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 1, S. 171-184; De Otto y Pardo, I. (1985), *Defensa de la constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, S. 105; Blanco Valdés, R. (1990), *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, S. 184.

bestehenden Partei ähnelte. In diesen Fällen hat das Verfassungsgericht klargestellt, dass das Register die Eintragung nicht verweigern kann, weil der Name des Antragstellers einem anderen ähnelt, auch wenn klar ist, dass die Namen zweier Parteien nicht übereinstimmen oder sich derart ähnlich sein dürfen, dass dadurch Verwechslungen hervorgerufen werden, es sei denn, es liegt eine völlige Namensgleichheit zwischen zwei Parteien vor oder es liegt ein eklatanter, offensichtlicher oder unverhohlener Widerspruch des Parteinamens zu Gesetzen oder Grundrechten vor (STC 85/1986; später in STC 48/2003).

- Zweitens darf das Innenministerium (*Ministerio del Interior*) die Staatsanwaltschaft informieren, wenn sich aus den vorgelegten Unterlagen begründete Hinweise auf ein mögliches strafrechtlich relevantes Fehlverhalten ergeben. In diesem Fall wird die Registrierungsfrist ausgesetzt und ein Gerichtsverfahren eingeleitet, um festzustellen, ob sich die Partei einer Straftat schuldig gemacht hat. Dabei handelt sich um eine präventive gerichtliche Kontrolle, die jedoch wenig wirksam ist: Es ist schwer vorstellbar, dass die Gründer in den vorzulegenden Unterlagen ihre Absicht, Straftaten zu begehen, in irgendeiner Weise deutlich machen. Zudem ist es schwierig, eine solche Absicht von einer Organisation abzuleiten, die noch nicht gegründet wurde und noch nicht gehandelt haben kann. In der Lehre wurde die Möglichkeit in Frage gestellt, die Eintragung auszusetzen, wenn aufgrund von Hinweisen auf die Rechtswidrigkeit ein Gerichtsverfahren eingeleitet wird, da dies in der Praxis die freie Gründung behindert und es wurden auch andere Aspekte der Vorregistrierung erörtert, wobei auf einige Elemente hingewiesen wurde, die sowohl aus technischer als auch aus verfassungsrechtlicher Sicht verbessert werden könnten.

2. Interne Organisation und Arbeitsweise

2.1. Innerparteiliche Demokratie

Das erste Parteiengesetz enthielt nur minimale Angaben zur innerparteilichen Demokratie, die es kaum vermochten, die demokratische Organisation und Arbeitsweise der Parteien zu gewährleisten. Das nachfolgende LOPP wurde mit der Absicht verabschiedet, die Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie weiterzuentwickeln und führte neue Anforderungen ein, die jedoch immer noch unzureichend waren. Erst die mit Organgesetz 3/2015 eingeführte

Reform vollbrachte die letzten notwendigen Fortschritte in diesem Bereich.

Das Gesetz legt einige, wenn auch nicht viele, Aspekte der innerparteilichen Organisation und Arbeitsweise als verbindlich fest. Der gegen das Gesetz erhobene Einwand, es gebe die interne Ordnung der Parteien vollständig vor, geht fehl. Das Gesetz schreibt vor, dass die Satzungen der Parteien bestimmte innerparteiliche Elemente regeln müssen, wobei teilweise die inhaltliche Richtung einer solchen Regelung angegeben wird, es aber der Partei überlassen bleibt, wie sie diesen konkreten organisatorischen Aspekt ausgestaltet. Damit soll sichergestellt werden, dass die wichtigsten Elemente, die die innere Ordnung der Partei bestimmen, in der Satzung vorgesehen sind (was vorher nicht immer der Fall war), während die Freiheit der Selbstorganisation der Partei gewahrt bleibt.

Folgende Mindestinhalte sind verbindlich in der Satzung zu regeln:

a) Interne Organisation der Partei

- Parteien müssen eine Hauptversammlung der Mitglieder vorsehen, in der alle Mitglieder direkt oder durch Delegierte agieren können und die für die grundlegenden Entscheidungen der Partei einschließlich der Entscheidung über ihre Auflösung zuständig ist (Art. 7.2 LOPP).
- Die Führungsgremien der Parteien müssen in freier und geheimer Wahl besetzt werden (Art. 7.3 LOPP). Die Satzung muss das Verfahren für die Wahl der Führungsgremien festlegen, entweder direkt oder durch Vertretung, wobei in jedem Fall die Beteiligung aller Mitglieder in freier und geheimer Wahl gewährleistet sein muss (Art. 3.2.j LOPP). In der Satzung müssen außerdem Formalien für die direkte Beteiligung der Mitglieder, insbesondere an den Wahlen des höchsten Führungsgremiums der Partei, festgelegt werden (Art. 7.1 LOPP).
- Hinsichtlich der Funktionsweise der Kollegialorgane schreibt das Gesetz vor, dass in der Satzung für die Einberufung der Sitzungen eine ausreichende Frist zur Vorbereitung der zu behandelnden Tagesordnungspunkte festzulegen ist. Geregelt sein muss außerdem die Anzahl der Mitglieder, die eine Aufnahme von Tagesordnungspunkten in die Tagesordnung bewirken können, Regeln für die Diskussion, die widerstreitende Meinungen zulassen, und die für die Annahme von Beschlüssen erforderliche Mehrheit – in der Regel

die einfache Mehrheit der anwesenden oder vertretenen Mitglieder (Art. 7.4 LOPP). Die Satzung muss auch die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Leitungs- und Vertretungsorgane regeln. Enthalten sein müssen Bestimmungen zu den Fristen für ihre Neuwahl (höchstens alle vier Jahre), ihren Befugnissen, den für die Einberufung von Sitzungen der Kollegialorgane zuständigen Gremien, zur Mindestfrist für die Einberufung von deren Sitzungen, zu deren Dauer, zur Art und Weise der Aufstellung der Tagesordnung einschließlich der Zahl der Mitglieder, die erforderlich sind, um die Aufnahme von Punkten in die Tagesordnung vorzuschlagen, sowie über die Regeln für die Diskussion und zu der für die Annahme von Beschlüssen erforderlichen Mehrheit, in der Regel die einfache Mehrheit der Anwesenden, unabhängig davon, ob es sich um vollberechtigte Mitglieder oder Vorstandsmitglieder handelt (Art. 3.2.i LOPP).

- Die Satzung muss Verfahren zur demokratischen Kontrolle der gewählten Repräsentanten (Art. 7.5 und Art. 3.2.j LOPP) und ein Verfahren für Beschwerden von Mitgliedern gegen Vereinbarungen und Entscheidungen der Parteiorgane (Art. 3.2.q LOPP) vorsehen.

b) Rechte und Pflichten der Mitglieder

- Die Satzung muss die Voraussetzungen und Modalitäten für die Aufnahme und Beendigung der Mitgliedschaft enthalten (Art. 3.2.g LOPP) und kann je nach Grad der Parteibindung des jeweiligen Mitglieds unterschiedliche Modalitäten der Mitgliedschaft festlegen, die mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten verbunden sind.
- Die Mitglieder (mit der stärksten Bindung zur Partei, wenn verschiedene Modalitäten vorgesehen sind) müssen mindestens folgende Rechte haben: a) gemäß der Satzung an den Aktivitäten der Partei und der Leitungs- und Vertretungsorganen zu partizipieren, das Stimmrecht auszuüben sowie an der Hauptversammlung teilzunehmen; b) aktives und passives Wahlrecht für Parteiämter; c) über die Zusammensetzung der Leitungs- und Verwaltungsorgane oder über die von den Organen gefassten Beschlüsse, über die durchgeführten Tätigkeiten und über die wirtschaftliche Lage der Partei informiert zu werden; d) Beschlüsse der Parteiorgane anzufechten, die für gesetzes- oder satzungswidrig gehalten werden; e) sich an die für die Wahrung der Rechte der Mitglieder zuständige Stelle wenden zu können (Art. 8.4 LOPP).

- Mitglieder haben die sich aus den Bestimmungen der Satzung ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen und in jedem Fall: a) die Ziele der Partei zu teilen und an ihrer Verwirklichung mitzuwirken; b) die Bestimmungen der Satzung und des Gesetzes zu respektieren; c) die von den Leitungsorganen der Partei rechtsgültig beschlossenen Vereinbarungen zu befolgen und einzuhalten; d) die Beiträge und sonstigen Zuwendungen zu entrichten, die gemäß der Satzung auf jedes einzelne Mitglied je nach Art der Mitgliedschaft entfallen (Art. 8.5 LOPP).

- In der Satzung muss die Stelle oder das Gremium bestimmt werden, das für die Verteidigung und Gewährleistung der Rechte der Mitglieder zuständig ist (Art. 3.2.r LOPP). Die Satzung muss außerdem ein Reglement für Satzungsverstöße der Mitglieder und deren Sanktionierung sowie ein Verfahren zu deren Verhängung enthalten, dessen Ausgestaltung der Partei grundsätzlich freisteht, mit Ausnahme von zwei Fällen, die das Gesetz selbst vorschreibt: automatische vorsorgliche Suspendierung der Mitgliedschaft von Mitgliedern, die in ein Strafverfahren verwickelt sind und gegen die ein Beschluss zur Eröffnung eines Verfahrens wegen eines Korruptionsdelikts ergangen ist, und ein Ausschluss für diejenigen, die wegen eines dieser Delikte verurteilt wurden (Art. 3.2.s LOPP). Bei einem Ausschluss oder anderen Sanktionsmaßnahmen, die den Entzug von Rechten beinhalten, sind den Mitgliedern Verfahrensrechte zu garantieren: Sanktionen dürfen nur im Rahmen eines kontradiktorischen Verfahrens verhängt werden, in dem den Betroffenen das Recht auf Unterrichtung über die Tatsachen, die zu solchen Maßnahmen führen, das Recht auf Anhörung vor deren Erlass, das Recht auf Begründung der Entscheidung über die Verhängung einer Sanktion und das Recht, gegebenenfalls einen internen Rechtsbehelf einzulegen, zustehen (Art. 8.3 LOPP).

2.2. Kandidatenaufstellung für Wahlen

Eine der am stärksten diskutierten Fragen der innerparteilichen Demokratie in den letzten Jahren in Spanien war die Auswahl der Kandidaten für Wahlen.

- a) Die Parteien haben einen weiten Spielraum bei der Festlegung eines Systems der internen Aufstellung von Wahlkandidaten. Ursprünglich vollzog sich die Auswahl regelmäßig durch die entsprechenden internen Gremien, ab Mitte der 2000er Jahre begann man jedoch, Vorwahlen durchzuführen – aktuell ha-

ben praktisch alle Parteien auf nationaler Ebene solche im Laufe der Zeit eingesetzt.

Anfangs weckten die Vorwahlen hohe Erwartungen und wurden als ein Element der weiteren Demokratisierung der Parteien angesehen, welches das Problem der Politikverdrossenheit lösen könnte. Diese Ziele wurden jedoch nicht in einem so hohen Maße erreicht, wie es zunächst möglich schien. Regelmäßig ist die Wahlbeteiligung bei dieser Art von Wahlen gering und im Gegenzug sind erhebliche Nachteile zu verzeichnen (übermäßige Führungsstärke, interne Spaltungen usw.). Die Lehre sieht sie dennoch grundsätzlich positiv, fordert aber eine gesetzliche Regelung von Mindestanforderungen, um sicherzustellen, dass die Vorwahlen unter Beachtung grundlegender demokratischer Garantien durchgeführt werden.

b) Bei der Auswahl der Kandidaten müssen die Parteien Anforderungen an die Aufstellung von Wahlbewerbern einhalten, die denen anderer demokratischer Systeme sehr ähneln: Nur politische Parteien und Wählergruppen können Wahlkandidaten aufstellen (Art. 44 und 44a Organgesetz 5/1985 zum allgemeinen Wahlrecht [LO 5/1985 *Régimen electoral general* – kurz: LOREG]); wählbar sind alle volljährigen Spanier, die wahlberechtigt, also im Wählerverzeichnis registriert sind und auf die kein Grund der Unwählbarkeit zutrifft (Art. 6 LOREG). Außerdem kann in einem Wahlbezirk für dieselbe Wahl nicht mehr als eine Kandidatenliste eingereicht werden (Art. 44.3 LOREG).

Zwei weitere Anforderungen sind umstrittener:

c) Wahlkandidaturen dürfen sich nicht als Fortsetzung oder Nachfolge der Tätigkeit einer für rechtswidrig erklärten Partei darstellen (als ergänzende Maßnahme zu der später zu erörternden Regelung der Auflösung von Parteien, da ansonsten der Zweck des Ausschlusses rechtswidriger Parteien vereitelt würde). Dieses Verbot löste seinerzeit eine besondere verfassungsrechtliche Kontroverse aus, die vom Verfassungsgericht entschieden wurde. Das Gericht erkannte die Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme an, wies jedoch darauf hin, dass eine Wahlkandidatur nicht deshalb für ungültig erklärt werden kann, weil sie Personen einschließt, die mit rechtswidrigen politischen Parteien in Verbindung stehen oder ihnen angehören; dies ist nur möglich, wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass die Kandidatur eine Fortsetzung der Tätigkeit einer rechtswidrigen Partei darstellt (STC 85/2003 und 68/2005).

d) Seit 2007 müssen die Wahlkandidaturen eine ausgewogene Zusammensetzung aus Frauen und Männern aufweisen, sodass auf der gesamten Liste jeweils mindestens vierzig Prozent der Kandidaten und Kandidatinnen Frauen und Männer sind (in bestimmten Fällen wird der Anteil von Frauen und Männern so nahe wie möglich am zahlenmäßigen Gleichgewicht sein). Diese Vorgabe wurde vor dem Verfassungsgericht angefochten, das sie jedoch aus folgenden Gründen für verfassungskonform erachtete (STC 12/2008): Sie berührt nicht den wesentlichen Inhalt des Rechts auf politische Teilhabe, da dieses nicht das Recht einschließt, von politischen Parteien als Kandidat bei Wahlen vorgeschlagen oder präsentiert zu werden; sie verstößt nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, da sie keine unterschiedliche Behandlung für ein bestimmtes Geschlecht oder eine Differenzierung zwischen den Geschlechtern vorsieht, sondern lediglich eine gleichstellende Maßnahme ist, so dass sie – obwohl sie die Wahlfreiheit der Parteien einschränkt – als angemessen und gerechtfertigt anzusehen ist.

3. Finanzierung

Die erste Regelung eines Parteienfinanzierungssystems zu Beginn des demokratischen Systems war sehr knapp und unzulänglich. Einige Jahre später führten die ersten Korruptionsfälle zur Ausarbeitung spezifischer Gesetze (Organgesetz 5/1985 zum allgemeinen Wahlrecht und Organgesetz 3/1987 zur Parteienfinanzierung), die ein gemischtes System mit einer starken Dominanz der öffentlichen Finanzierung einführten. Trotz der großzügigen öffentlichen Finanzierung stiegen die Ausgaben der Parteien exponentiell an, sodass die Parteien auch auf unregelmäßige private Finanzierungsquellen zurückgreifen mussten. Dies und der Druck der öffentlichen Meinung angesichts eines praktisch unwirksamen Systems der Parteienaufsicht und -kontrolle führten zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes zur Regelung dieser Thematik (Organgesetz 8/2007 zur Parteienfinanzierung – *LO 8/2007 de financiación de partidos políticos*), das in den letzten Jahren reformiert wurde, um staatliche Zuschüsse zu reduzieren, aber vor allem, um eine größere Transparenz und Kontrolle zu gewährleisten.

Das Finanzierungssystem der politischen Parteien in Spanien verbindet von Beginn an staatliche und private Einnahmen:

a) Parteien erhalten staatliche Zuschüsse zu den Wahlkampfkosten, die auf Grundlage der von den einzelnen Parteien erzielten Sitz- und Stimmenzahl

gewährt werden und den Parteien einen Ausgleich für die während des Wahlkampfes entstandenen Kosten bieten sollen.

b) Zudem wird den parlamentarisch vertretenen Parteien entsprechend der Anzahl der Sitze und Stimmen, die bei den letzten Wahlen errungen wurden, ein staatlicher Zuschuss zur Deckung der Kosten der ordentlichen Tätigkeiten gewährt.

c) Fraktionen erhalten einen staatlichen Zuschuss als Beteiligung an den Kosten, die sich aus ihrer Tätigkeit ergeben, wobei die Fraktionen jeweils Anspruch auf einen für alle gleichen Festbetrag und auf einen variablen Betrag haben, der von der Anzahl der Mitglieder der Fraktion abhängt.

d) Indirekte Finanzierung durch die öffentliche Hand erfolgt durch Überlassung von Sendezeiten für Wahlwerbung in den öffentlichen Medien, Zuschüsse für den Versand von Briefumschlägen, Handzettel, Wahlwerbung an die Wähler und Überlassung von Flächen für die Anbringung von Plakaten sowie andere Formen der Wahlwerbung usw.

e) Zu den privaten Ressourcen zählen Mitgliedsbeiträge, Spenden, eigenes Vermögen usw. Die ersten Regelungen hinsichtlich dieser Ressourcen waren ebenfalls spärlich, heute aber gibt es eine recht umfassende und detaillierte Regelung: Es gibt eine jeweils unterschiedliche rechtliche Behandlung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden, unterschiedliche Obergrenzen für Spenden, Instrumentarien zur besseren Kontrolle, Bestimmungen bezüglich Krediten, steuerliche Anreize für Spenden, eine Obergrenze für Schuldenerlasse usw.

Die Parteienfinanzierung stützt sich in erster Linie auf öffentliche Einnahmen, was 1978, als die Parteienstruktur noch schwach war, sinnvoll war, es heute aber nicht mehr ist. Die Kanäle der staatlichen Finanzierung sind breit gefächert und differenziert (sie decken den Wahlkampf, die parlamentarische Arbeit und gewöhnliche Parteiaktivitäten ab) und machen die Parteien in hohem Maße abhängig von öffentlichen Geldern. Mögen die Vergabekriterien, die Mehrheits- und Parlamentsparteien bevorzugen, anfangs mit dem Ziel der Stärkung des beginnenden demokratischen Parteiensystems noch gerechtfertigt gewesen sein, wirken sie sich vierzig Jahre später jedoch verzerrend und nachteilig für kleine oder neue Parteien aus. Die private Finanzierung wurde mit Misstrauen betrachtet und die Kontrollmechanismen waren bis vor einigen Jahren kaum ausreichend. Schließlich wurde auch die Haltung des Gesetzgebers kritisiert, der keine Absicht gezeigt hat, das Sys-

tem zu ändern, und nur punktuell als Reaktion auf Korruption oder politische und wirtschaftliche Krisensituationen reformierend eingegriffen hat.⁷

4. Auflösung von Parteien

Das geltende LOPP von 2002 enthält eine sehr detaillierte Regelung für die Auflösung von Parteien, da eines seiner Ziele darin bestand, Parteien, die terroristische Gewalt unterstützen, durch Auflösung zu bekämpfen. Dies war wahrscheinlich die schwierigste Entscheidung, die der spanische Gesetzgeber in Bezug auf Parteien zu treffen hatte.

Die Auflösung einer Partei ist danach in drei Fällen möglich⁸:

a) Auflösung aus strafrechtlichen Gründen: Diese Art der Auflösung findet generell Anwendung auf alle Arten von Vereinigungen, einschließlich Parteien, die die Tatbestände des Art. 515 Strafgesetzbuch erfüllen, in dem rechtswidrige Vereinigungen definiert sind.⁹ Die Auflösung von Parteien aus strafrechtlichen Gründen ist in der Praxis jedoch sehr kompliziert und wurde bisher nur ein einziges Mal durchgesetzt, nämlich bei der Auflösung der *Partido Comunista de España Reconstituido* (Rekonstituierte

⁷ Iglesias Báñez, M. (2015), „La reforma de la financiación de partidos políticos en España: modelo y antimodelo“, in Garrido López, C./Sáenz Royo, E. (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, S. 87-107; Santano, A. C. (2016), *La financiación de los partidos políticos en España*, CEPC, Madrid; Sánchez Muñoz, O. (2013), „La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate“, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 99, S. 161-200.

⁸ Iglesias Báñez, M. (2008), *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada; Pérez-Moneo, M. (2007), *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid; Virgala Foruria, E. (2003), „Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002“, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 10-11, p. 203-262; Virgala Foruria, E. (2017), „La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España“, in Gutiérrez Gutiérrez, I. (ed.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid, p. 31-79.

⁹ Als rechtswidrig gelten: 1. Vereinigungen, die darauf abzielen, eine Straftat zu begehen, oder die, sobald sie gegründet sind, die Begehung einer solchen Straftat fördern. 2. Vereinigungen, die – obwohl ihr Ziel rechtmäßig ist – gewaltsame Mittel oder Mittel zur Veränderung oder Beherrschung von Personen einsetzen, um das Ziel zu erreichen. 3. Paramilitärische Organisationen. 4. Vereinigungen, die direkt oder indirekt zu Hass, Feindseligkeit, Diskriminierung oder Gewalt gegen Einzelpersonen, Gruppen oder Vereinigungen aufgrund ihrer Ideologie, Religion oder Weltanschauung, der Zugehörigkeit ihrer Mitgliedschaft oder einiger ihrer Mitglieder zu einer ethnischen Gruppe, Rasse oder Nation, aufgrund ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung, familiären Situation, Krankheit oder Behinderung ermutigen, anregen oder anstiften.

Kommunistische Partei Spaniens), die mit der terroristischen Vereinigung GRAPO in Verbindung stand (Entscheidung des Nationalen Gerichtshofs – *ST Audiencia Nacional* – 31/2006, 30. Juni, bestätigt durch STC 655/2007).

b) Die Auflösung aus nicht-strafrechtlichen Gründen kann hingegen in zwei verschiedenen Fällen erfolgen:

- „Wenn eine Partei kontinuierlich, wiederholt und in schwerwiegender Weise gegen das Erfordernis einer demokratischen innerparteilichen Struktur und Arbeitsweise gemäß den Bestimmungen der Art. 7 und 8 des LOPP verstößt.“ Allerdings ist dieser Fall praktisch ebenfalls nur schwer durchsetzbar, da er mit erheblichen Beweisschwierigkeiten einhergeht. Außerdem wäre auch bei Verwirklichung der Tatbestandsmerkmale eine Auflösung nur in absoluten Ausnahmefällen möglich.
- „Wenn die Tätigkeit einer Partei wiederholt und in schwerwiegender Weise gegen demokratische Grundsätze verstößt oder darauf ausgeht, die freiheitliche Ordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder das demokratische System unmöglich zu machen oder zu beseitigen, und zwar durch die in Art. 9 [des Gesetzes] genannten Handlungen.“ In Bezug auf den zweiten Tatbestand legt das Gesetz sehr detailliert die Elemente, Verhaltensweisen und Tatsachen fest, anhand derer bestimmt werden kann, wann eine Partei einen solchen Tatbestand erfüllt.¹⁰ Dabei reicht es nicht aus, dass eine einzelne im Gesetz aufgeführte Handlung gelegentlich und von einem einzelnen Akteur begangen wird, vielmehr ist notwendig, dass ein andauerndes Verhalten über einen längeren Zeitraum unter Beteiligung der Führungsgremien oder einer erheblichen Anzahl von Mitgliedern vorliegt.

¹⁰ So beschreibt das Gesetz detailliert drei Arten von Verhaltensweisen, die diesen Straftatbestand erfüllen können (Art. 9.2): „systematische Verletzung der Grundfreiheiten und -rechte in Verbindung mit Angriffen auf das Leben oder die Unversehrtheit von Personen oder die Ausgrenzung oder Verfolgung von Personen aus verschiedenen Gründen; Ermutigung, Anstiftung oder Legitimierung von Gewalt zur Erreichung politischer Ziele oder zur Beseitigung der demokratischen Ordnung und politische Unterstützung der Tätigkeit terroristischer Organisationen unter bestimmten Bedingungen“. Das Gesetz spezifiziert noch weiter, indem es beispielhaft darauf hinweist, dass die oben genannten Tatbestände bei einer wiederholten oder kumulierten Begehung neun unterschiedlicher im dritten Absatz niedergelegter Begehungsweisen, die eine Konkretisierung der in Absatz 2 genannten Tatbestände darstellen, erfüllt sind (Art. 9.3). Schließlich gibt das Gesetz eine Reihe von Umständen an, die bei der Beurteilung und Bewertung der genannten Taten sowie der andauernden und/oder wiederholten Begehung derselben berücksichtigt werden können (Art. 9.4).

Für die Bearbeitung von Auflösungsverfahren aus nicht-strafrechtlichen Gründen hat das LOPP ein spezielles, vorrangiges Gerichtsverfahren mit nur einer Instanz eingeführt. Rechtswirkungen der Auflösung sind laut Gesetz die sofortige Einstellung aller Aktivitäten und die Einleitung eines Verfahrens zur Vermögensliquidierung. Außerdem ist festgelegt, dass „die Gründung einer neuen politischen Partei oder die Nutzung einer bereits im Register eingetragenen Partei, die die Tätigkeit einer für rechtswidrig erklärten und aufgelösten Partei fortsetzt oder ablöst, als betrügerisch angesehen wird und nicht zulässig ist“. Auf diese Weise wird die Wirksamkeit der Auflösung für den Fall abgesichert, dass eine neue Partei gegründet würde, die faktisch an die Stelle der aufgelösten Vereinigung tritt. In einem solchen Fall kann eine Sonderkammer des Obersten Gerichtshofs (*Sala Especial del Tribunal Supremo*) im Rahmen der Vollstreckung des Auflösungsbeschlusses angeufen werden, um die Unzulässigkeit des Fortbestands oder der Nachfolge der aufgelösten Partei festzustellen (Art. 12 LOPP).

Die Einführung dieses dritten Auflösungsgrundes löste eine intensive juristische und politische Debatte aus. Die herrschende Lehre vertrat die Auffassung, dass die Festlegung von nicht-strafrechtlichen Auflösungsgründen mit der Verfassung in Einklang steht, auch wenn im Detail die spezifische Weise, in der das Gesetz diesen dritten, nicht-strafrechtlichen Fall definiert hatte, kritisiert wurde. Das Verfassungsgericht hat das Gesetz unter Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gebilligt. Es war der Auffassung, der Gesetzgeber könne nicht-strafrechtliche Auflösungsgründe vorsehen und erkannte an, dass der Bestand einer Partei, die mit terroristischer Gewalt kollaboriert oder diese unterstützt, den Fortbestand der von der Verfassung proklamierten pluralistischen demokratischen Ordnung gefährdet. Das Verfassungsgericht räumte ein, dass angesichts der dadurch auftretenden Gefahr keine andere Sanktion als die Auflösung denkbar ist, um die damit einhergehende Gefährdung der Rechtsordnung zu beseitigen. Es fügte hinzu, dass es nicht darum gehe, Parteien wegen der von ihnen verfolgten Ziele, Pläne oder Vorhaben zu verbieten – was gegen die politische Vereinigungsfreiheit verstoßen würde –, sondern wegen der zur Erreichung dieser Ziele eingesetzten Mittel, die demokratische Grundsätze und Grundrechte verletzen. Das Gericht war der Ansicht, dass die Art und Weise der Ausgestaltung des Tatbestands hinreichend restriktiv sei: Eine Auflösung ist nicht bei einmaliger Begehung einer der unter Strafe stehen-

den Handlungen möglich, sondern nur dann, wenn sie mehrfach und in schwerwiegendem Maße, wiederholt, kumuliert oder dauerhaft in einer Weise begangen werden, die eine entschiedene Unvereinbarkeit mit den friedlichen und rechtmäßigen Handlungsweisen, die dem Prozess politischer Beteiligung eigen sind, verkörpern. Die Rechtsprechung gab damit Hinweise für die Auslegung einiger Abschnitte von Art. 9 des Gesetzes.

Wie zu erwarten war, begann nach der Verabschiedung des Gesetzes das erste Verbotsverfahren gegen die Parteien *Herri Batasuna* ([baskische] Volksunion – kurz: HB), *Euskal Herritarrok* (Baskische Bürger – kurz: EH) und *Batasuna* (baskisch für: Einheit), das mit dem Urteil der Sonderkammer des Obersten Gerichtshofs vom 27. März 2003 endete, in dem die Kammer eine Beteiligung der ETA (*Euskadi ta Askatasuna*, baskisch für: Freiheit für die baskische Heimat) an diesen Vereinigungen und die Handlungen dieser als vorsätzliche und wiederholte politische Ergänzung der terroristischen Aktivitäten der ETA bejahte. Diese Entscheidung wurde vor dem Verfassungsgericht angefochten, das jedoch mit den Urteilen SSTC 5/2004 und 6/2004 die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs bestätigte. In der Folge wurden diese Entscheidungen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt, der in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 einstimmig und nachdrücklich bestätigte, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichts insofern allen Anforderungen entspricht, als die Auflösung nicht gegen die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit verstoße. Diese Entscheidung des EGMR stand in Einklang mit seiner Rechtsprechung, wonach der Gesetzgeber eine Regelung schaffen kann, die die Auflösung einer Partei ermöglicht, die gegen die demokratische Grundordnung verstößt, indem sie Gewalt anwendet, dazu aufruft oder diese vereitelt, sofern sich dies in konkreten Handlungen manifestiert hat und der Einfluss der Partei geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu beseitigen oder einen wesentlichen Teil der Gesellschaft zu terrorisieren.

Nach dem Verbot von *Batasuna* im Jahr 2003 formierten die Mitglieder sich erneut und versuchten mehrmals, sich als neue politische Vereinigung eintragen zu lassen. In diesen Fällen wurden diejenigen gesetzlich vorgesehenen prozessualen Mittel eingesetzt, die dazu dienen, die Gründung einer neuen Partei zu verhindern oder sie aufzulösen, sofern sie die Fortsetzung einer bereits verbotenen Partei darstellt. Alle diese Entscheidungen wurden vom Verfassungsgericht und vom Europäischen Gerichtshof

für Menschenrechte (sofern sie angefochten wurden) bestätigt. Schließlich wurde die Eintragung einer neuen Partei, *SORTU* (baskisch etwa für „Entstehen“), beantragt, deren Satzung bereits das Ziel enthielt, zur endgültigen und vollständigen Bekämpfung jeglicher Art von Gewalt und Terrorismus, insbesondere der ETA-Organisation, beizutragen, und bei der es keine hinreichenden objektiven Anhaltspunkte mehr dafür gab, dass es sich um die Fortsetzung einer aufgelösten Partei handelte, sodass ihr die Eintragung zugestanden wurde (STC 138/2012).

5. Kontrollen

In Spanien unterstehen die Parteien der Verfassung, den Gesetzen sowie ihren Satzungen und internen Regelungen und sind daher den notwendigen Kontrollmechanismen unterworfen, um die Einhaltung all dieser Vorschriften zu überprüfen. Die Verfassung enthält hierzu keine spezifischen Bestimmungen und es war Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob er spezifische Kontrollinstrumente für Parteien schaffen will.¹¹

a) In der Regel werden Streitigkeiten, an denen Parteien beteiligt sind, vor den jeweils sachlich zuständigen Gerichten ausgetragen.

Regelmäßig führt der Weg zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten jeglicher Art, die im Zusammenhang mit einer politischen Partei entstehen, zur Zivilgerichtsbarkeit, da es sich bei Parteien um juristische Personen des Privatrechts handelt. Alle Streitigkeiten, die die Tätigkeit der Partei im Rechtsverkehr mit Dritten betreffen, können vor die Zivilgerichtsbarkeit gebracht werden, ebenso wie Konflikte, die innerhalb der Partei, innerhalb der Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern und der Organisation der Partei entstehen. Nur wenige parteiinterne Konflikte werden vor Gericht ausgetragen, obwohl solche in den letzten Jahren zugenommen haben (bspw. Mängel bei der Durchführung von Vorwahlen, ungerechtfertigte Beeinträchtigungen der Meinungsfreiheit der Mitglieder oder Nichteinhaltung der in der Satzung festgelegten Fristen für die Abhaltung des Parteitag).

Konflikte zwischen Parteien und der öffentlichen Verwaltung werden durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit (*Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo*) beigelegt. Die Strafgerichtsbarkeit ist der Erörterung von Taten vorbehalten, die einen Straftatbestand im Sinne des Strafgesetzbuches darstellen.

¹¹ Matia Portilla, J. (dior.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia, S. 423-492.

b) Wie bereits erwähnt regelt das LOPP ein neues spezifisches Mittel zur Kontrolle der Tätigkeit von Parteien durch die Sonderkammer des Obersten Gerichts, wenn eine wiederholte und schwerwiegende Verletzung des Gebots der internen Struktur und der demokratischen Funktionsweise vorliegt oder wenn die Tätigkeit der Partei wiederholt und schwerwiegend gegen die demokratischen Grundsätze verstößt oder darauf abzielt, die freiheitliche Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder das demokratische System durch die in Art. 9 des LOPP aufgeführten Verhaltensweisen zu vereiteln.

c) Im verfassungsgebenden Prozess wurde diskutiert, ob das Verfassungsgericht für die Kontrolle der Angelegenheiten der Parteien zuständig sein sollte, die unmittelbar mit ihrer Verfassungsmäßigkeit zusammenhängen. Letztlich fiel die Entscheidung zugunsten einer Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Das Verfassungsgericht kann jedoch im Wege einer Verfassungsbeschwerde (*recurso de amparo*) mit denjenigen Konflikten befasst werden, in denen Grundrechte der Partei oder ihrer Mitglieder in Streit stehen. Dies hat dazu geführt, dass die Zahl der Rechtsstreitigkeiten, die in den letzten vierzig Jahren vor dem Verfassungsgerichtshof anhängig gemacht wurden und die sich auf die Handlungen von Parteien oder deren Mitgliedern bezogen, nicht sehr hoch war. In anderen Rechtsordnungen, in denen Parteien andere Wege zum Verfassungsgericht offenstehen, hatten die jeweiligen Verfassungsgerichte die Möglichkeit, eine größere Anzahl von Konflikten zu lösen und umfangreichere Leitlinien in diesem Bereich zu entwickeln.

d) Die Wirtschafts- und Finanzkontrolle wird hauptsächlich durch den Rechnungshof (*Tribunal de Cuentas*) ausgeübt, wenngleich auch andere Stellen beteiligt sind, die jedoch bis vor einigen Jahren in nur sehr begrenztem Umfang tätig waren. Die Parteien haben erheblichen Widerstand geleistet, sich in diesem Bereich Verpflichtungen und Grenzen zu unterwerfen. Ursprünglich war die vom Gesetzgeber eingeführte wirtschaftlich-finanzielle Kontrolle so unzureichend und mangelhaft, dass sie in keiner Weise eine wirksame Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Finanzierungsmittel oder der wirtschaftlichen Verwaltung der Parteien ermöglichte. Seit 2007 und insbesondere in den letzten zehn Jahren wurden aufgrund des sozialen Drucks und der Intervention internationaler Gremien wie der GRECO des Europarats einige gesetzliche Maßnahmen in diesem Bereich verabschiedet.

IV. Schlussbetrachtung

Das Parteienrecht in Spanien hat in den mehr als vierzig Jahren der Demokratie unter der Verfassung von 1978 eine bedeutende Entwicklung durchlaufen. In der ersten Phase gab es eine gewisse Mystifizierung der Parteien, denn sie repräsentierten die neu gewonnene Demokratie. Das fundamentale Prinzip, das ihre rechtliche Ordnung beherrschte, war das der Freiheit. Im Laufe der Jahre zeichnete sich eine etwas kritischere Haltung gegenüber den Parteien und ihrer rechtlichen Ordnung ab, und man erkannte, dass es mehr als nur Freiheit braucht, um sicherzustellen, dass sie ihre Funktion im demokratischen System erfüllen können. Insofern waren die Hauptthemen der Debatte die innerparteiliche Demokratie, die Verbesserung der Chancengleichheit, die Reform des Finanzierungssystems, die Stärkung der Mechanismen der wirtschaftlich-finanziellen Kontrolle und, in letzter Zeit, die parteipolitischen Aktionen der Parteien. In diesen Fragen haben sich die Parteien trotz der Vorschläge der herrschenden Lehre geweigert, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, von denen sie wussten, dass sie ihnen schaden könnten; Änderungen wurden nur aufgrund des gesellschaftlichen und internationalen Drucks vorgenommen.

Die wichtigste Bewährungsprobe für das spanische Parteienrecht war in jedem Fall die Auflösung einiger politischer Parteien. Der Gesetzgeber hatte die schwierige Aufgabe, ein System für die vorübergehende Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien zu schaffen, durch welches das Problem der terroristischen Gewalt angegangen werden sollte. In seiner praktischen Anwendung hat dieses System die damit angestrebten Ziele erreicht und wirkte sich positiv aus. Außerdem wurden diesbezügliche Entscheidungen des Gesetzgebers und die darauf beruhende Rechtspraxis vom Verfassungsgericht und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt; all dies hat zur Stärkung des Parteienrechts in Spanien und damit des demokratischen Systems beigetragen.

Brasilien und das Parteiensystem: Reformen und Kontinuität*

Silvana Krause¹/Carolina Pimentel Corrêa²/
Bruno Marques Schaefer³/Tiago Alexandre
Leme Barbosa⁴

Einführung

Lange wurde die These vertreten, in Brasilien existiere aufgrund der Kombination von Präsidentialismus, Mehrparteiensystem, solidem Föderalismus und einem Wahlsystem mit Fehlanreizen für politische Parteien ein kritisches politisches System, was sich wiederum direkt auf die institutionellen Schwächen des Landes auswirke. Vor diesem Hintergrund haben viele Autoren das Parteiensystem als unterentwickelt eingestuft und dafür auch folgende Merkmale genannt: Zersplitterung und fehlende Parteidisziplin (Mainwaring, 1993, 1995, 1999; Ames, 1995, 2003), Instabilität (Lima Júnior, 1993a, 1993b) und niedriger Institutionalierungsgrad (Lamounier & Meneguello, 1986; Kinzo, 1993) sowie mangelnde Parteitreuere (Nicolau, 1996).

In den 1990er Jahren führten diverse brasilianische Wissenschaftler allerdings empirische Untersuchungen durch, die diesen Annahmen widersprachen. Es wurden unterschiedliche Analysen vorgestellt, die die obige Diagnose zumindest relativieren und auf Entwicklungs- und Stabilisierungsprozesse sowohl der Parteien wie auch des brasilianischen Parteiensystems hindeuten. Es wurde dargelegt, dass Brasilien nicht

nur über einen „Koalitionspräsidentialismus“ verfügt, mit dem die Stabilität und politische Regierbarkeit sichergestellt werden kann, sondern es wurde ebenfalls aufgezeigt, dass das Verhalten der Parteien nicht zwingend etwas mit mangelnder Disziplin zu tun hat. Vielmehr nahmen die politischen Parteien ihre Rolle als wesentliche Akteure im Kongress wahr (Freitas, 2012) und dienten der Exekutive nicht mit ihrer Vetomacht (Limongi & Figueiredo, 1999; Nicolau, 2000; Santos, 2002; Amorim Neto & Santos, 2003).

Demzufolge waren zwar Fortschritte beim Institutionalisierungsprozess der wichtigsten brasilianischen Parteien zu erkennen, die Weiterentwicklung der Parteien und des Parteiensystems gaben jedoch immer noch Anlass zu Besorgnis und blieben deshalb ein Thema der wissenschaftlichen Forschung. Fragen wie die häufigen Parteiwechsel (Kinzo, 2004; Melo, 2004, 2007) und die Fragmentierung des Parteiensystems wurden als Anzeichen der Anfälligkeit hervorgehoben und die Diagnose fiel eher vorsichtig als euphorisch aus: *“nem tanto ao mar e nem tanto à terra”* (weder ganz auf See noch ganz an Land) (Melo, 2007).

Parallel zu diesen Evaluierungen der Forschungen zu Parteien und zum Parteiensystem in Brasilien fanden auch Überlegungen zu anderen Aspekten statt, wie zum Beispiel zur Notwendigkeit parteipolitischer und umfassender politischer Reformen, die das gute Funktionieren der brasilianischen Demokratie gewährleisten könnten. Bei diesen Reformen befasste man sich mit unterschiedlichen Elementen des brasilianischen politischen Systems: unter anderem mit Wahlsystem und -finanzierung, Mandatsdauer, Wiederwahl der Exekutive sowie mit Aspekten, die die Funktionsweise der Parteien betreffen. Im Zentrum der jüngsten Reformbemühungen stehen zwei zentrale Punkte: Das Ausmaß der Finanzierung von Politik beziehungsweise von Parteien und der Versuch, die Parteien zu stärken und die Zersplitterung der Parteienlandschaft zu reduzieren. Hier lohnt es sich, folgende Überlegungen anzustellen: Was kennzeichnete diese Reformen im Laufe der Zeit? Konnten die angestrebten Ziele mit den Reformen tatsächlich erreicht werden? An welche Grenzen ist man dabei gestoßen?

Vor allem seit dem Amtsenthebungsverfahren von Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2016 ist eine zunehmende politische Instabilität in Brasilien zu verzeichnen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte das Land noch nie so lange in einer Demokratie gelebt, doch angesichts der sich abzeichnenden akuten Schwach-

* Der vorliegende Aufsatz stellt eine überarbeitete und aktualisierte Fassung des Kapitels „Brasilien und das Parteiensystem: Reformen und Kontinuität“ (*O Brasil diante da questão partidária: reformas e continuidades*) aus dem Buch „Demokratie, Dialog und Kooperation“ (*Democracia, Diálogo e Cooperação*), das anlässlich des 50jährigen Bestehens der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brasilien veröffentlicht wurde.

¹ Prof. Dr. Silvana Krause ist Professorin der Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS.

² Dr. Carolina Pimentel Corrêa ist Post-Doktorandin im Graduiertenprogramm Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiatin PNP/CAPEs (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

³ Bruno Marques Schaefer ist Doktorand im Fach Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiat der CAPEs (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

⁴ Tiago Alexandre Leme Barbosa ist Doktorand im Fach Politikwissenschaft, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Stipendiat der CAPEs (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior).

stellen entfachte sich erneut eine Diskussion über die Notwendigkeit, Anpassungen am politischen System vorzunehmen. Die angestrebten Veränderungen bezogen sich auf die Wahlen von 2018 und die Regierungsfähigkeit des nächsten gewählten Präsidenten.

Auf der Grundlage einer empirischen Bewertung der 2017 vom brasilianischen Kongress verabschiedeten Minireform haben wir die Daten der Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten (*eleições gerais*) von 2014 und 2018 sowie der Kommunalwahlen von 2016 und 2020 analysiert. Es ging uns darum, zu untersuchen, wie sich die durch die Reform angestoßenen Veränderungen auf das brasilianische politische System ausgewirkt haben und ob die erwartete Wirkung erzielt werden konnte. Oder anders ausgedrückt: Unser Ziel bestand darin, die Folgen der Miniwahlreform von 2017 auf das Parteiensystem zu untersuchen und die Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb im Hinblick auf drei Aspekte zu prüfen: 1) die Auswirkungen der 2018 eingeführten Leistungsklausel (*cláusula de desempenho*), die ab und an auch als Sperrklausel bezeichnet wird, aber nicht wirklich der deutschen Klausel entspricht, da sie den Zugang zur Finanzierung einschränkt, aber nicht die Repräsentation im brasilianischen Parlament, 2) die Auswirkungen des Verbots von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen auf kommunaler Ebene (*coligações proporcionais*) und 3) die neuen Regeln der Wahlkampffinanzierung.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im ersten Teil behandeln wir die wichtigsten Parteiengesetze des Landes, anschließend befassen wir uns im zweiten Teil mit den Regeln der Wahlkampffinanzierung und den Änderungen dieser Bestimmungen sowie mit der Rolle der Unternehmen in diesem Prozess. Im dritten Teil werfen wir einen Blick auf den gesetzlichen Rahmen (Beschlüsse, Satzungen, Gesetzgebung), denn hier wurden während der sogenannten neuen Demokratie Aspekte wie Parteitreu und die Frage der Entziehung bzw. Neuordnung von Mandaten behandelt. Im letzten Teil nehmen wir eine empirische Analyse der Auswirkungen der Minireform vor.

Der lange Weg der Reformen in der neuen Demokratie und die Auswirkungen auf die politischen Parteien

In der neuen Demokratie wurden verschiedene Initiativen zu politischen Reformen unternommen, deren Ergebnisse allerdings bescheiden waren. Bei manchen Versuchen wurden punktuelle Aspekte des brasilianischen politischen Systems behandelt, bei an-

deren zielte man auf umfassendere Reformen mit einem systemischen und integrierten Ansatz ab. Die ersten einschneidenden Reformen betrafen die Verkürzung des Mandats des Staatspräsidenten im Jahr 1994 und die Möglichkeit einer Wiederwahl der Regierung im Jahr 1997 und wurden per Verfassungsänderungen durchgeführt. In der Folge befassten sich sieben Sonderausschüsse im Kongress (1998, 2003, 2007, 2011, 2015, 2017, 2019) mit dem Thema und unterbreiteten ihre Vorschläge (Krause & Viana, 2015), erzielten dabei allerdings auch nur recht spärliche Ergebnisse.

Immer wieder waren die brasilianischen Parteien das Thema von Reformen mit dem Ziel, ihre Strukturen direkt oder indirekt zu beeinflussen. Die wichtigsten Parteien, die in der neuen Demokratie auf dem politischen Parkett aktiv waren, wurden in den 1980er Jahren gebildet und sind somit eine unmittelbare Folge der Reform des damaligen zivil-militärischen Regimes, also noch vor der Rückkehr zur Demokratie 1985. Anders ausgedrückt, sie sind ein indirektes Ergebnis des Dealignments der Parteien, die im Kontext der Reform entstanden sind.⁵ Die Reform fand auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 6767 vom 20. Dezember 1979 statt und sah die Einführung eines Mehrparteiensystems vor, um vor allem die erstarkende Opposition im Zweiparteiensystem zu zerschlagen. Denn die Opposition bestand insbesondere nach den Wahlen 1974 aus nur einer Partei, der MDB als zentralem Sammelbecken. Mit diesen Änderungen beabsichtigte man eine Entspannung der polarisierten Atmosphäre und die Einleitung einer politischen Öffnung.

Nach der Gründung neuer Parteien wurden regelmäßig Urnengänge für alle durch Wahlen zu besetzenden Ämter abgehalten. Im Jahr 1985 wurde nach Annahme einer Verfassungsänderung vom Kongress eine verfassunggebende Versammlung einberufen, die neben anderen Bestimmungen auch die Grundzüge für Bildung und Struktur der Parteien in Brasilien festlegte. In der Folgezeit wurden die für politische Parteien geltenden Bestimmungen in der Verfassung nicht mehr geändert, so dass sie bis heute für die Parteien ausschlaggebend sind. Kapitel V (Artikel 17) der brasilianischen Verfassung befasst sich ausschließlich mit den politischen Parteien. Der Gesetzgeber gestand den politischen Parteien umfassende

⁵ Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Social (PDS heute PP) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Frente Liberal (PFL, zukünftige Democratas).

Organisationsfreiheit zu. Das war ein Anliegen der Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung angesichts der gängigen politischen Praxis, sich bei Organisationen einzumischen, besonders von Seiten der Exekutive.

In der Verfassung wurde einerseits festgelegt, dass Parteien juristische Personen des Privatrechts sind, andererseits wurden verschiedene Anforderungen an die Gründung politischer Parteien gestellt: Sie müssen landesweit vertreten sein und dürfen keine Finanzmittel aus dem Ausland erhalten. Die Bestimmungen sahen ferner vor, dass Parteien einer besonderen Gesetzgebung unterliegen und Rechenschaft vor dem Wahlgericht ablegen müssen. Das neue Parteiengesetz aus dem Jahr 1995 (Gesetz Nr. 9.096/1995) regelte nicht nur die Funktionsweise, Finanzierung und Rechnungslegung politischer Parteien, sondern sicherte ihnen auch weitgehende Autonomie bei der Ausarbeitung ihrer Satzungen⁶, Organisationsformen und Funktionsweisen zu.

Auch wenn die Verfassung und das Parteiengesetz den Parteien weitreichenden Spielraum zur Gestaltung ihrer internen Strukturen geschaffen hatten, gab es trotzdem immer wieder Reformvorstöße, die darauf abzielten, das Leben, die Entwicklung und die Arbeit der Parteien zu verändern. Diese Maßnahmen stützten sich zweifelsohne auf die Erfahrungen, die mit Parteien seit der Rückkehr zur Demokratie in Brasilien gemacht wurden, und sind als Reaktion auf die bestehenden Herausforderungen zu verstehen. Teilweise wurden sie aufgrund des durch die politische Debatte erzeugten Drucks vom Gesetzgeber initiiert, teilweise von den Gerichten, in diesem Fall insbesondere im Rahmen von Anfragen beim Obersten Wahlgericht (*Tribunal Superior Eleitoral - TSE*). Im Wesentlichen versuchten diese Initiativen, bestimmte parteibezogene Aspekte zu ändern oder zu optimieren, man konzentrierte sich dabei hauptsächlich auf Finanzierungsfragen und Elemente, die zu ihrer Stärkung und dem Abbau der Fragmentierung beitragen sollten.

Die Finanzierung der Politik in der neuen Demokratie: zwei Schritte vor, einer zurück

Bei der Kritik an der Finanzierung von Politik in Brasilien ging es vorrangig um die Art und Weise, wie der Wahlkampf geführt wird. In einem Land mit sehr ausgeprägten sozialen Ungleichheiten wurden teure Wahlkampagnen als Hauptfaktor für die Her-

ausbildung eines politischen Systems mit wenig Wettbewerb angesehen, insbesondere bei den nach Mehrheitswahlrecht gewählten Amtsträgern. Diverse Gründe wurden zur Erklärung der hohen Kosten des politischen Wettbewerbs angeführt. In der Legislative führt das Wahlsystem mit offenen Listen zu stark individualisierten Wahlkampagnen. Die Kandidaten bilden Wahlkampfkomitees, investieren eigene Mittel und bemühen sich um Spenden, wobei Kollegen derselben Partei in einem harten Wettbewerb zueinander stehen. Zusätzlich erfordern Wahlkampagnen, die auf das persönliche Profil eines Politikers zugeschnitten sind, viel Werbung mit teuren Fernsehspots. Das Gesetz sieht zwar kostenlose Sendezeit vor, die Qualität der Werbespots wird jedoch vom Budget des Kandidaten beziehungsweise der Finanzstärke seiner Partei bestimmt. In einem Land mit riesigen Entfernungen stellen Fernsehen und Werbespots ein unerlässliches Kommunikationsinstrument der Politiker mit ihrer Wählerschaft dar, und wie sehr die Medien die Wahlentscheidung beeinflussen, vor allem der noch unentschlossenen Wähler, ist bereits zur Genüge bekannt. Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Faktor, der ebenfalls zur Verteuerung des Wahlkampfes beigetragen hat, ist der Einsatz von Wahlkampfstrategen und Marketingexperten. Hinzu kommt die feindselige Grundeinstellung der Bevölkerung gegenüber politischen Parteien, was wiederum bedeutet, dass der Wahlerfolg eines Kandidaten von seinen persönlichen Beziehungen und seiner Fähigkeit abhängt, die Wähler für sich zu gewinnen.

Bei der ersten Direktwahl des Präsidenten 1989 war zwar die neue Verfassung von 1988 bereits in Kraft und im Wahlkampf herrschte politischer Wettbewerb, Unternehmensspenden waren allerdings noch immer gesetzlich untersagt⁷. Doch trotz Verbot kam es zu zahlreichen Skandalen, in die sowohl Politiker als auch Unternehmer verstrickt waren. Der erste in der neuen Demokratie direkt gewählte Präsident, Fernando Collor de Melo, trat 1992 zurück, noch bevor das Amtsenthebungsverfahren aufgrund einer Anklage wegen Unregelmäßigkeiten bei seiner Wahlkampffinanzierung ganz vollzogen war. Dieser Skandal um den ersten direkt gewählten Präsidenten in der neuen Demokratie Brasiliens veranlasste den Gesetzgeber, die Wahlkampffinanzierung gesetzlich zu regeln. Die erste Maßnahme diesbezüglich (Krause *et al.*, 2015) war die Verabschiedung eines zeit-

⁶ Art. 3; Parteien wird ein hoher Grad an Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer internen Strukturen, ihrer Organisation und ihrer Arbeit zugestanden (Gesetz Nr. 9.096/1995).

⁷ Weitere Informationen unter <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/nas-eleicoes-de-1989-houve-escandalos-mesmo-sem-doacao-oficial-de-empresas-17631225> (abgerufen am 09.06.2021).

lich begrenzten Gesetzes (Gesetz Nr. 8.713/1993) mit Bestimmungen für die Präsidentschaftswahlen 1994. Zum ersten Mal forderte ein Gesetz nicht nur in aller Klarheit die Parteien zur Verwaltung ihrer Finanzen in Wahlkampagnen auf, sondern regelte auch die Verwendung der Mittel von Privatunternehmen, der Spenden von Einzelpersonen und der Gelder des Parteienfonds. Hauptaugenmerk war allerdings, den Einsatz von schwarzen Kassen bzw. von nicht verbuchten und nicht öffentlich gemeldeten Finanzmitteln (*caixa dois*)⁸ zu unterbinden, insbesondere was Unternehmensspenden anbelangt.

Das Wahlgesetz (Gesetz Nr. 9.504) aus dem Jahr 1997 bestätigte die Grundzüge des vorläufigen Gesetzes, um Spenden von Unternehmen (juristische Personen) und Bürgern (natürliche Personen) im Wahlkampf besser kontrollieren zu können⁹. Das Gesetz legte eine Spendenobergrenze von maximal 2% des Bruttoumsatzes für Unternehmen und 10% des Bruttoeinkommens für Privatpersonen fest. Dieser Vorstoß wirkte sich aber kaum auf die zwei größten Mängel der Finanzierung der brasilianischen Politik aus. Man befasste sich insbesondere nicht mit der Konzentration der Spendengelder, was dazu führte, dass aufgrund des finanziellen Ungleichgewichts der Geldgeber kein stärkerer politischer Wettbewerb ausgelöst wurde. Da die Obergrenzen für Spenden nicht in absoluten Werten, sondern in Prozentsätzen angegeben werden, konnten profitable Konzerne und betuchte Einzelpersonen wesentlich höhere Beiträge beisteuern, was sich direkt auf die Möglichkeit der Einflussnahme großer Wirtschaftsgruppen auf Politik, Wahlprozess und Parteien auswirkte. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass es in Brasilien Unternehmensgruppen gibt, zu denen formal gesehen mehrere Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit gehören, wodurch sie ihre Investitionen in die Politik noch weiter ausbauen konnten. Bei Privatpersonen ist bekannt, dass zur Finanzierung politischer Kampagnen auch die Namen von Verwandten und Freunden verwendet werden. Anlässlich der Wahlen 2014 gestattete das Oberste Wahlgericht (TSE) den Kandidaten, bis zu 50% ihres angegebenen Vermögens in den Wahlkampf zu investieren (Beschluss 23.406/2014)¹⁰. Außerdem wurden im Wahlgesetz

keine Obergrenzen für Wahlkampfausgaben festgelegt, dementsprechend blieb es jedem Kandidaten selbst überlassen, wieviel er bereit war, dafür auszugeben. Die einzigen Auflagen diesbezüglich betrafen Angaben zur Herkunft der Spenden und die Beachtung der oben genannten Prozentsätze (Krause, 2010, Corrêa *et al.*, 2020). Des Weiteren ist hervorzuheben, dass sowohl Unternehmen wie Privatpersonen gleichzeitig verschiedene Parteien und Kandidaten finanziell unterstützen konnten. Beispielhaft kann hier ein Skandal bei den Wahlen 2014 angeführt werden: Durch Zeugenaussagen vor Gericht wurde bekannt, dass ein großes brasilianisches Unternehmen 1.824 Kandidaten von 19 verschiedenen Parteien finanzierte und sage und schreibe 167 Bundesabgeordneten zur Wahl verhalf¹¹.

Die Wahlen von 2014 machten ein für alle Mal deutlich, wie eingeschränkt der Wettbewerb im politischen System in Brasilien ist. Obwohl 11 Kandidaten zu den Präsidentschaftswahlen angetreten waren, entfielen 89% der gesamten Wahlkampfausgaben auf zwei Kandidaten. In diesem Fall lag eine Konzentration sowohl bei der Finanzierung bestimmter Kandidaten als auch bei den spendenwilligen Unternehmen vor. Die meisten Unternehmen, die den Wahlkampf finanziell unterstützten, gehörten dem Bau- und Lebensmittelsektor an. Die Zahlen verdeutlichen, welches Ausmaß der mangelnde Wettbewerb angenommen hatte: Bei den Präsidentschaftswahlen 2014 stammten 68,5% des gesamten Spendenaufkommens von den 20 größten geldgebenden Unternehmen¹².

Man hätte annehmen können, dass die öffentliche Finanzierung aus dem Parteienfonds den aufgrund der privaten Finanzierung extrem eingeschränkten politischen Wettbewerb nun ausgleichen würde. Doch ungeachtet der enormen Aufstockung des Parteienfonds¹³, stellten diese Mittel bei den Wahlen 2014

⁸ Bankkonten von Kandidaten, die beim Obersten Wahlgericht (TSE) nicht ausgewiesen wurden.

⁹ Weitere Informationen unter http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm (abgerufen am 09.06.2021).

¹⁰ Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-decisoes/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406> (abgerufen am 09.06.2021).

¹¹ Weitere Informationen unter <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/jbs-ajudou-financiar-campanhas-de-1829-candidatos-de-28-partidos> (abgerufen am 09.06.2021).

¹² Die Daten wurden von den Autoren auf der Grundlage der vom Obersten Wahlgericht (TSE) zur Verfügung gestellten Angaben zusammengestellt: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/es-taticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 09.06.2021).

¹³ Das Parteiengesetz von 1995 regelt den Parteienfonds. Die Bedeutung und das Volumen dieser Mittel ist beachtlich (Krause *et al.*, 2015). Im Wahljahr 2014 beliefen sich die aus dem Parteienfonds verteilten Mittel auf etwas mehr als 59 Millionen USD. Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario> (abgerufen am 09.06.2021).

noch nicht wirklich ein Gegengewicht zur üppigen privaten Finanzierung dar. Tatsächlich machte der Anteil des Parteienfonds in allen Präsidentschaftskampagnen lediglich 0,65%¹⁴ der Finanzierungsquellen aus. Diese Verzerrung ist auf einen ganz schlichten Umstand zurückzuführen. Obwohl das von Präsident Lula da Silva unterzeichnete Gesetz Nr. 11.459 aus dem Jahr 2007 ein Kriterium eingeführt hatte, das im Vergleich zum Gesetz der politischen Parteien die Konzentration bei der Mittelverteilung aus dem Parteienfonds etwas schwächte, blieb die Konzentrationslogik unverändert, da nun 5% der Mittel an alle beim Obersten Wahlgericht (TSE) angemeldeten Parteien gingen und 95% an die Parteien entsprechend der jeweiligen Stimmenzahl¹⁵ verteilt wurden. Durch diese Regelung beabsichtigte man lediglich, den Zugang der kleinen Parteien zu öffentlichen Mitteln zu verbessern und somit für ihre Teilnahme am Parteienwettbewerb zu sorgen.

Unternehmen: erneut im Zentrum der Debatte

Infolge der Skandale im Zusammenhang mit der Operation Car Wash (*Operação Lava Jato*)¹⁶, insbesondere hinsichtlich der finanziellen Unterstützung durch Unternehmen der Baubranche, wurde die Diskussion über die Einflussnahme großer Konzerne auf die Politik im Land wieder aufgegriffen. Die Auffassungen zum Grundproblem des mangelnden politischen Wettbewerbs aufgrund der konzentrierten wirtschaftlichen Macht beachten indes nur unzureichend, welche Elemente relevant sind, um der Herausforderung gerecht zu werden.

Das Gesetz Nr. 13.165/2015, das anlässlich der Kommunalwahlen von 2016 in Kraft trat, sah erneut ein Verbot von Unternehmensspenden sowohl für den Wahlkampf als auch an Parteien vor. Genau genommen bedeutete das eine Rückkehr zum Status quo vor den Wahlen von 1994. Gleichwohl belegten die Ergebnisse, dass der Teufelskreis der Konzentration wirtschaftlicher Macht dadurch nicht durchbrochen wurde. Denn zusätzlich zur öffentlichen Finan-

zierung durften Privatpersonen immer noch bis zu 10% ihres angegebenen Bruttovermögens spenden. Neu ist, dass mit diesem Gesetz die Obergrenzen nicht mehr in Prozentsätzen, sondern in absoluten Zahlen festgelegt wurden und je nach zur Wahl stehendem Amt gedeckelt waren.

Unbeschadet der verschiedenen Gesetzesänderungen zeigten die Entwicklungen, dass die problematische Konzentration der Politikfinanzierung damit nicht effizient gelöst wurde. Erstens, weil Einzelpersonen immer noch Wahlkampagnen und Parteien finanziell unterstützen durften und so einflussreiche Unternehmer weiterhin im eigenen Namen spenden konnten. Zweitens erleichterte das Gesetz die Beteiligung millionenschwerer Kandidaten, die fast die Hälfte ihres Wahlkampfes aus eigener Tasche bezahlten. Auf diese Art und Weise wurden Bürgermeister in wichtigen brasilianischen Großstädten gewählt¹⁷ und damit der unternehmerische Ansatz in der Politik gestärkt, also Verhaltensweisen, die mit der Marktlogik assoziiert werden. Inzwischen steht fest, dass die Norm eher zu einer Festigung der Vormachtstellung der superreichen Führungspersönlichkeiten in der Partei beigetragen hat und folglich nicht nur die Unabhängigkeit der Organisationen gegenüber der wirtschaftlichen Macht schwächt, sondern auch den ausgewogenen parteiinternen Wettbewerb zwischen den potentiellen Kandidaten beeinträchtigt. Demzufolge führte die Gesetzgebung zu einer größeren Schwächung der Parteibindung bzw. der Beziehungen zwischen Parteien und Kandidaten.

Die erste Wahl nach Einführung des Verbots von Unternehmensspenden machte jedoch auf ein neues Phänomen aufmerksam: Die Wahlerfolge superreicher evangelikaler Prediger. In einer Zeit der Parteiverdrossenheit¹⁸ und der mangelnden Militanz in den Parteien (Scarrow & Gezgor, 2010; Van Biezen & Poguntke, 2014) besetzen Kirchen das entstandene Vakuum, mobilisieren ihre Wählerschaft und gewinnen Geldgeber für ihre Kandidaten. Insofern wird sichtbar, dass eine Korrelation zwischen den von den brasilianischen Parteien durchlaufenen Transformationen und den geänderten Finanzierungsregeln

¹⁴ Die Daten wurden von den Autoren auf der Grundlage der vom Obersten Wahlgericht (TSE) zur Verfügung gestellten Angaben zusammengestellt: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 09.06.2021).

¹⁵ Dieses Kriterium unterscheidet sich von der prozentualen Repräsentation im Abgeordnetenhaus. Für Brasilien ist dies relativ wichtig, da die Stärke vieler Parteien bei Wahlen auf einige Bundesstaaten beschränkt ist. Ferner gibt es aktuell eine Diskussion über die Berechnungsformel der Vertretung der Bundesstaaten im Abgeordnetenhaus, weil sich verschiedene Bundesstaaten benachteiligt fühlen.

¹⁶ Weitere Informationen bei Oliveira (2019).

¹⁷ Weitere Informationen unter <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/23-milionarios-se-elegem-prefeitos-de-grandes-cidades-no-1-turno.html> (abgerufen am 09.06.2021).

¹⁸ Die im April 2019 durchgeführte Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Data Folha ergab, dass 68% der befragten Brasilianer den Parteien nicht trauen. Weitere Informationen unter <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/cresce-confianca-dos-brasileiros-nas-forcas-armadas-diz-datafolha.shtml> (abgerufen am 09.06.2021).

besteht. In Anbetracht der Konsequenzen aus der Finanzierung durch evangelikale Kirchenführer und Millionäre könnten einige Parteien zu organisatorischen Veränderungen geneigt sein und sich zu einer Art Business-Partei entwickeln. Bei Kartellparteien spielen die Mitglieder im Leben der Partei noch eine Rolle, auch wenn diese nur von untergeordneter Bedeutung ist. Das Modell Business-Partei zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass die Mitglieder keine Aufgaben haben und irrelevant für die Existenz der Parteiorganisation sind (Mazzoleni & Voerman, 2017). Diese Transformationsprozesse sind zweifelsohne mittel- und langfristig weiter zu beobachten.

Bekämpfung der Instabilität und Fragmentierung des Parteiensystems

Neben den Bemühungen, das Konzentrationsproblem der Finanzierung der Politik zu lösen, wurden in der neuen Demokratie auch diverse Versuche zur Stabilisierung der Parteien und Unterbindung der zunehmenden Zersplitterung der Parteienlandschaft in Angriff genommen¹⁹. Eine Maßnahme zur Bekämpfung der ständigen Parteiwechsel ging von den Abgeordneten selbst aus, als sie mit dem Beschluss Nr. 34 aus dem Jahr 2005 ihre Geschäftsordnung diesbezüglich abgeändert haben. Die neuen Regelungen galten für die Legislaturperiode der Bundesabgeordneten ab dem Jahr 2007. Die Entscheidung setzte bei zwei wesentlichen Punkten an, die Parteiübertritte erleichterten. Erstens wurde der Stichtag für die Berechnung der Ämterverteilung unter den Parteien in den Parlamentsausschüssen verlegt. Ursprünglich richtete sich das Kriterium nach der proportionalen Repräsentation der Partei am Tag der Amtseinführung, ab jetzt galt die Fraktionsstärke der Partei nach den Wahlen bzw. das Wahlergebnis. Diese Maßnahme ist darauf zurückzuführen, dass in der Zeit zwischen Verkündung der Wahlergebnisse und Amtseinsetzung ein reger Handel um die im Kongress zur Verfügung stehenden Ämter stattfand, was Verhandlungen über Parteiübertritte, die den individuellen Bedürfnissen der gewählten Abgeordneten und ihrer Karriereplanung gerecht wurden, Vorschub leistete. Zweitens wurden Sanktionen für Abgeordnete und Präsidiumsmitglieder im Falle eines Parteiwechsels eingeführt. Die neue Regel sah den sofortigen Amtsverlust vor und stellte zudem sicher, dass die geschä-

digte Partei ihre Mitgliederzahl in Ausschüssen und im Präsidium durch die Benennung eines anderen Abgeordneten der Partei beibehält. Die Kopplung von Ämtervergabe und Wahltag sorgte für eine getreuer Repräsentation der abgegebenen Stimmen und somit des Wählerwillens. Im Übrigen verursachte dies nicht nur einen Rückgang der Parteiwechsel, sondern stärkte auch die Parteien im Gesetzgebungsprozess.

Die Anfrage der Partei PFL, heute DEM, beim Obersten Wahlgericht (TSE) im Jahr 2007 stellt einen anderen Vorstoß dar, um gegen die schwache Kontrolle der Parteien über ihre Parlamentarier vorzugehen und die häufigen Parteiwechsel zu verhindern, als dies noch Mandatsverluste nach sich zog. Mit der Anfrage bezweckte man, verlorene Mandate zurückzugewinnen. Im daraufhin ergangenen TSE-Beschluss Nr. 22.526/2007 wurde bestimmt, dass das Mandat der jeweiligen Partei gehört, und leitete damit eine Einschränkung der Parteiwechsel ein. Die abschreckende Wirkung hielt sich jedoch in Grenzen, da in einer anderen Entscheidung (TSE-Beschluss Nr. 22.610) aus dem gleichen Jahr die Bedingungen festgelegt wurden, unter welchen Politiker ihr Mandat im Falle eines Parteiübertritts behalten dürfen. Unter bestimmten Umständen, wie zum Beispiel bei Übernahmen, Fusionen oder Neugründungen sowie programmatischen Veränderungen oder der Verfolgung der Partei, wird dem Politiker zugesichert, dass er sein Mandat behalten darf. Mit der neuen Rechtsgrundlage ist jedoch das Risiko für Politiker gestiegen, da sich die Entscheidungen über die Auslegung, in welchen Fällen eine Programmänderung oder Verfolgung vorliege, lange hinschleppen konnten.

Ebenso erwähnenswert ist schließlich, dass es nach dem Gesetz Nr. 13.165/2015 für Abenteurer und Unternehmer infolge der nun lockeren Anforderungen an die Parteibindung des Kandidaten einfacher wurde, für politische Ämter zu kandidieren. Früher mussten Kandidaten mindestens ein Jahr lang Parteimitglied sein, ehe sie für ein Amt antreten konnten, nun wurde diese Mindestfrist auf sechs Monate verkürzt²⁰. Hinsichtlich der Frage, was die Instabilität parteipolitischer Repräsentation und die Schwächung der Parteien vorantreibt, sind zwei Aspekte einzubeziehen. Die Rechtsnorm ermutigt geradezu zu Parteieintritten im allerletzten Moment, was dazu

¹⁹ Zur Fragmentierung des Parteiensystems in Brasilien: Melo (2004); Roma (2007); Freitas (2012). Seit den Wahlen 2002, hat die Fragmentierung im Abgeordnetenhaus kontinuierlich zugenommen. Im Jahr 2018 wurden 30 Parteien mit einer effektiven Parteienzahl von 16,40 gewählt (nach dem Fragmentierungsindex von Laakso und Taagepera, 1979), was als ein hoher Fragmentierungsgrad angesehen wird.

²⁰ Politiker mit Parlamentsmandat dürfen laut Gesetz die Partei 30 Tage vor Ablauf der sechsmonatigen Mitgliedsfrist wechseln. Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/im-prensa/noticias-tse/2018/Marco/janela-de-trocas-partidarias-comeca-nesta-quinta-feira-8> (abgerufen am 12.06.2021).

führt, dass völlig unerwartet eine Partei plötzlich vorne liegt. Miniparteien mit geringer Repräsentativität verwandeln sich augenblicklich, legen eine steile Wachstumskurve hin und erzielen blitzartig und unerwartet Erfolg mit einer Führungspersönlichkeit, die die Parteiorganisation für ihre eigenen Zwecke missbraucht. Die Kandidatur von Präsident Jair Bolsonaro ist beispielhaft für diese Vorgehensweise. Er trat der Partei PSL²¹ erst im letzten Augenblick bei, um für das Präsidentschaftsamt kandidieren zu können²², obwohl er kurz davor noch mit der Partei Patriota-PEN²³ geliebäugelt hatte. Derartig überraschende Beitritte von Führungsfiguren destabilisieren die gesamte Parteistruktur und beenden jäh jegliche Karrierechance anderer langjähriger Parteimitglieder, was wiederum viele Mitglieder mit stabiler Parteibindung zum Austritt veranlasst²⁴.

Es lohnt sich ebenfalls, einige Anreize anzusehen, die der Bekämpfung der Instabilität zuwiderlaufen und maßgeblich für die Gründung neuer Parteien waren. Viele dieser Verschiebungen sind sicherlich nicht nur auf die Möglichkeit zurückzuführen, die Partei nun ohne Mandatsverlust wechseln zu können (TSE-Beschluss Nr. 22.610/2007), sondern auch auf dem Beschluss des Obersten Bundesgerichtshofes (STF) aus dem Jahr 2012, mit dem die Berechnungsmethode der kostenlosen Sendezeit für Wahlkampf in Hörfunk und Fernsehen und des Parteienfonds neu geregelt wurde. Die Berechnung richtete sich nun an der Fraktionsstärke im Wahljahr aus und nicht mehr an der Fraktionsstärke gleich nach den Wahlen und dies begünstigte das Entstehen neuer Parteien²⁵. Die letzte Registrierung einer neuen Partei hatte im Jahr 1998 mit der Gründung der PSL stattgefunden. Aber ab 2005 veränderte sich die

Lage schlagartig, als 11 neue Parteien gegründet wurden (PRB, PSOL, PR, PSD, PPL, PEN, PROS, SD, NOVO, REDE, PMB)²⁶. Diese neuen Parteien waren nach den Wahlen 2018 mit 28% in der Abgeordnetenversammlung vertreten.²⁷

Die jüngsten Reformen und das aktuelle Szenario: erreichte Ziele und Grenzen

Wie oben dargelegt, beschloss der brasilianische Kongress 2017 eine Minireform des politischen Systems. Ferner wurden wie üblich die Regeln des Wahlgesetzes für die im Folgejahr stattfindenden Wahlen auf Ebene des Bundes und der Bundesstaaten in einem ungeraden Jahr vom brasilianischen Gesetzgeber angepasst; in der Regel werden solche Anpassungen auch ein Jahr vor den um zwei Jahre versetzten Kommunalwahlen gemacht (Freitas, 2012). Die wichtigsten 2017 verabschiedeten Änderungen zielten erneut auf Aspekte ab, die als negativ für eine bessere Ausgestaltung des brasilianischen Parteiensystems und der parteiinternen Strukturen und Arbeit angesehen wurden. Deshalb wurden die Regeln für Parteienfinanzierung und Wahlkampfdauer modifiziert, um auf diesem Wege auch die Anzahl der Parteien zu senken.

Der Gesetzentwurf Nr. 8.612/2017 wurde am 19. September 2017 im Abgeordnetenhaus eingereicht und dann Anfang Oktober abgestimmt. Damit wurden das Parteiengesetz (9.096/1995), das Wahlgesetz (9.504/1997) und der sogenannte Wahlkodex (4.735/1965) sowie zwei weitere Rechtsnormen (13.165/2015 und 5.768/1971) abgeändert. Doch worüber wurde dabei konkret abgestimmt? Mit der Absicht, die viel zu hohe Anzahl an Parteien in Brasilien in den Griff zu bekommen, führte der Gesetzgeber eine Leistungsklausel ein und beschloss die Abschaffung von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen. Im Hinblick auf die Wahlkampfkosten und die Parteienfinanzierung wurde die offizielle Wahlkampfdauer auf 45 Tage begrenzt und die Bildung eines Sonderfonds zur Wahlkampffinanzierung (FEFC) genehmigt (Krause & Kestler, 2017).

Mit der Leistungsklausel sollte der Zugang zum Parteienfonds eingeschränkt werden, da nun ein Mindestwahlergebnis erzielt werden muss, um in den Genuss der öffentlichen Mittel zu gelangen²⁸. Durch

²¹ Weitere Informationen unter <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/jair-bolsonaro-se-filia-ao-psl-para-disputar-oplanalto.shtml> (abgerufen am 13.06.2021).

²² Bolsonaro war bereits in sechs unterschiedlichen Parteien Mitglied (PDC, PPR, PTB, PFL, PP, PSC). Präsident Bolsonaro ist 2019 wieder aus der Partei PSL ausgetreten: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/bolsonaro-assina-desfiliacao-do-psl.shtml>. Bis zum jetzigen Zeitpunkt (19.06.2021) ist der Präsident noch immer parteilos.

²³ Weitere Informationen unter <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-assina-filiacao-pre-datada-ao-patriota,70002095426> (abgerufen am 13.06.2021).

²⁴ Der Eintritt Bolsonaros in die PSL führte zum Austritt einer liberalen Gruppierung, den sogenannten "Livres". Weitere Informationen unter <https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-fucs/com-chegada-de-bolsonaro-livres-anuncia-saida-do-psl/> (abgerufen am 13.06.2021).

²⁵ Weitere Informationen unter <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/06/stf-conclui-julgamento-e-confirma-tempo-maior-de-tv-para-psd.html> (abgerufen am 09.06.2021).

²⁶ Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> (abgerufen am 09.06.2021).

²⁷ Webseite des Abgeordnetenhauses: <https://www2.camara.leg.br> (abgerufen am 09.06.2021).

²⁸ Ab 2019 haben nur die Parteien Anspruch auf Mittel des Fonds und Sendezeit für Wahlwerbung, die bei den Wahlen

die strengeren Maßnahmen erhoffte man sich, sowohl die Bildung neuer Parteien insgesamt zu drosseln als auch die Gründung von Parteien ohne programmatische Identität zu unterbinden, also Parteien, die meistens von Führungsfiguren mit geringer politischer Reichweite instrumentalisiert und von diesen sozusagen „nur angemietet“ (*legendas de aluguel*) werden. Darüber hinaus ging man davon aus, dass die Maßnahmen das Ende des „Ämterhandels“²⁹ einläuten würden. Die Chefs von kleineren Parteien protestierten jedoch heftig und argumentierten, dass die Leistungsklausel die „Minderheiten massakrierte“³⁰ und ein „Angriff auf politische Rechte“³¹ sei.

Das Verbot von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen trat bereits bei den Kommunalwahlen 2020 in Kraft und wird somit auch für die Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten (*eleições gerais*) 2022 gelten. Der Vorstoß wurde mit der Verbesserung der politischen Repräsentativität begründet. Einerseits dienen Wahlbündnisse den größeren Parteien als Verhandlungsmasse, denn sie benötigen die Unterstützung kleinerer Parteien bei Mehrheitswahlen, und für kleine Parteien sind sie bei Verhältniswahlen überlebenswichtig (Miguel, 2017). Andererseits wurde immer beanstandet, dass derartige Bündnisse bei Verhältniswahlen den Wählerwillen verzerren, da die an die Partei abgegebenen Stimmen durch die Berechnungsweise des Wahlquotienten verfälscht dargestellt werden. Das liegt daran, dass bei der Verteilung der Mandate die vom Wahlbündnis erhaltenen Stimmen als Ganzes gezählt werden und nicht die an die einzelne Partei abgegebenen Stimmen ermittelt werden.

ins Abgeordnetenhaus 2018 mindestens 1,5% der gültigen Stimmen in mindestens einem Drittel der Bundesstaaten (9 Bundesstaaten) mit mindestens einem Prozent der gültigen Stimmen je Bundesstaat erzielten. Parteien, die dieses Kriterium nicht erfüllen, können dennoch Zugang erhalten, wenn sie mindestens neun Bundesabgeordnete aus mindestens neun Bundesstaaten bei den Wahlen erreichen.

²⁹ Weitere Informationen unter <https://jovempn.uol.com.br/programas/jornal-da-manha/vice-de-marina-silva-defende-clausula-de-barreira-e-fala-em-ganhar-eleicao-com-coerencia.html> (abgerufen am 03.04.2021).

³⁰ Weitere Informationen unter <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526594-DEPUTADA-CRITICA-CLAUSULA-DE-BARREIRA-E-DEFENDE-A-PRESERVA-CAO-DOS-PARTIDOS-PEQUENOS.html> (abgerufen am 09.06.2021).

³¹ Weitere Informationen unter <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526594-DEPUTADA-CRITICA-CLAUSULA> (abgerufen am 09.06.2021).

Bei der Verkürzung der Wahlkampfzeit und der Begrenzung der Wahlkampfkosten³² für die jeweiligen Ämter ging es hauptsächlich darum, die Politik auf nationaler Ebene erschwinglicher zu machen und die Selbstfinanzierung von Wahlen durch Kandidaten³³ besser kontrollieren zu können. Gegen den letzten Punkt legte der damalige Präsident Temer ein Veto ein, folglich durften die Kandidaten bei den Wahlen 2018 laut Gesetz den Wahlkampf bis zu 100% aus eigener Tasche bezahlen. Der strittigste Punkt betraf jedoch die Bildung des Sonderfonds zur Wahlkampffinanzierung (FEFC). Erstens ersetzte der FEFC-Fonds die Mittel aus Unternehmensspenden und zweitens wurde der Fonds per Beschluss des Obersten Wahlgerichts (TSE)³⁴ einer Reform unterzogen, damit die für Kandidatinnen bestimmten Beiträge bei Mehrheits- und Verhältniswahlen dem seit 2009 gültigen Quotengesetz entsprechen. Demzufolge müssen Parteien mindestens 30% der Listenplätze mit Frauen besetzen und 30% des FEFC-Fonds für Kandidaturen von Frauen verwendet werden.

Die Folgen der Reformen

An dieser Stelle wollen wir schließlich prüfen, ob die Gesetzesänderungen im politischen Alltag auch eine Wirkung entfalten konnten. Zur Klärung dieser Frage stützen wir uns auf die Daten der Wahlen auf Bundes- und Bundesstaatenebene (*eleições gerais*) 2018³⁵ und der Kommunalwahlen 2020³⁶. Hier wol-

³² Für Kandidaten bei Verhältniswahlen (Bundesabgeordnete, Abgeordnete der Bundesstaaten und des Bundesdistriktes) wurden jeweils folgende Beträge festgelegt: 2.500.000,00 R\$, 1.000.000,00 R\$ und 1.000.000,00 R\$. Die Beträge für Kandidaten bei Mehrheitswahlen in den Bundesstaaten (Senatoren und Gouverneure) variieren je nach Größe der Wählerschaft: von 2.500.000,00 R\$ für Senatoren in Acre bis zu 21.000.000,00 R\$ für Gouverneure in São Paulo.

³³ Gemäß dem im Abgeordnetenhaus und im Senat abgestimmten Vorschlag könnte ein Kandidat bis zu 7% der Ausgabenobergrenze aus eigener Tasche beisteuern, um sich selbst zu finanzieren.

³⁴ Weitere Informationen unter <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html> (<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html> (abgerufen am 09.04.2021)).

³⁵ Bei den sogenannten „*eleições gerais*“ werden auf Bundesebene Präsident und Vizepräsident sowie Kongressmitglieder (Bundesabgeordnete und Senatoren) gewählt, auf Ebene der Bundesstaaten sind es die Gouverneure und Mitglieder der bundesstaatlichen Parlamente. Die Wahlen finden alle 4 Jahre gleichzeitig im ganzen Land statt.

³⁶ Gemeindewahlen finden um zwei Jahre versetzt ebenfalls alle vier Jahre statt, dabei werden Bürgermeister und Stadträte gewählt. Pandemiebedingt fanden diese Wahlen erst im November statt und nicht wie sonst üblich im Oktober.

len wir untersuchen, wie sich die Änderungen der Minireform auf das politische System in Brasilien in zwei Bereichen ausgewirkt haben: 1) die Fragmentierung des Parteiensystems nach der Einführung der Leistungsklausel und des Verbots von Wahlkoalitionen bei Verhältniswahlen; 2) die Wahlkampffinanzierung nach der Festlegung der Ausgabenobergrenze und dem Ende für Unternehmensspenden. Um einen Vergleich herzustellen, ziehen wir die offiziellen Daten der Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten 2014 und 2018 sowie der Kommunalwahlen 2016 und 2020 heran (in diesem Fall, um zu beobachten, wie sich das Ende der Koalitionen bei Verhältniswahlen auf kommunaler Ebene ausgewirkt hat). Anders formuliert, wir beleuchten zwei unterschiedliche Abschnitte: Die Zeit, bevor die Regelungen geändert wurden (2014 und 2016), und dann die Wahlen gleich nach den Gesetzesänderungen (2018 und 2020).

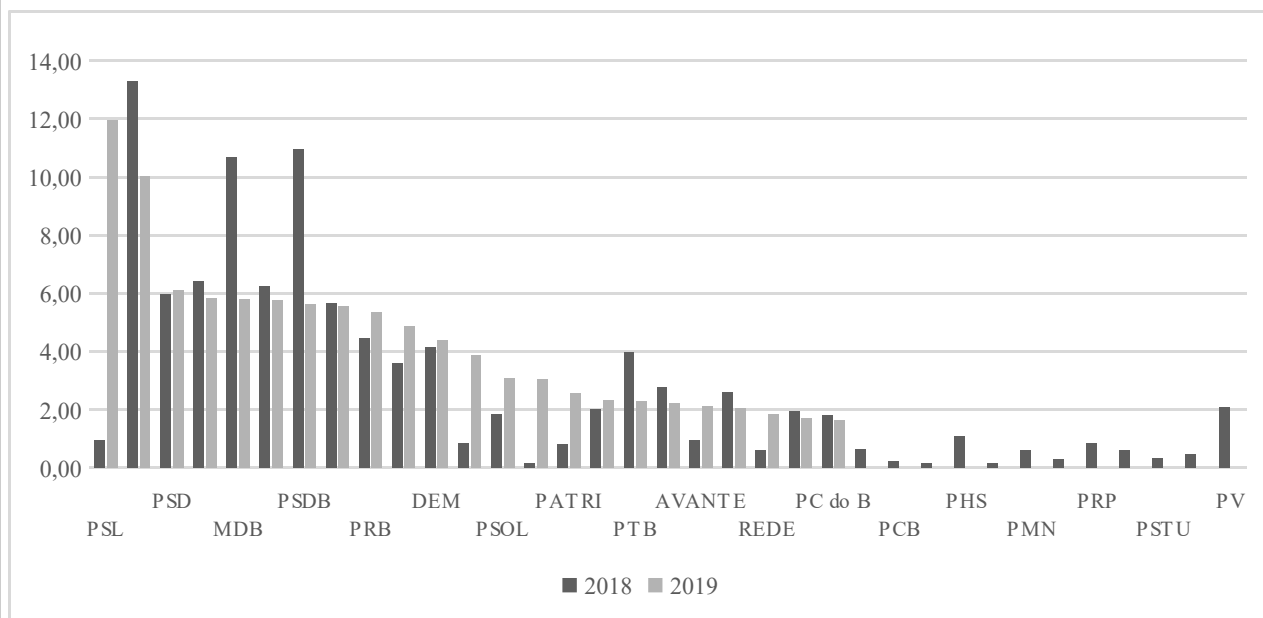
Die Fragmentierung des Parteiensystems: die Bilanz der Leistungsklausel

Von den 35 Parteien, die beim Obersten Wahlgericht angemeldet sind und an den Wahlen 2018 teilnahmen, haben es 14³⁷ nicht über die Leistungsklausel

geschafft und erhielten somit ab 2019 keine öffentlichen Mittel aus dem Parteienfonds. In diesem Zusammenhang ist zu erläutern, dass die betroffenen Parteien dadurch keine Mandate verloren haben, denn die Leistungsklausel stellt genau genommen keine „Hürde“ für den Zugang zur Legislative dar. Insgesamt stellten diese Parteien lediglich 32 Bundesabgeordnete, das sind weniger als 10% des Plenums des Hauses³⁸. Im Jahr 2018 entfielen 9% der Mittel des Parteienfonds auf diese 14 Parteien. Nach der Einführung der Leistungsklausel wurde dieser Betrag ab 2019 auf die anderen Parteien umverteilt. In Grafik 1 sind die von den Parteien erhaltenen Mittel in Prozent für die Jahre 2018 und 2019 dargestellt.

Als Reaktion auf das neue Umfeld setzten die politischen Akteure entweder auf Fusionen und Übernahmen von Parteien (kollektive Bewegung) oder versuchten einen Parteiwechsel (individuelle Bewegung). Im ersten Fall wurden kleine Parteien wie PPL, PHS und PRP in andere Parteien aufgenommen, hier konkret von PCdoB, PODEMOS und PATRIOTA. Mit diesem Schachzug verschafften sich Letztere Zugang zu öffentlichen Mitteln³⁹. Im zweiten Fall wechselten einige Parlamentarier von klei-

Grafik 1: Verteilung des Parteienfonds 2018 und 2019 (in %)



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE) – <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021).

³⁷ Diese 14 Parteien sind: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC.

³⁸ Das brasilianische Abgeordnetenhaus besteht aus insgesamt 513 Abgeordneten.

³⁹ Im Jahr 2021 waren offiziell 33 Parteien beim Obersten Wahlgericht angemeldet. Quelle: <https://www.tre-ba.jus.br/partidos/partidos-politicos> (abgerufen am 11.06.2021).

nen Parteien, überwiegend aus dem rechten Spektrum, wie PRTB, PATRIOTA und DC, zu anderen Parteien, wie PSL (damals die Partei des 2018 gewählten Präsidenten Jair Bolsonaro) und DEM (damals die Partei der Präsidenten des Abgeordnetenhauses und des Senats). Diese Neuausrichtung der Akteure auf der politischen Bühne verdeutlicht, dass die Regeln wenigstens ansatzweise eine Verringerung der Parteienzahl bewirkten. Tabelle 1 zeigt, dass seit dem Wahlergebnis im Oktober 2018 bis Anfang Mai 2019, als die Leistungsklausel bereits in Kraft war, die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien nur ganz geringfügig abnahm und die fragmentierte Parteienlandschaft, gemessen an der effektiven Parteienzahl (ENP), keine Veränderung des Parteiensystems erkennen ließ. Ein Vergleich mit dem Zersplitterungsgrad im Jahr 2021 nach den Kommunalwahlen deutet auf eine weitere, zwar noch recht bescheidene Verschlankung hin.

Tabelle 1: Anzahl an Parteien und Fragmentierung des Parteiensystems im Abgeordnetenhaus

Zeitraum	Anzahl verteilter Parteien	Effektive Parteienzahl (ENP)
Wahlen 2018	30	16,4
Nach den Wahlen auf Bundes- und Bundesstaatenebene (Mai/2019)	28	16,3
Nach den Kommunalwahlen (Mai/2021)	24	15,6

Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/>, Abgeordnetenhaus: <https://www.camara.leg.br/> (abgerufen am 02.05.2021). Effektive Parteienzahl gemäß Fragmentierungsindex von Laakso & Taagepera (1979).

Das Wahlergebnis von 2018 veranschaulicht, dass die Zahl der kleinen Parteien geschrumpft ist und zugleich die Repräsentation der größten brasilianischen Parteien beträchtlich schmaler wurde. In Tabelle 2 wird ersichtlich, dass die 2014 fraktionsstärksten Parteien PT, MDB und PSDB bei den Wahlen 2018 schmerzhaft Niederlagen einfuhren, so haben zum Beispiel MDB und PSDB fast die Hälfte ihrer gewählten Bundesabgeordneten verloren. Parteien wie PP, PSD und PR zählten repräsentativ gesehen geringere Verluste während wiederum andere wie PDT, DEM und PRB sogar einen Zuwachs verbuchen konnten. Der große Sieger der Wahlen 2018 war indes die PSL, die damalige Partei von Jair Bolsonaro, die einen exponentiellen Anstieg von einem Parlamentarier 2018 auf 52 gewählte Abgeordnete im Jahre 2018 verzeichnen konnte. Daraus ist zu schließen, dass das Parteiensystem nach den Wahlen von 2018 überwiegend aus mittelgroßen Or-

ganisationen mit Verhandlungsmacht im Gesetzgebungsverfahren bestand (Krause *et al.*, 2019). Vor diesem Hintergrund hatte der Ausschluss von kleinen Parteien keinerlei Einfluss auf die Fragmentierung.

Tabelle 2: Ergebnisse der Parteien bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus (2014-2018)

Partei	2014 Sitze in %	2018 Sitze in %	Veränderung (%)
PT	13,45	10,53	-21,74
MDB	12,87	6,63	-48,48
PSDB	10,53	5,65	-46,30
PP	7,41	7,41	0,00
PSD	7,02	6,82	-2,78
PR	6,63	6,43	-2,94
PSB	6,63	6,24	-5,88
PTB	4,87	1,95	-60,00
DEM	4,09	5,65	38,10
PRB	4,09	5,85	42,86
PDT	3,70	5,46	47,37
SD	2,92	2,53	-13,33
PSC	2,53	1,56	-38,46
PROS	2,14	1,56	-27,27
PCdoB	1,95	1,75	-10,00
PPS	1,95	1,56	-20,00
PV	1,56	0,78	-50,00
PHS	0,97	1,17	20,00
PSOL	0,97	1,95	100,00
PODEMOS	0,78	2,14	175,00
PMN	0,58	0,58	0,00
PRP	0,58	0,78	33,33
PATRIOTA	0,39	0,97	150,00
DC	0,39	0,19	-50,00
PTC	0,39	0,39	0,00
PRTB	0,19	0,00	-100,00
PSL	0,19	10,14	5100,00
AVANTE	0,19	1,36	600,00
NOVO	0,00	1,56	
PPL	0,00	0,19	
REDE	0,00	0,19	

Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 02.05.2021).

Das Ende der Wahlkoalitionen bei den Kommunalwahlen 2020

Die Regel, die das Verbot von Wahlbündnissen bei Verhältniswahlen vorsieht, wurde anlässlich der Kommunalwahlen 2020 zum ersten Mal angewandt. In Brasilien gibt es 5.570 Gemeinden mit ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Eigenschaften. Im Hinblick auf die Größe der Wahlkreise reicht die Bandbreite der Sitzzahlen in den Kommunen von mindestens 9

bis maximal 55 (letzteres gilt für die Stadt São Paulo). Den Reformbefürwortern zufolge wäre der Rückgang der Fragmentierung in den Parlamenten der Gemeinden und der Bundesstaaten sowie in den beiden Häusern des brasilianischen Kongresses ein potentielleres Ergebnis der Maßnahme. Melo *et al.* (2021) beobachteten einen statistisch relevanten Unterschied zwischen den Gemeindewahlen 2016 und 2020: Die effektive Parteienzahl (ENP) ist in den Stadträten 2020 von 5,62 auf 4,06 gesunken, was eine Wirkung der Gesetzgebung suggeriert. Dieses Resultat ist darauf zurückzuführen, dass Wahlbündnisse über einen langen Zeitraum eine gängige Strategie der Parteien auf kommunaler Ebene darstellten.

Angesichts der unterschiedlichen Größe der brasilianischen Gemeinden haben wir die Differenz der effektiven Parteienzahl zwischen den beiden Wahlen anhand von vier Bevölkerungsgrößen verglichen: Kleinstädte (bis zu 10.000 Einwohner), kleine bis mittelgroße Städte (10.000 bis 50.000 Einwohner), mittlere bis große Städte (50.000 bis 200.000 Einwohner) und Großstädte (über 200.000 Einwohner)⁴⁰. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 abgebildet.

Tabelle 3: Effektive Zahl der Parteien nach Einwohnerzahl (2014-2018)

Einwohnerzahl	effektive Parteienzahl im Ø 2016	effektive Parteienzahl im Ø 2020	Differenz im Ø	Kommunen in %	Bevölkerung in %
Kleinstädte	4,73	3,18	-1,56	43,96	6,07
Klein- bis mittelgroße Städte	5,85	4,16	-1,69	43,89	25,22
Mittelgroße bis große Städte	7,45	6,28	-1,16	9,37	22,42
Großstädte	9,67	9,54	-0,13	2,78	46,06

Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021).

Effektive Parteienzahl gemäß Fragmentierungsindex von Laakso & Taagepera (1979).

Hier wird deutlich, dass zwischen dem Unterschied der effektiven Parteienzahl bei den beiden Wahlen und den Einwohnerzahlen ein Zusammenhang besteht. Obwohl in allen Gemeindetypen ein durchschnittlicher Rückgang der effektiven Parteienzahl zu bemerken ist, war dieser je nach Größe der Stadt höher oder niedriger. Während die Abnahme in

Kleinstädten durchschnittlich 1,56 betrug, waren es in Großstädten nur 0,13. Diese Abweichungen machen deutlich, dass die Auswirkungen des Verbots von Wahlkoalitionen auf die Fragmentierung des Parteiensystems vom Umfeld bedingt wurden. In kleinen Gemeinden mit proportional höheren Wahlquotienten⁴¹ verursachte das Ende der Wahlkoalitionen einen größeren Abbau der Zersplitterung.

Zur Erklärung dieses Verhältnisses verweisen Krause *et al.* (2021) auf einen anderen Faktor: die Strategie der politischen Akteure. In Gemeinden, in denen die Parteiliten 2016 stärker koalitierten, ist die effektive Parteienzahl 2020 am meisten zurückgegangen; d. h., in Wahlkreisen, in denen die Bildung von Wahlbündnissen die Grundstrategie war, um den Wahlquotienten zu schlagen, wurde der Unterschied bei der Fragmentierung von Wahl zu Wahl größer.

Finanzierung: die Ausgabenobergrenze und das Ende der Unternehmensspenden

Ein Vergleich der Wahlen 2014 und 2018 zeigt, dass die Abschaffung von Unternehmensspenden und die Begrenzung der Ausgaben zu einer Reduzierung der im Wahlkampf zur Verfügung stehenden Mittel beitrugen. Wenn alle Mandate berücksichtigt werden, ist das Gesamtvolumen von 1,11 Milliarden auf etwas über 580 Millionen USD⁴² gesunken, was einem Rückgang um fast 50% entspricht. Das Verbot von Unternehmensspenden verschob das Gewicht der einzelnen Finanzierungsquellen. Wie eingangs dargestellt, stützte sich das Modell der Wahlkampffinanzierung nach dem Beschluss des Obersten Bundesgerichtshofes (STF) im Jahre 2015 auf drei Säulen: öffentliche und private Mittel sowie Eigenmittel der Kandidaten (Corrêa *et al.*, 2020). Nach dieser Entscheidung bezifferten die öffentlichen Gelder aus dem FEFC-Fonds und dem Parteienfonds nun 72,9% des gesamten Finanzvolumens im Wahlkampf, und zwar für alle Mandate. 2014 waren Unternehmen noch für 70% der Ressourcen verantwortlich. Unter den übrigen Finanzierungsquellen haben die Eigenmittel zugelegt, vor allem aufgrund des Hinzukommens von superreichen Kandidaten, die ihren Wahlkampf selbst finanzieren. So gab zum Beispiel bei den Wahlen 2018 der Präsidentschaftskandidat Henrique Meirelles (MDB) mehr als 9,63 Millionen USD aus, ein Betrag, der aus Eigenmitteln stammte⁴³.

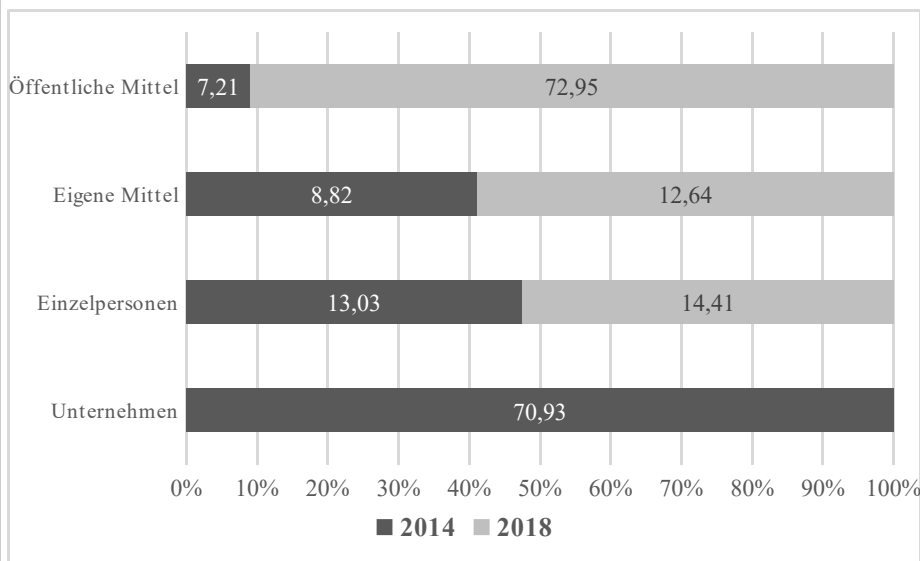
⁴⁰ Aus Tabelle 3 geht hervor, dass ca. 44% aller brasilianischen Kommunen kleine Gemeinden sind, dort aber nur 6% der Bevölkerung leben, während sich 46% der Bevölkerung in den größten Gemeinden befinden, die insgesamt weniger als 3% ausmachen.

⁴¹ Stimmzahl geteilt durch Anzahl der Sitze, woraus sich die Verteilung der Sitze an die Parteien ergibt.

⁴² Wechselkurs vom brasilianischen Real in USD im Dezember 2020: 1 USD = 5,189 R\$.

⁴³ Der Kandidat erzielte etwas mehr als ein Prozent der Stimmen.

Grafik 2: Mittelherkunft bei den Wahlen auf Bundes- und Bundesstaatenebene in Brasilien 2014 und 2018 (%)



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE) – <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021). Mancuso (2020).

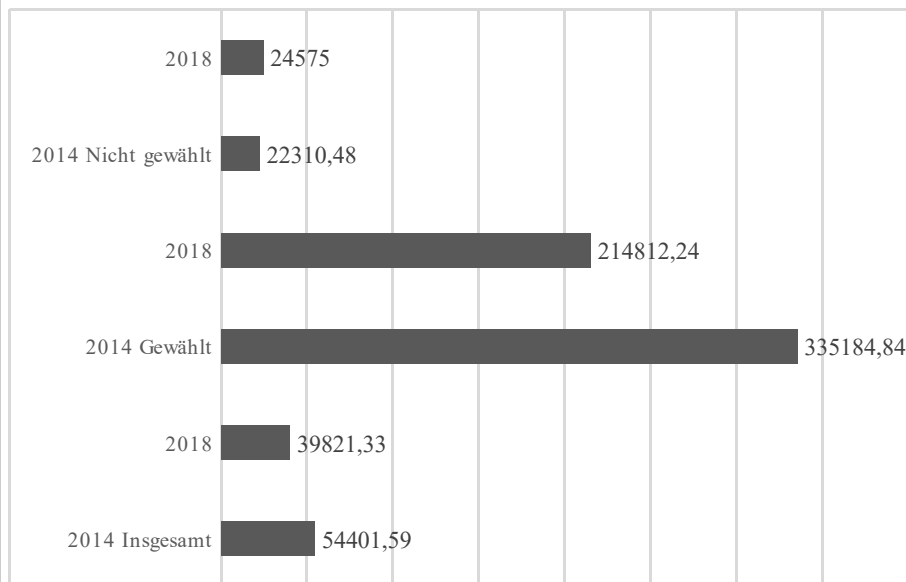
men der 513 gewählten Bundesabgeordneten lagen 2014 im Durchschnitt bei über 335.000 USD, 2018 belief sich dieser Betrag nur noch auf 214.000 USD. Diese Kluft ist teilweise den veränderten Wahlregeln geschuldet, teilweise hat dies 2018 aber auch mit der großen Anzahl an Neulingen unter den gewählten Abgeordneten zu tun. Mehr als 47% der Bundesabgeordneten zogen erstmals ins Parlament ein. Das ist der höchste Wert seit den Wahlen von 1990. In diesem Zusammenhang kommt ein weiterer bedeutender Aspekt hinzu, nämlich der Einsatz von neuen Technologien und Sozialen Medien

Die Schaffung eines Wahlfonds und die Aufstockung des Parteienfonds wirkten sich ebenfalls auf den Haushalt der Parteien aus. Hier ist zu beobachten, dass ab 2015 mehr als 90% der Parteieinnahmen in Brasilien aus öffentlicher Hand stammen (Schaefer, 2020). Diese Kartellierungstendenz (Krause *et al.*, 2015) ist vorrangig in den Folgejahren festzustellen: Das Volumen des FEFC-Fonds ist von 330 Millionen USD 2018 auf mehr als 380 Millionen USD bei den Kommunalwahlen 2020 angestiegen⁴⁴.

Grafik 3 verdeutlicht die Effektivität der Finanzmittel für den Wahlerfolg. Der Vergleich zeigt die Differenz zwischen den durchschnittlichen Wahlkampfausgaben bei den Wahlen ins Abgeordnetenhaus 2014 und 2018 und der Anzahl der tatsächlich gewählten Abgeordneten. Die Wahlkampfeinnah-

men als Instrument der Wahlkampfführung. Diesbezüglich entstand sogar der Verdacht auf schwarze Kassen (*caixa dois*), vor allem was die Verwendung von *WhatsApp*⁴⁵ betrifft (Schaefer *et al.*, 2019).

Grafik 3: Durchschnittliches Fundraising gewählter und nicht gewählter Kandidaten (Abgeordnetenhaus 2014-2018) (USD)



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE): <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> (abgerufen am 05.05.2021).

⁴⁴ Weitere Informationen unter <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> (abgerufen am 11.06.2021).

⁴⁵ Weitere Informationen unter <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> (abgerufen am 14.06.2021).

Die öffentlichen Mittel des Parteienfonds und des FEFC-Fonds werden vom Bundeshaushalt an die jeweiligen Parteivorstände überwiesen. Gemäß brasilianischer Verfassung⁴⁶ liegt es in deren Ermessen, die Mittel entweder direkt an die Kandidaten oder an andere Ebenen der Parteistruktur (kommunale oder bundesstaatliche Ebene) zu verteilen. Wie von anderen Autoren aufgezeigt (Bolognesi *et al.*, 2020; Schaefer, 2018; Botássio, 2017), verfolgen die brasilianischen Parteien eine eher defensive Strategie bei der Mittelverteilung und bevorzugen Kandidaten und regionale Strukturen, die bereits über eine starke Organisation verfügen. Dieses Vorgehen stellt zweifellos ein zentrales Instrument zur Stärkung der Parteioligarchien dar. Zur Verdeutlichung zeigt Tabelle 4 das Verhältnis zwischen der Verteilung der öffentlichen Gelder aus dem FEFC-Fonds seitens der Parteivorstände im Jahr 2018 und der Anzahl der gewählten Bundesabgeordneten aus der jeweiligen Partei bei den Wahlen 2014. Die hierbei analysierten Einheiten sind die Bundesstaaten, in denen die einzelnen Parteien vertreten sind (insgesamt 751 Fälle). Als Kontrollvariable wurde die Gesamtzahl der Wähler in den Bundesstaaten herangezogen.

Der beta-Wert ist positiv und statistisch relevant bei Signifikanzniveau 0,1%. Die Interpretation verdeutlicht, dass es für jeden 2014 im Bundesstaat gewählten Bundesabgeordneten 182.000,00 USD mehr für die Kandidaten der Partei in diesem Bundesstaat gab. Der Wert der Wähler-Variable ist ebenfalls positiv und zeigt, dass jeder zusätzliche Wähler einen Anstieg um 0,005 Cents aus dem FEFC-Fonds auslöste. In Abbildung 1 wird noch deutlicher, wie die Tendenz bei der Verteilung öffentlicher Mittel ansteigt, wenn die Repräsentation der Partei in den einzelnen Bundesstaaten zunimmt.

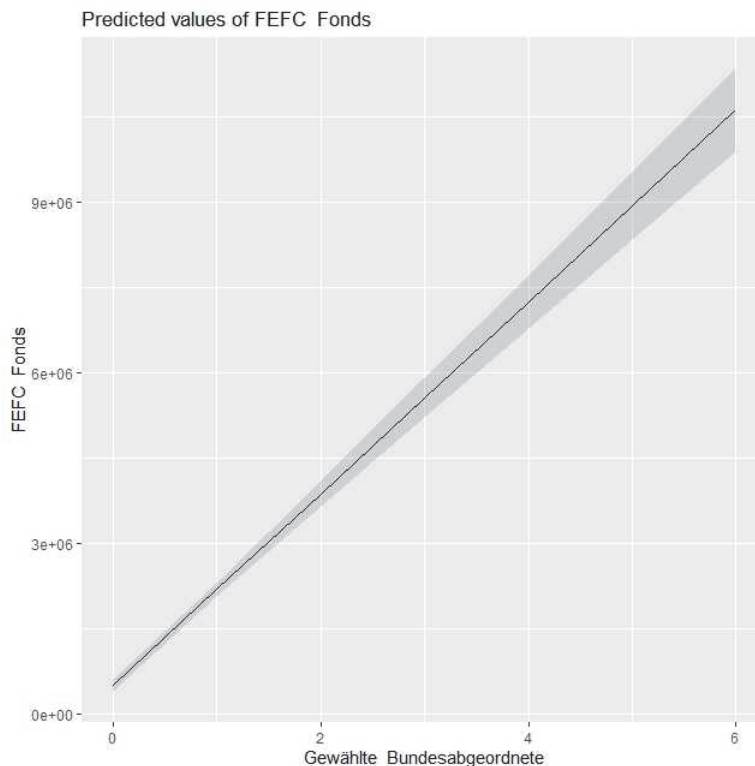
Tabelle 4: Multiple lineare Regression (Betrag aus dem FEFC-Fonds in USD)

Variable	Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	t	Sig.
	B	Standardfehler			
Intercept	30.944,419	9965,842		0,598	0,002
Gewählte Bundesabgeordnete	182.733,239	6049,780	0,142	5,821	0,000
Wähler je Bundesstaat	0,005	0,001	0,021	0,855	0,000

Wert von F: 593.622; angepasstes R-Quadrat: 0,612; Fallzahl: 751. In Brasilien gibt es insgesamt 27 Bundesstaaten.

⁴⁶ Die brasilianische Verfassung sichert den Parteien umfassende Autonomie bei der Ausgestaltung ihrer parteiinternen Organisation zu.

Abbildung 1: Verhältnis zwischen öffentlichen Mitteln und Repräsentation der Partei im jeweiligen Bundesstaat



Quelle: Oberstes Wahlgericht (TSE).

Schlussbemerkungen

In Brasilien sind Gesetzesänderungen zur Verbesserung des politischen Wettbewerbs bei Wahlen die Regel. Infolgedessen werden vor jeder Wahl neue Bestimmungen zur Optimierung bestimmter Aspekte des politischen Systems erarbeitet. Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit analysierten Veränderungen wirken sich auf zwei Punkte aus, die sowohl von der Öffentlichkeit als auch von Fachkreisen diskutiert werden: die große Anzahl an Parteien und der Einfluss von Unternehmen in der Politik.

Zum ersten Punkt ist zu betonen, dass wir es in Brasilien mit über 30 politischen Parteien zu tun haben. Es wird die Ansicht vertreten, dass eine derartig fragmentierte Parteienlandschaft zum Beispiel das Funktionieren des „Koalitionspräsidentialismus“ erschwere, da viele Akteure mit Vetomacht oder der Macht, andere im politischen Alltag erpressen zu können, den jeweiligen Präsidenten in Geiselhaft des brasilianischen Kongresses nehmen könnten.

Zum zweiten Punkt ist die Auffassung des Obersten brasilianischen Gerichtshofes hervorzuheben, dass es keine direkte Finanzierung der Politik durch Unternehmer geben dürfe. Durch das Verbot von Unternehmensspenden wurde versucht, den Parteien einen gewissen Schutz vor dieser Einflussnahme zukommen zu lassen, da dies für einen Teil der öffentlichen Meinung auch als ein Grund für die zahlreichen Korruptionsskandale im Land angesehen würde.

Allerdings sind weitere Untersuchungen zu den Konsequenzen dieser Veränderungen für den politischen Alltag im Land erforderlich. Gleichwohl zeichnen sich einige Tendenzen bereits jetzt ab. So ist zum Beispiel seit der Einführung der Leistungsklausel die nominelle Anzahl an Parteien im Abgeordnetenhaus zurückgegangen. Die Erklärung für diese Abnahme sind kollektive Phänomene wie Parteifusionen und -übernahmen und individuelle Initiativen wie Parteiwechsel. Die Auswirkungen auf die Fragmentierung fallen viel bescheidener aus, da das aus den Wahlen 2018 hervorgegangene Parteiensystem im Wesentlichen aus mittelgroßen Parteien zusammengesetzt ist. In diesem Zusammenhang ist jedoch von Bedeutung, dass die Wahlen von 2018 recht atypisch verlaufen sind und dass der zur Überwindung der Leistungsklausel benötigte prozentuale Stimmenanteil laut Gesetzgebung 2022 noch höher liegen wird.

Die erste Erfahrung mit dem Verbot von Wahlkoalitionen bei Kommunalwahlen nach Verhältniswahlrecht im Jahr 2020 deutet auf erste Ergebnisse hinsichtlich der Fragmentierung in den Stadtparlamenten hin. Die effektive Parteienzahl ist in den brasilianischen Stadträten zwar gesunken, dieses Verhältnis wurde jedoch durch Umgebungs- und Kontextfaktoren bedingt: Größe der Wahlkreise, gesellschaftliches Umfeld und Strategie der Parteiliten. In Anbetracht dieser Umstände ist davon auszugehen, dass die erwartete signifikante Reduzierung der effektiven Parteienzahl bei den Wahlen auf Bundesebene und Ebene der Bundesstaaten (*eleições gerais*) 2022 noch mit einigen Vorbehalten zu betrachten ist, und zwar aus verschiedenen Gründen. Erstens ist zu be-

rücksichtigen, dass die Größe der Wahlkreise bei Verhältniswahlen für das Abgeordnetenhaus bzw. die nationale Legislative (Bundesstaaten) von der Größe der kommunalen Wahlkreise abweicht. Zweitens weisen die im Abgeordnetenhaus vertretenen Bundesstaaten unterschiedliche Dynamiken auf. Wenn regionale Parteichefs auf nationaler Ebene zusammenwirken, entstehen andere politische Strategien als bei ihrem Vorgehen vor Ort. Drittens ist das Wählerprofil der Wahlkreise der Bundesstaaten im Vergleich zur kommunalen Ebene viel heterogener. Mit anderen Worten, es kann festgestellt werden, dass im Hinblick auf die Fragmentierung des Parteiensystems eine Wechselwirkung zwischen den Faktoren 'soziales Umfeld' und 'Strategien der politischen Akteure' und den institutionellen Variablen existiert. Schließlich ist zu bedenken, dass die Zusammensetzung der Wählerschaft⁴⁷ auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene unterschiedlich ist.

Die Einführung einer Ausgabenobergrenze und das Verbot von Unternehmensspenden haben die brasilianische Wahlkampffinanzierung sowohl in absoluten wie proportionalen Zahlen verändert. Die Wahlkampagnen, zumindest die im offiziellen Format geführten, wurden 2018 billiger und öffentliche Mittel stellen inzwischen die Hauptfinanzierungsquelle der Wahlen dar. Diese Tendenz stärkt die Macht der nationalen Parteivorstände, die die Gelder aus dem Haushalt erhalten und nach eigenem Ermessen an Kandidaten und innerparteiliche Strukturen weitergeben und dabei primär die bereits im politischen System existierenden Akteure bevorzugen. Eine detailliertere Analyse wäre mittelfristig erforderlich, um beurteilen zu können, inwieweit die Abhängigkeit der Parteien von öffentlicher Finanzierung auf eine Kartellierung hinweist oder sogar eine Verstärkung dieses Prozesses darstellt.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass mit dem Verbot von Unternehmensspenden nicht sichergestellt werden konnte, dass der Einfluss auf Parteiorganisationen durch Privatspenden konsequent zurückging. Die Erfahrungen der Wahlen 2018 mit „Millionärskandidaten“, die ihre Wahl selbst finanzierten, deuten darauf hin.

Literaturverzeichnis

Ames, B. (1995). Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39 (2), S. 406-433.

⁴⁷ Die Ergebnisse der Kommunalwahlen werden in einer noch zu veröffentlichenden Arbeit (Krause *et al.*, 2021) systematisch vorgestellt.

- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Amorim Neto, O. & Santos, F. (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados* 46 (4), S. 661-698.
- Bolognesi, B.; Rodrigo R. H.; Ivan J. J. & Karolina M. R. (2020). Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. *Colombia Internacional*, 104, S. 33-62.
- Botassio, Barbara (2017). Partidos brasileiros na alocação interna de recursos do fundo partidário. *Artigo apresentado no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política*. Montevideu.
- Corrêa, C.P.; Schaefer, B. M.; Peres, P. S. (2020). Legislação eleitoral e financiamento público de campanhas: distribuição estratégica de recursos nas eleições municipais. *Cadernos Adenauer (São Paulo)*, XXI, S. 79-118. Verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/342179089_Legislacao_eleitoral_e_financiamento_publico_de_campanhas_distribuicao_estrategica_de_recursos_nas_eleicoes_municipais.
- Figueiredo, A C. & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV.
- Freitas, A. (2012). Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados*, 55, S. 951-986.
- Krause, S. (2010). The need for balance in party financing in Brazil. In: BUTLER, Anthony (Ed.). *Paying for Politics*. Jacana: Johannesburg, S.116-136.
- Krause; S. & Viana, J.P. (2015). Dossiê Reforma Política. *Revista Em Debate*. VII (III), S. 1-88.
- Krause, S., Rebello, M. M., & Silva, J. G. da. (2015). O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista Brasileira de Ciência Política*, 16, S. 247-272.
- Krause, S. & Kestler, T. (2017). Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer*, 4, Rio de Janeiro, S. 81-101.
- Krause, S., Schaefer, B. M., Barbosa, T. A. L., Corrêa, C. P., & Telles, H. de S. (2020). La elección brasileña de 2018: nuevos patrones de financiación, desafección política y redes sociales. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 9(1), S. 91-117. Verfügbar unter <https://gredos.usal.es/handle/10366/143449>.
- Krause, S.; Mancuso, W. P. & Schaefer, B. M. (2021). A regra e o ambiente: o efeito da proibição das coligações proporcionais sobre a fragmentação partidária nas Câmaras de Vereadores. *Pre-print*.
- Kinzo, M. D. G. (1993). *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), S. 3-27.
- Lamounier, B. & Meneguello, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo: Brasiliense.
- Lima Júnior, O. B. (1993a). *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Edições Loyola.
- Lima Júnior, O. B. (1993b). A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, 36 (1), S. 89-117.
- Mainwaring, S. (1993). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, 28/29, S. 21-74. Verfügbar unter <https://www.scielo.br/j/ln/a/jNSnyNhFWxkHKVvNDdj94zD/?lang=pt>.
- Mainwaring, S. (1995). Brazil: weak parties, feckless democracy. In: Mainwaring, S. and Scully, T. R. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mancuso, W. P. (2020). The incomplete transition. A review of the recent changes in Brazil’s electoral financing model. In: Pohlmann, M.; Dannecker, G.; Valarini, E. (eds). *Bribery, Fraud, Cheating: how to explain and avoid organizational wrongdoing*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Mazzoleni, O. & Voerman, G. (2017). Memberless parties: Beyond the business-firm party model? *Party Politics*. 23 (6), S. 783-792.
- Melo, C. R. F. (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar, Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Melo, C. R. F. (2007). Nem tanto ao mar, nem tanto à terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos R. & SÁEZ, Manuel A. (eds). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Miguel, L. F. (2017). Coligações e o sentido da representação política. In: Krause, Silvana; Machado, Carlos; Miguel, Luis Felipe. (Eds.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. 1ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Unesp / Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 21-37.

Nicolau, J. M. (1996). *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: FGV.

Nicolau, J. M. (2000). Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995- 1998). *Dados*, 43 (4), o. S.

Oliveira, A (2019). *Qual foi a influência da Lava Jato no comportamento do eleitor? Do Lulismo ao Bolsonaroismo*. Curitiba: Ed. CRV.

Roma, C. (2007). Os efeitos da migração partidária conduta parlamentar. *Dados*, 50 (2), Rio de Janeiro, S. 351-392.

Santos, F. (2002). Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, 45 (2), S. 237-264.

Scarrow, S. & Gezgor, B. (2010). Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. *Party Politics*, 16(6), S. 823-843.

Schaefer, B. M., Barbosa, T. A. L., Epitácio, S. de S. F., & Resende, R. C. (2019). Qual o impacto do WhatsApp em eleições? Uma revisão sistemática (2010-2019). *Revista Debates*, 13(3), S. 58–88.

Schaefer, B. M. (2018). As lógicas de distribuição do fundo partidário: centralização e nacionalização dos partidos brasileiros (2011-2015). *Masterarbeit*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Schaefer, B. M. (2020). Os partidos brasileiros e a questão do financiamento político: dependência do Estado e pluralismo político. *Interner Bericht des Auslandsbüros Brasilien der Konrad-Adenauer-Stiftung*.

Van Biezen, I. & Poguntke, T (2014). The decline of membership-based politics. *Party Politics*, 20 (2), S. 205-216.

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NOVO - Novo

PATRI - Patriota

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCO – Partido da Causa Operária

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista Social

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PODE - Podemos

PP – Partido Progressista

PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Republicano Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade

SD – Solidariedade

Sonstige Abkürzungen:

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Sonderfonds zur Wahlkampffinanzierung)

STF – Supremo Tribunal Federal (Oberster Bundesgerichtshof mit Funktionen eines Verfassungsgerichtes)

TSE – Tribunal Superior Eleitoral (Oberstes Wahlgericht)

Abkürzungsverzeichnis

Parteien

AVANTE - Avante

DC – Democracia Cristã

DEM - Democratas

Ist der freiheitliche demokratische Staat im Recht der parteinahen Stiftungen zur Selbstparadoxierung gezwungen oder kann man ihre Förderung mit einem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz an die freiheitlich-demokratische Grundordnung binden?

Volker Beck¹

1. Problemstellung und Rechtslage

Parteinaher Stiftungen der dauerhaft im Bundestag vertretenen Parteien erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt für ihre politische Bildungsarbeit und Demokratieförderung im In- und Ausland und für die Begabtenförderung. Die Gelder kommen aus Haushaltstiteln des Bundesinnenministeriums, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Bundesbildungsministeriums.

Grundlage dieser Förderung ist das jeweilige Bundeshaushaltsgesetz. Traditionell wurde auf der Grundlage einer „Gemeinsamen Erklärung“ der Stiftungen² und Gesprächen zwischen den Stiftungen ein Vorschlag für den Haushaltsausschuss erarbeitet, der die Basis für die Formulierungen des Bundeshaushaltsgesetzes bildete. Dabei sind die Vorbereitungsgespräche rechtlich betrachtet ein Nullum.

Die Bundesregierung fasst den Sachverhalt wie folgt zusammen:

„Die Entscheidung, ob und in welcher Höhe die politischen Stiftungen Globalzuschüsse erhalten, erfolgt seit Beginn der Förderung im Haushaltsjahr 1967 stets im parlamentarischen Verfahren der Haushaltsaufstellung allein durch den Haushaltsgesetzgeber. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) ist stets an die entsprechenden, verbindlichen Vorgaben im jeweiligen Bundeshaushalt gebunden. Diese Praxis der Förderung

der politischen Stiftungen entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährung von Globalzuschüssen zur politischen Bildungsarbeit parteinaher Stiftungen (Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1, 31 ff.).

Bei der Bewilligung dieser Haushaltsmittel gelten die üblichen Bestimmungen des Haushalts- und Zuwendungsrechts des Bundes, gem. der Regelungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und hierzu flankierend erlassener Bestimmungen, insbesondere die Verwaltungsvorschriften zur BHO und allgemeine Nebenbestimmungen, soweit sich nicht unmittelbar aus dem Bundeshaushalt etwas anderes ergibt.

Die Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung richtet sich ebenfalls nach dem vorstehend genannten Rechtsrahmen.“³

Der Augsburger AfD-Parteitag hat 2018 die Desiderius-Erasmus-Stiftung (DES) als parteinahe Stiftung anerkannt.⁴

„Die Desiderius-Erasmus-Stiftung erhält aktuell keine Zuwendungen aus Bundesmitteln und hat auch in den Jahren 2018 bis 2020 keine erhalten. Zudem ist sie rechtlich, personell, organisatorisch und finanziell unabhängig von der AfD. Die Desiderius-Erasmus-Stiftung ist kein Beobachtungsobjekt des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV).“⁵

Die AfD-Bundestagsfraktion versucht parlamentarisch durch Anfragen⁶ und einen Gesetzentwurf⁷, der im Wesentlichen abgeschrieben und veraltet ist, und durch Klagen der Bundespartei⁸ wie der DES⁹ vor dem Bundesverfassungsgericht eine Förderung ihrer Stiftung möglichst frühzeitig zu erreichen. Der Antrag der AfD auf eine einstweilige Verfügung im Organstreitverfahren wurde aus formalen Gründen für unzulässig erklärt und die Klage der DES selbst wurde wegen Mängeln gar nicht erst zur Entscheidung angenommen. Was im Hauptsacheverfahren aus der Klage der AfD wird und was geschieht, wenn die DES sich auf den Weg durch die verwaltungsgerichtlichen Instanzen begibt, ist damit nicht gesagt.

Das Bundesinnenministerium informiert auf seiner Internetseite über die bundesweiten politischen Stif-

¹ Volker Beck ist Lehrbeauftragter am Centrum für Religionswissenschaftliche Studien (CERES) der Ruhr-Universität Bochum und Geschäftsführer des Tikvah Institut gUG. Von 1994 bis 2017 gehörte er dem Deutschen Bundestag an.

² Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen der Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung, 1998, <https://www.kas.de/de/gemeinsame-erklaerung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen>. Dieser Erklärung ist die Rosa-Luxemburg-Stiftung inzwischen beigetreten. Die im Beitrag zitierten URLs sind in der Regel bei archive.is oder web.archive.org gesichert. Daher wird auf Abrufdaten verzichtet.

³ BT-Drs. 19/28130, S. 2.

⁴ Steffen, Tilman: AfD-Parteitag stimmt für eigene Parteistiftung, in: Die Zeit vom 30.6.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/afd-parteistiftung-desiderius-erasmus-erika-steinbach>.

⁵ BT-Drs. 19/28130, S. 3.

⁶ BT-Drs. 19/503, 19/4138, 19/22037, 19/28087.

⁷ BT-Drs. 19/2674.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 22.7.2020 – 2 BvE 3/19.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 20.5.2019 – 2 BvR 649/19.

tungen. Eine Klage der DES auf Aufnahme in diese Liste im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes wurde vom VG Berlin abgewiesen: Richtigerweise erinnert das Gericht daran, dass Politische Stiftungen sich nicht auf das „Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG“ berufen können.¹⁰

Bei diesen Auseinandersetzungen rächt sich, dass der Gesetzgeber seit über drei Jahrzehnten Forderungen aus Wissenschaft und Politik¹¹ in den Wind geschlagen hat, die Rechtsverhältnisse der parteinahen Stiftungen zu regeln.

Es fehlt an gesetzlichen Grundlagen und einer eindeutigen Staatspraxis, die über den Einzelfall hinaus regeln, ab wann eine parteinahe Stiftung einer neu in den Bundestag eingezogenen Partei in die Förderung aufzunehmen ist und ob es auch qualitative Mindestanforderungen an die Geeignetheit der „Stelle außerhalb der Bundesverwaltung“ gibt, um Leistungen zur „Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen)“ nach § 23 BHO zu erhalten. Die Gemeinsame Erklärung¹², die die rechtlich nicht verbindliche Grundlage der Stiftungen für ihre Absprachen mit den Haushaltsausschussmitgliedern des Bundestages ist, spricht von wiederholter Vertretung, „dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke“ und einer Unterscheidung von Fraktions- oder Gruppenstärke als Anhaltspunkte.

Die Staatspraxis war nicht eindeutig und bleibt interpretierbar:

- 1989, im sechsten Jahr der parlamentarischen Präsenz der Grünen, erhielt der grünahe Regenbogenstiftungsverband, Vorgänger der heutigen Heinrich- Böll-Stiftung, die Förderung aus dem Bundeshaushalt.¹³

¹⁰ VG Berlin, Beschluss vom 30.4.2021 – 6 L 96/21; LTO: AfD-nahe Stiftung muss nicht auf BMI-Website erwähnt werden vom 10.5.2021, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-vg619621-afd-politische-stiftung-desiderius-erasmus-website-bmi-kein-anspruch/>.

¹¹ Beck, Volker: Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz. Die politische Bildung und die der politischen Stiftungen gesetzlich regeln, Bildungsstätte Anne Frank, Zentrum für politische Bildung und Beratung Hessen (Hrsg.), 2021, S. 28 Anm. 86 mit zahlreichen Stimmen aus der Literatur, www.bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie_Vollversion.pdf.

¹² Gemeinsame Erklärung (Fn. 2), S. 5.

¹³ Fülle, Henning: Himmel auf Erden? Entstehung, Struktur und Arbeitsweisen der grün-nahen politischen Stiftungen, Stiftungsverband Regenbogen e. V. (Hrsg.), 1992, berichtet laut Mail von Ellen Überschaer an den Autor vom 10.5.2021 über den ersten Zuwendungsbescheid über DM 4.180.740 an den Stiftungsverband Regenbogen vom 6.7.1989.

- Die Rosa-Luxemburg-Stiftung wurde nach neun Jahren parlamentarischer Präsenz der SED-Nachfolgepartei, in der 4. Wahlperiode, in die entsprechende Förderung einbezogen. Sie war in dieser Zeit teilweise als Gruppe und teilweise als Fraktion (> 5 %) vertreten. Die PDS zog daraufhin ihre anhängigen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht zurück.¹⁴

Sicherlich lässt sich allerdings sagen, dass das Kriterium des BVerfG der „dauerhaft[...] ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung [...]“ bisher nicht die erstmalige Wahl in den Deutschen Bundestag meint. In Abweichung von der Vorlage¹⁵, von der sie abgeschrieben hat, hat sich die AfD-Fraktion für ihren Gesetzentwurf ein Kriterium zum sofortigen Einsacken der Mittel auf den Fuß ihrer Partei zu rechtgeschustert.¹⁶ Das hat ihr zu Recht für ihren Gesetzentwurf den Vorwurf einer „Lex AfD“ (Marc Henrichmann) eingetragen.¹⁷

Ausgehend von der Frankfurter Bildungsstätte Anne Frank und einer Informationskampagne im Netz (<https://www.stiftungstrick-der-afd.com>, <https://www.kein-geld-fuer-die-afd.de>) artikuliert sich über ein breites gesellschaftliches Bündnis von DGB, Campact, über das Katholische und Paritätische Bildungswerk bis hin zum Zentralrat der Juden¹⁸ Widerstand gegen eine rein am Kriterium „dauerhaft“ orientierte, im Übrigen aber kriterienlose Entscheidung über die Aufnahme der AfD-nahen DES unter Leitung seiner Präsidentin, der ehemaligen Vertriebenenverbandsvorsitzenden Erika Steinbach.

¹⁴ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), Geschichte, Struktur und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland WD 1 – 164/06, 2006, S. 6.

¹⁵ Kretschmer, Gerald/Merten, Heike/Morlok, Martin: Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, in: ZG 2000, S. 55, schlugen als Schwellenwert vor, wenigstens dreimal mit mindestens drei Abgeordneten in Folge vertreten gewesen zu sein.

¹⁶ Die AfD hat mit ihrem Gesetzentwurf (BT-Drs. 19/2674) in § 9 Abs. 1 S. 2 vorgeschlagen, die bisherigen Anforderungen der Dauerhaftigkeit zu unterbieten: „wenn die der Stiftung nahestehende Partei zwei Mal in Folge in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag einzieht oder parallel zum erstmaligen Einzug in Fraktionsstärke in den Bundestag ebenfalls in Fraktionsstärke in mindestens acht Landtagen vertreten ist.“

¹⁷ BT-Pl. Prt. 19/40, S. 3929 B, 3937 C, 3938 C.

¹⁸ Manifest der Zivilgesellschaftlichen Organisationen #dontwaitasinglemoment – Schluss mit der Lethargie gegenüber der AfD und ihrer Stiftung!, <https://www.stiftungstrick-der-afd.com/manifest-der-zivilgesellschaftlichen-organisationen/>; Jansen, Frank: Protest gegen AfD-nahe Stiftung. Zentralrat der Juden und DGB warnen vor Steuergeld für Desiderius-Erasmus-Stiftung, in: Tagesspiegel vom 29.6.2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/protest-gegen-afd-nahe-stiftung-zentral-rat-der-juden-und-dgb-warnen-vor-steuergeld-fuer-desiderius-erasmus-stiftung/27374674.html>.

In diesem Sinne fragt auch der Demokratieforscher und Politikwissenschaftler Michael Koß: „Was macht man eigentlich mit der Stiftungsfinanzierung, die ja im weitesten Sinne der Demokratieförderung dient, wenn da eine Partei maßgeblich mit partizipiert, die zumindest in einigen Bundesländern und was einige große Strömungen ihrer selbst anbelangt, unter dem Vorbehalt der Verfassungsfeindlichkeit steht? Wird dann nicht eigentlich dieses ganze System ad absurdum geführt?“¹⁹

Das Bundeshaushaltsgesetz stellt eine gesetzliche Grundlage dar und es ist grundsätzlich denkbar, dass über genaue Definitionen vonwendungszwecken darin gleichheitskonform Ausschlüsse von ungeeigneten Trägern bewirkt werden können. Aber bislang wird nicht einmal in den Erläuterungen zu dem aktuellen Entwurf eines Bundeshaushaltsgesetzes für das Jahr 2022 davon hinreichend klar Gebrauch gemacht.²⁰ Dies könnte allerdings beim Haushaltsgesetzentwurf für 2022 in der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages korrigiert werden, da der vorliegende Entwurf ohnehin der Diskontinuität unterliegt.

Außergesetzlich, in den einschlägigen Richtlinien des Bundesinnenministeriums, den „Besondere[n] Bewirtschaftungsgrundsätze[n] für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0601 Titel 685 12 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“²¹, hält das Bundesinnenministerium zwar ausdrücklich fest, dass es um „die im jeweiligen Bundeshaushaltsgesetz genannten politischen Stiftungen“ geht. Damit ist die dort eben nicht genannte DES zwar außen vor. Ein willkürlicher Ausschluss wird aber verfassungsrechtlich als Begründung für einen Ausschluss dauerhaft nicht genügen. Es bedarf schon einer verfassungsrechtlich haltbaren Begründung.

In der Vorbemerkung wird die „Bildungsarbeit der politischen Stiftungen“ als „Erfüllung [...] eines verfassungsmäßigen Bildungsauftrags“ definiert, die

Verwendung der „staatliche[n] Zuschüsse“ wird auf „verfassungsmäßige [...] Zwecke“ beschränkt, sie dürfen nicht gewährt oder sollen zurückgefordert werden, „soweit die politischen Stiftungen verfassungsfeindliche Bildungsinhalte vermitteln.“²² So richtig diese Grundsätze sind, so ungenügend sind die Konkretisierung der Kriterien für einen Ausschluss von der Förderung wie auch die Definition der Verfahren und Rechtsfolgen. Das Kriterium „verfassungsfeindliche Bildungsinhalte“ ist ein Minus zum Auftrag der politischen Bildung.

In der Vergangenheit schreckten Sozialdemokratie und Union ebenso wie ihre Stiftungen, die Adenauer-, Ebert- und Seidel-Stiftung, vor einer gesetzlichen Regelung für die parteinahen Stiftungen zurück. Ein Grund war sicher auch die Tonlage der Diskussion: Die einstmalige „Antiparteien-Partei“ Die Grünen hatte in den 80er Jahren gemeinsam mit Autoren wie dem eingefleischten Parteienkritiker Hans Herbert von Arnim²³, aber auch anderen Parteienrechtlern²⁴, mit Bürokratisierungsvorstößen und einem antiparteilichen Bias die Debatte bestimmt.

Dass man verdeutlicht, dass eine gesetzliche Regelung der politischen Stiftungen nicht zwangsläufig in diese Richtung gehen muss, ist Voraussetzung dafür, dass eine politische Mehrheit für eine gesetzliche Regelung zustande kommt: Eine Konkretisierung der Wesensmerkmale der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zu den parteinahen Stiftungen von 1986 und 2015 und eine Definition von zeitlichen wie materiellen Voraussetzungen zur Aufnahme neuer Player wie zum Ausschluss alter Player aus der staatlichen Förderung ist ein hinreichend ambitioniertes Programm. Es geht nicht darum, Stiftungen das Leben mit Bürokratie sauer zu machen. Zudem sind die Richtlinien der Bundesministerien heute schon hinreichend bürokratiegeneigt.²⁵

¹⁹ Dierks, Benjamin: Unter Druck – Politische Stiftungen im Dilemma, in: Deutschlandfunk vom 30.11.2020, https://www.deutschlandfunk.de/unter-druck-politische-stiftungen-im-dilemma.724.de.html?dram:article_id=488417.

²⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022), Deutscher Bundestag, Drs. 19/31500, Titel 685 12 – 144 Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit, Titel 687 27 – 029 Gesellschafts- und europapolitische Maßnahmen der Politischen Stiftungen, Titel 681 10 – 142 Zuschüsse an Begabtenförderungswerke, Titel 687 04 – 023 Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen.

²¹ GMBI 2019, Nr. 41, 810 f., 5.9.2019.

²² Ebd., Vorbemerkung 1.

²³ Arnim, Hans Herbert von: Die gesetzlosen Fünf, in: Der Spiegel 52/1994, S. 26-28.

²⁴ Z.B. Kretschmer/Merten/Morlok (Fn. 15), S.41-62.

²⁵ BT-Drs. 19/503, S. 3 f.: „Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0601 Titel 685 12 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“, „Neufassung der Richtlinien für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen Maßnahmen durch das Auswärtige Amt“ rückwirkend zum 1.1.2017 in Kraft, „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04“ in der Fassung vom 1.1.2016, „Zusätzliche Nebenbestimmungen zur Förderung begabter Studierender sowie begabter Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler“ in der Fassung vom Juli 2017.

2. Wehrhafte Demokratie und Paradox der Toleranz

„Unsere ‚wehrhafte Demokratie‘ gehört zu den Grundentscheidungen des Grundgesetzes. [...] ‚Wehrhaft‘ bedeutet, dass unser Verfassungsstaat das Recht und den Willen hat, sich gegen seine Feinde von außen und innen zu verteidigen“²⁶ schrieb der einstmalige Innenminister Schäuble. Zum „Wesen der bundesdeutschen Demokratie gehört es, dass sie – anders als die Weimarer Demokratie – ihren Gegnern nicht die Hand zur Überwindung reicht.“²⁷

Unter dem Eindruck von stalinistischem Sozialismus, Faschismus und Nationalsozialismus analysierte Karl Popper 1945 ausgehend von Platons „Paradox der Freiheit“ das „Paradox der Toleranz“: „Uneingeschränkte Toleranz führt mit Notwendigkeit zum Verschwinden der Toleranz. Denn wenn wir die uneingeschränkte Toleranz sogar auf die Intoleranten ausdehnen, wenn wir nicht bereit sind, eine tolerante Gesellschaftsordnung gegen die Angriffe der Intoleranz zu verteidigen, dann werden die Toleranten vernichtet werden und die Toleranz mit ihnen.“²⁸ Popper plädierte eindeutig für die Priorität des rationalen Arguments gegenüber der gewaltsamen Unterdrückung, sieht allerdings realistisch, dass hier oft „das Argumentieren als solches“ verworfen und als „Täuschungsmanöver“ diffamiert wird. In letzter Konsequenz postulierte er: „Wir sollten geltend machen, dass sich jede Bewegung, die die Intoleranz predigt, außerhalb des Gesetzes stellt, und wir sollten eine Aufforderung zur Intoleranz und Verfolgung als ebenso verbrecherisch behandeln wie eine Aufforderung zum Mord, zum Raub oder zur Wiedereinführung des Sklavenhandels.“ Intoleranz ist als ultima ratio mit repressiven Maßnahmen zu begegnen, sprich: „wenn nötig, mit Gewalt zu unterdrücken.“²⁹ Wehrhaftigkeit wie Verhältnismäßigkeit, also eine Priorität für Argument und Prävention vor Repression, sind Poppers Ausführungen als Prinzipien zu entnehmen.

Solche Überlegungen beschäftigten auch die Väter und Mütter des Grundgesetzes. „Ich für meinen Teil

bin der Meinung, dass es nicht zum Begriff der Demokratie gehört, dass sie selbst die Voraussetzungen für ihre Beseitigung schafft. [...] Man muss auch den Mut zur Intoleranz denen gegenüber aufbringen, die die Demokratie gebrauchen wollen, um sie umzubringen“ sagte Carlo Schmid am 8. September 1948 im Parlamentarischen Rat.³⁰ In zahlreichen Normen des Grundgesetzes – vom Parteienverbot bis zur Verwirkung der Grundrechte – nehmen diese Überlegungen konkrete Gestalt an.

Die Wiedergründung der Friedrich-Ebert-Stiftung und die Gründungen der parteinahen Stiftungen von Unionsparteien und FDP waren Ausdruck, dass man eine institutionalisierte politische Bildungsarbeit als sehr wichtig erachtete. Früh erkannte man in der Bundesrepublik Deutschland die Bedeutung der politischen Bildung als soft tool der wehrhaften Demokratie. Hinzutraten praktische Erwägungen, da Parteien zunehmend durch Gerichtsentscheidungen eine umfassende staatliche Alimentierung entzogen worden war.³¹

3. Eckpunkte eines Wehrhafte-Demokratie-Gesetzes (WeDG)³²

Mit einem WeDG soll die politische Bildung im Bereich des Bundes gesetzlich geregelt und gestärkt werden: Die Arbeit von Bundeszentrale, parteinahen oder politischen Stiftungen und die nachhaltige Förderung der politischen Bildung durch Nichtregierungsorganisationen erhalten eine gesetzliche Grundlage und verfassungspolige Stiftungen sollen

³⁰ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, 1996, Band 9, S. 36.

³¹ Langguth, Gerd: Politische Stiftungen und politische Bildung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ), B34, 1993, S. 39; Beise, Marc: Politische Stiftungen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte – Management – Rechtliche Gestaltung, 2003, S. 207; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), Geschichte, Struktur und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland, WD 1 – 164/06, 2006, S. 4; Massing, Peter: Politische Stiftungen, Bundeszentrale für politische Bildung vom 19.3.2015, <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/politische-bildung/193401/politische-stiftungen>; Hellwig, Sabine: Politische Bildung unter besonderer Berücksichtigung parteinaher Stiftungen in Deutschland und vergleichbarer Institutionen in Österreich, 1998, S. 137 f.; Zimmer, Anette, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen. Eine Dokumentation zweier Veranstaltungen in der Heinrich-Böll-Stiftung, 2011, S. 12.

³² Beck (Fn. 11); ders.: Kein Geld für die Desiderius-Erasmus-Stiftung! Deutschland braucht ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, in: Austermann, Nele/Fischer-Lescano, Andreas/Kleffner, Heike/Lang, Kati/Pichl, Maximilian/Steinke, Ronen/Vetter, Tore (Hrsg.), Recht gegen Rechts Report 2022, i.E. 2022, S. 63-70.

²⁶ Schäuble, Wolfgang: Sechzig Jahre „wehrhafte Demokratie“, in: Die politische Meinung, 2009, Nr. 473, S. 10.

²⁷ Epping, Volker: Eine Alternative zum Parteiverbot: Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, 2013, S. 57.

²⁸ Popper, Karl: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band I, Der Zauber Platons, hrsg. von Hubert Kiesewetter, 8. Aufl., 2003, S. 147, 361 f.; ders., Band II, Falsche Propheten, Hegel, Marx und die Folgen, 2003, S. 442.

²⁹ Popper, Karl: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (Fn. 28), S. 362.

rechtssicher aus der Förderung des Bundes ausgeschlossen werden. Die wesentlichen Regelungen werden im Folgenden beschrieben:

3.A. Politische Bildungsarbeit als Demokratieerziehung und Freiheitlich-Demokratische Grundordnung (FDGO) – Begriffsbestimmung

3.A.1. Das Gesetz sollte den Begriff der politischen Bildungsarbeit klären:

Politische Bildungsarbeit ist Demokratieerziehung, die durch Förderung des Verständnisses für die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland und für politische Sachverhalte, durch Festigung des demokratischen Bewusstseins und durch Förderung der Bereitschaft zur politischen Mitarbeit die grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der Gesellschaft verankern und stärken soll. Sie hat in geistiger Offenheit zu erfolgen. Dies kann auch die Heranbildung zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigter Bürgerinnen und Bürger beinhalten. Die politische Bildungsarbeit (des Bundes) findet grundsätzlich ohne staatliche organisatorische und institutionelle Einbindung statt.

Mit der politischen Bildungsarbeit kommt der Staat dem Gestaltungsauftrag des verfassungsrechtlichen Prinzips der wehrhaften Demokratie präventiv nach. „Die Bedeutung politischer Bildung für die freiheitliche demokratische Grundordnung darf [...] nicht unterschätzt werden.“ Es bleibt „immerwährende Aufgabe, die Werte unserer freiheitlichen Demokratie weiterzuvermitteln. Der politischen Bildung kommt dabei eine wichtige Rolle zu.“³³

Ein Grundlagendokument der Kultusministerkonferenz (KMK) formuliert den Auftrag politischer Bildung, damit „historisch-politische Urteilsfähigkeit und demokratische Haltungen und Handlungsfähigkeit als Schlüsselkompetenzen [...] entwickelt und eingeübt werden [müssen],“ damit „Bürgerinnen und Bürger aus eigener Überzeugung freiwillig im Sinne der Demokratie handeln.“³⁴ Die KMK paraphrasierte, ohne es zu zitieren, das Böckenförde-Diktum³⁵:

³³ Schliesky, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HStR XII, 3. Aufl. 2014, § 277 Rn. 41, 42.

³⁴ Kultusministerkonferenz KMK: Demokratie als Ziel, Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6.3.2009 i.d.F. vom 11.10.2018), https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2009/2009_03_06-Staerkung_Demokratieerziehung.pdf.

³⁵ Böckenförde, Ernst Wolfgang: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsge-

„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“ Dreier weist darauf hin, dass Böckenförde auch selbst so verstanden werden wollte, als er sagte: „Der Staat kann [...] vorhandene Ethosbestände und Grundeinstellungen stützen und schützen und auch insbesondere durch schulische Erziehung bekräftigen und lebendig erhalten, damit sie sich in die nachfolgenden Generationen weitertragen.“³⁶ Mit ihrem Beschluss und ihren Überlegungen liegt die KMK mit entsprechenden internationalen Dokumenten zum Thema auf einer Linie.³⁷

Ein Verständnis vom Ziel der politischen Bildung im Sinne der Stärkung der grundlegenden Prinzipien der FDGO in der Gesellschaft kann also als allgemein anerkannt angesehen werden. Die Förderung politischer Bildung in diesem Sinne, also eine werteaufführende Ausrichtung auf die Grundlagen des freiheitlichen und demokratischen Staates, ist Zweck eines Entwurfes für ein WeDG.

Dieses Verständnis der politischen Bildung ist Grundlage der Mittelbereitstellung im Bundeshaushaltsgesetz für die Bundeszentrale für politische Bildung, die politischen Stiftungen und die nachhaltige Finanzierung der Zivilgesellschaft durch ein Demokratiefördergesetz. Es ist Maßstab für die Mittelvergabe wie für die Zuwendungsprüfung, also die Bestimmung des „erhebliche[n] Interesse[s]“ des Bundes im Sinne § 23 BHO und die Rechnungsprüfung nach §§ 88-104 BHO.

3.A.2. Orientiert an der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sollte der Begriff der FDGO als Auftrag der politischen Bildungsarbeit gesetzlich definiert und mit einigen Beispielen ausgeführt werden. Dafür bietet sich eine Orientierung am Leitsatz des zweiten NPD-Urteils an. Mit seiner Hervorhebung der Menschenwürde macht das Bundesverfassungsgericht klar, dass völkisches Denken, dass nicht alle Menschen für grundsätzlich gleich an Würde und Rechten ansieht, als Verstoß gegen unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung zu qualifizieren ist:

schichte, 1991, S. 112; vgl. auch KMK (Fn. 34), S. 4; Dreier, Horst: Staat ohne Gott. Religion in der säkularen Moderne, 2018, S. 189-214.

³⁶ Böckenförde zitiert nach Dreier (Fn. 35), S. 203.

³⁷ Vgl. Council of Europe Publishing (Hrsg.): Europarats-Charta zur Politischen Bildung und Menschenrechtsbildung. Empfehlung CM/Rec(2010)7 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten (verabschiedet vom Ministerkomitee am 11.5.2010 anlässlich der 120. Versammlung), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680489411>.

„Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG umfasst nur jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind:

a) Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit.

b) Ferner ist das Demokratieprinzip konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).

c) Für den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind schließlich die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend. Zugleich erfordert die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Einzelnen, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.³⁸

3.B. Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) erhält eine gesetzliche Grundlage:

Zweck der bpb ist, die gesellschaftliche Verankerung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu stärken. Die Bundeszentrale hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Die politisch ausgewogene Haltung und die politische Wirksamkeit der Arbeit der bpb werden von einem aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages bestehenden Kuratorium und einem aus Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammengesetzten Fachbeirat kontrolliert. Die gesetzliche Rege-

³⁸ BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, 3. Leitsatz. Diese moderne Interpretation ist der älteren in BVerfGE 2,1 vorzuziehen, die dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Entwurf eines Gesetzes über die Verstärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung [Demokratieförderungsgesetz – DFördG], Bearbeitungsstand 15.9.2016, 17:25 Uhr – kurz: RefE BMFSFJ), in § 3 (S. 6 f., 16 f.) wie auch von § 4 Abs. 2 BVerfSchG zugrunde gelegt wurde.

lung orientiert sich im Übrigen an dem Erlass vom 24.1.2001.³⁹

Mittels der Kontrollgremien wird sichergestellt, dass die bpb in ihrer Arbeit die ihr vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Grenzen beachtet.⁴⁰ Es ist der Bundeszentrale für politische Bildung gestattet, „Extremmeinungen am Rande des politischen Spektrums und solche, die von der Wissenschaft nicht ernst genommen werden, nicht zu berücksichtigen, sie als solche zu bezeichnen und sich demgegenüber auf die Präsentation von Hauptströmungen zu konzentrieren.“⁴¹

3.C. Parteinahе Stiftungen

3.C.1. Eine gesetzliche Regelung der politischen Stiftungen muss deren Status und Definition klären:

Eine politische Stiftung ist eine selbstständige Einrichtung des privaten Rechts, die vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt wurde und die vom Bundesverwaltungsamt in ein von ihm geführtes und öffentlich zugängliches Register politischer Stiftungen eingetragen wurde.

Sie hat die Aufgabe, in aktiver Unterstützung der freiheitlich demokratischen Grundordnung politische Bildungsarbeit nach 3.A.1. im Sinne der jeweiligen demokratischen, dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung im In- und Ausland zu leisten.

3.C.2. Eine politische Stiftung hat in diesem Kontext insbesondere folgende Aufgabe:

- Politische Bildung und Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf der Grundlage der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im In- und Ausland, insbesondere auch im Rahmen der europäischen Integration und der Entwicklungszusammenarbeit durchzuführen (politische Bildungsarbeit).

Daneben kann sie sich in diesem Kontext folgenden Aufgaben widmen:

- Fragen des politischen Lebens beobachten, analysieren und erforschen und die Forschungsergebnisse der Allgemeinheit durch Veröffentlichung zeitnah zugänglich machen (wissenschaftliche Forschungsarbeit),

³⁹ Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) vom 24.1.2001, GMBL 2001, Nr. 14, S.270, abzurufen auch unter <https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/geschichte-der-bpb/152799/24-januar-2001>.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 17.8.2010 – 1 BvR 2585/06, Rn. 23.

⁴¹ Ebd.

- die von ihr repräsentierte demokratische politische Grundströmung, deren Persönlichkeiten, Organisationen und Vorläufer einschließlich der ihr zugehörigen Partei oder Parteien dokumentieren und archivieren (Archivierungs- und Dokumentationsarbeit),
- Ausbau der internationalen Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaften (Völkerverständigungsarbeit),
- Förderung der Bildung durch inländische Begabtenförderung sowie Stipendien, Austauschmaßnahmen und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler, Studierende und Hochschulpraktikanten aus dem Ausland sowie Betreuung und Nachbetreuung (Begabten- und Nachwuchsförderung).
- Auch andere gemeinnützige Zwecke dürfen von den Stiftungen verfolgt werden.

Die zentralen Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes sollten in der gesetzlichen Beschreibung der Arbeit der politischen Stiftungen übernommen werden:

Die politische Bildung steht im Mittelpunkt der Tätigkeit einer politischen Stiftung. Die politischen Stiftungen dürfen nicht in den Wettbewerb der politischen Parteien eingreifen. Alle Studien, Publikationen und Veranstaltungen haben grundsätzlich öffentlich zu sein und dürfen nicht die nahestehende Partei und ihre Mitglieder privilegieren. Die politischen Stiftungen nehmen ihre Aufgaben selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit wahr.

Sie werben insbesondere nicht Mitglieder und Wähler für die ihnen nahestehende Partei, sie handeln nicht im Auftrag der ihnen nahestehenden Partei, sie erbringen für sie keine geldwerten Leistungen, sie gewähren der ihnen nahestehenden Partei keine Kredite oder überlassen ihr Materialien, die sich im Wahlkampf als Werbematerial eignen, das Stiftungspersonal darf für die Partei nicht im Wahlkampf eingesetzt werden und geschlossene Schulungsveranstaltungen für Personen, die sich aktiv am Wahlkampf der nahestehenden Partei Beteiligten richten, sind unzulässig.⁴² Das Nähere regelt eine Rechtsverordnung.

Die staatliche Förderung setzt die förmliche Anerkennung der Einrichtung als „politische Stiftung“ durch Eintragung in das öffentliche Register beim Bundesverwaltungsamt voraus.

⁴² BVerfGE 73, 1 – Politische Stiftungen, Leitsatz, Rn. 155, 157.

3.C.3. Stiftungsregister⁴³

Das Bundesverwaltungsamt führt ein Register der politischen Stiftungen.

Es überprüft das Bestehen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Eintragung in das Register von Amts wegen. Die Eintragung erfolgt auf Antrag, wenn die Antragstellerin

- 1) eine dauerhaft, ins Gewicht fallende demokratische politische Grundströmung der Bundesrepublik Deutschland repräsentiert,
- 2) von einer im Bundestag mindestens in der dritten Wahlperiode als Fraktion oder Gruppe vertretenen Partei durch einen Parteitagsbeschluss als der gleichen demokratischen politischen Grundströmung angehörig festgestellt wurde und mit der politischen Bildungsarbeit auf der Grundlage des aktiven Eintretens für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und den gemeinsamen der jeweiligen demokratischen politischen Grundströmung zugehörigen Werten beauftragt wurde,
- 3) vom Finanzamt für seine bisherige Tätigkeit als gemeinnützig anerkannt ist,
- 4) die formalen Anforderungen nach diesem Gesetz an eine politische Stiftung erfüllt sind und die verlangten Nachweise erbracht wurden.

Eine Partei kann nur eine Stiftung oder einen Verband von Stiftungen nach 2) anerkennen.

Das Bundesverwaltungsamt überprüft auch, ob die Bezugspartei und die politische Stiftung die freiheitlich-demokratische Grundordnung uneingeschränkt und aktiv unterstützen. Hierzu kann das Bundesverwaltungsamt Erkundigungen bei anderen Bundesbehörden oder Behörden der Länder einholen und Gutachten in Auftrag geben. Das Bundesverwaltungsamt stellt das Vorliegen oder Fehlen der Eintragungsvoraussetzungen fest.

Bei den politischen Stiftungen, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des WeDGe länger als eine Wahlperiode Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt als Globalzuschüsse erhalten,⁴⁴ werden diese zunächst von Amts wegen für die Dauer von zwei Jahren eingetragen (Vertrauensschutz). Das Bundesver-

⁴³ Ein Stiftungsregister sehen vor bspw.: Kretschmer/Merten/Morlok (Fn. 15), S. 56: § 3; BT-Drs. 19/2674, 5 § 3.

⁴⁴ Das sind gegenwärtig 1. Friedrich-Ebert-Stiftung e. V., Bonn, 2. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin, 3. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Stiftung des privaten Rechts, Potsdam, 4. Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München, 5. Heinrich-Böll-Stiftung e. V., Berlin, 6. Rosa-Luxemburg-Stiftung e. V., Berlin.

waltungsamt prüft in dieser Zeit, ob die satzungswirtschaftlichen, personellen und sonstigen Voraussetzungen und erforderlichen Erklärungen nach dem Gesetz vorliegen und weist die Stiftungen und die sie jeweils anerkennenden Parteien auf evtl. vorhandene Mängel hin. Die Stiftungen erhalten nach der Mitteilung ein Jahr/zwei Jahre Zeit, um diese Mängel zu beheben.

3.C.4. Dauerhaftigkeit

Die Dauerhaftigkeit einer demokratischen politischen Grundströmung zeigt sich in ihrer dauerhaften parlamentarischen Präsenz: Eine demokratische politische Grundströmung, die mit einer Fraktion oder Gruppe in der 3. Wahlperiode hintereinander im Deutschen Bundestag vertreten ist, gilt als dauerhaft.⁴⁵

3.C.5. Feststellung der Nichtigkeit der Anerkennung als Teil einer gleichen demokratischen politischen Grundströmung

Der Parteitagsbeschluss einer Partei nach 3.C.3.2 (Stiftungsregister), die Bestrebungen im Sinne des § 4 BVerfSchG fördert und dem Gedanken der Völkerverständigung zuwiderhandelt oder die nach ihren Zielen, den Zielen der ihnen nahestehenden Stiftung oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet ist, die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland nicht aktiv zu unterstützen oder abzulehnen, ist nichtig. Die Nichtigkeit wird vom Bundesverwaltungsamt festgestellt. Die politische Stiftung einer nicht dauerhaften oder nicht demokratischen politischen Grundströmung ist somit von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen.

Bei Parteien oder Stiftungen, die im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt sind, ist widerlegbar davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der Nichtigkeit des Parteitagsbeschlusses erfüllt sind. Gleiches gilt, wenn Personen in den Stiftungsgremien Mitglied einer im Verfassungsschutzbericht als extremistisch erwähnten Organisation sind oder selbst dort erwähnt werden. Werden nur Teil- oder Unterorganisationen einer Partei im Verfassungsschutzbericht als extremistisch erwähnt, gilt das

schutzbericht als extremistisch erwähnt, gilt das Gleiche nur, wenn Personen aus diesen Teil- oder Unterorganisationen in regulären Parteivorständen von Gebietsverbänden, anderen regulären Untergliederungen oder der Bundespartei für Parteiämter gewählt sind oder auf Listen zu Wahlen aufgestellt werden.

Alternativ zur Nichtigkeitserklärung der Anerkennung als Teil einer gleichen demokratischen politischen Grundströmung könnte der Ausschluss von Stiftungen mit der Formulierung eines materiellen Ausschlusskriteriums geregelt werden.

Vorschläge für ein deutsches Stiftungsgesetz enthalten Ausschlussbestimmungen sehr unterschiedlicher Art⁴⁶, aber auch das internationale Recht, z.B. in Österreich⁴⁷ oder das Recht der Europäischen Union.⁴⁸

3.C.6. Löschung aus dem Register

Fällt eine der Eintragungsvoraussetzungen weg, stellt das Bundesverwaltungsamt den Wegfall der Eintragungsvoraussetzung fest und streicht von Amts wegen die jeweilige Stiftung aus dem Register. Die Feststellung ist zu begründen. Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG oder ihrem Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Abs. 3 ist die politische Stiftung der gleichen politischen Grundströmung aus dem Register gestrichen. Das Gleiche gilt für die Feststellung der Nichtigkeit der Anerkennung als Teil der gleichen demokratischen Grundströmung. Diese Entscheidung gilt grundsätzlich für die Dauer von acht Jahren.

Das einmalige Verfehlen des notwendigen Wahlerfolges ist unschädlich.

⁴⁵ Die Gemeinsame Erklärung (Fn. 2), S. 5, spricht von wiederholter Vertretung, „dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke“ und einer Unterscheidung von Fraktions- oder Gruppenstärke als Anhaltspunkte. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung bekam nach neun Jahren parlamentarischer Präsenz eine Einbeziehung in die Förderung. Sie war in dieser Zeit teilweise als Gruppe und teilweise als Fraktion (5 %) vertreten. Kretschmer/Merten/Morlok (Fn. 15), S. 55, schlagen als Schwellenwert vor, wenigstens dreimal mit mindestens drei Abgeordneten in Folge vertreten gewesen zu sein.

⁴⁶ Selbst § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfes der AfD (BT-Drs. 19/2674) enthält eine Regelung zur Nichteintragung.

⁴⁷ Als Tätigkeitsgebiet wird in § 1 Abs. 1 „staatsbürgerliche Bildungsarbeit der politischen Parteien“ genannt, die in § 1 Abs. 1 Nr. 2 als „staatsbürgerliche Bildungsarbeit im Sinne der Grundsätze der Bundesverfassung“ definiert wird. Die Feststellung der Förderungswürdigkeit auf der Grundlage dieser und anderer Voraussetzungen obliegt der österreichischen Bundesregierung nach § 3 Abs. 1 PubFG.

⁴⁸ „Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen“, Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014 in der Fassung vom 27.3.2019; vgl. auch Morijn, John: Responding to “populist” politics at EU level: Regulation 1141/2014 and beyond, in: *International Journal of Constitutional Law* (2019), S. 617-640; Norman, Ludvig: To Democratize or to Protect? How the Response to Anti-System Parties Reshapes the EU’s Transnational Party System, in: *Journal of Common Market Studies* (Januar 2021), S. 1-7, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13128>.

Zwei im Register des Bundesverwaltungsamtes registrierte Stiftungen können gemeinsam beim Bundesverwaltungsamt den Antrag stellen, eine Löschung einer Stiftung aus dem Register zu veranlassen. Antragsteller und Stiftung erhalten einen rechtsmittelfähigen Bescheid über die Entscheidung.

3.C.7. Rechtsweg

Gegen Entscheidungen des Bundesverwaltungsamt nach diesem Gesetz steht den Verfahrensbeteiligten der Weg auf dem verwaltungsgerichtlichen Instanzenweg offen.

3.C.8. Organisatorische Mindestanforderungen

Den Stiftungen werden unabhängig von ihrer Rechtsform Mindestvorgaben für ihre Satzungen auferlegt: Sie müssen einen Namen, der keine Namensähnlichkeit mit der Bezugspartei enthalten soll, Bestimmungen über Anzahl, Berufung, Amtsdauer, Abberufung der Mitglieder der Stiftungsgremien und die jeweiligen Beschreibungen ihrer Aufgaben und Befugnisse enthalten. Als notwendige Organe müssen sie eine Versammlung von mindestens sieben Mitgliedern und einen Vorstand haben.

3.C.9. Parteiferne

Die Bestimmung des § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG („Vorsitzender und Schatzmeister einer Partei dürfen nicht in einer der Partei nahestehenden politischen Stiftung vergleichbare Funktionen ausüben.“) sollte durch eine ambitioniertere Bestimmung⁴⁹ in diesem Gesetz abgelöst werden. Erforderlich ist dies freilich nicht.

3.C.10. Verteilungsmechanismus der Mittel für die politischen Stiftungen

Die politischen Stiftungen erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Erfüllung ihrer Aufgaben: Die Verteilung der staatlichen Mittel folgt einem einheitlichen Maßstab: Ein zu definierender Prozentsatz des Volumens zu gleichen Teilen, der Rest nach dem Verhältnis der langfristigen Repräsentanz der Bezugsparteien (Durchschnitt der Stärke in den letzten vier Legislaturperioden). Im Übrigen kann man sich an den Maßgaben der Gemeinsamen Erklärung der politischen Stiftungen und des BMI orientieren.

Mindestanforderungen im Bereich des Finanzwesens, wie sie heute schon aufgrund der Gemeinsamen Erklärung und der Richtlinien der Bundesregierung für die Politischen Stiftungen schon üblich sind, sollten gesetzlich festgelegt werden.⁵⁰ Die

⁴⁹ Vgl. Beck (Fn. 11), S. 27 mit konkreten Vorschlägen.

⁵⁰ Ein Vorschlag dazu enthält: Beck (Fn. 11), S. 28.

Transparenzregelungen für das Spendenwesen können dabei weit großzügiger sein als bei Parteispenden. Eine Einflussnahme auf die Arbeit der politischen Stiftungen durch finanzielle Zuwendungen kann nur durch zweckgebundene Spenden in einem sehr hohen Bereich überhaupt denkbar sein. Sie bleibt auch dann eher unwahrscheinlich.

3.D. Demokratiefördergesetz

Seit vielen Jahren, eigentlich schon seit fast zwei Jahrzehnten, gibt es Diskussionen über die Verstärkung u.a. der Programme für Demokratie und Toleranz, z.B. über eine Bundesstiftung oder ein Demokratiefördergesetz. Seit vielen Jahren wird aus Politik wie Zivilgesellschaft angemahnt, die Projekte gegen Rassismus, Antisemitismus, gegen menschenfeindliche Einstellungen, Demokratie- und Rechtsstaatsfeindlichkeit zu verstetigen. Die Bundesregierung meint, eine dauerhafte Absicherung nachweislich wirksamer, praxiserprobter Projekte sei in einem Bundesprogramm rechtlich heute nicht möglich und mutet sich und der Zivilgesellschaft zu, gesellschaftlich notwendige Arbeit über eine potemkinsche Modellprojektlandschaft abzusichern. Die finanziellen Ressourcen, die dabei auf Seiten von Zivilgesellschaft und Verwaltung vergeudet werden, sind absurd. Antisemitismus, Rassismus oder Rechtsextremismus ist nicht mit Projekten von vier Jahren aus der Welt zu schaffen.

In der Bundesregierung bestand zum Ende der 19. Wahlperiode, nachdem ein Referentenentwurf des Familienministeriums schon in der 18. Wahlperiode gescheitert war, Einigkeit darüber, dass man „eine bedarfsorientierte, längerfristige und altersunabhängige Projektförderung von Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung zur Demokratiestärkung, Extremismusprävention und Vielfaltgestaltung [...] (‘Demokratieförderprojekte’) ermöglichen“ wollte.⁵¹ Man konnte sich damit jedoch gegenüber der Koalition im Parlament nicht durchsetzen.

Politisch waren die Antiextremismus- und Demokratieförderprogramme in den verschiedenen Wahlperioden immer wieder im Streit. Die ehemalige Familienministerin Schröder hatte die Praxis eingeführt, dass bei diesen Programmen das Unterzeichnen einer „Demokratieerklärung“ Voraussetzung für die

⁵¹ RefE BMFSFJ (Fn. 38); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Eckpunkte für ein Gesetz zur Stärkung und Förderung der wehrhaften Demokratie, 12.5.2021, S. 3, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/179334/97576dd4a085ab28e0cb564132e87e4c/%2020210512-eckpunkte-wehrhafte-demokratie-gesetz-data.pdf>.

Förderung wurde, zuweilen auch unter dem Stichwort „Extremismusklausel“ diskutiert, die es für Zuwendungsempfänger in anderen Haushaltstiteln z.B. Vertriebenenverbände, Integrationstitel oder beim Kulturetat nicht gibt.

Dies wird einerseits als stigmatisierend von den betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft wahrgenommen, gleichzeitig wird aus dem Parlament Unverständnis darüber geäußert, warum derartige Selbstverständlichkeiten nicht unterschrieben werden können. Seither ist die Diskussion über ein Demokratiefördergesetz im Links-Rechts-Streit verankert.

Vielleicht ist der Ansatz dieses Gesetzes mit der klaren Definition der politischen Bildung und damit einhergehend der Zweckbestimmung der Mittel für bpb, politische Stiftungen wie Zivilgesellschaft sowohl klärend ohne Stigmatisierung wie befriedend bezüglich der Auseinandersetzungen der Vergangenheit.⁵²

4. Gesetzgebungskompetenz⁵³

Die Tätigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung und das Kerngeschäft der parteinahen Stiftungen sind die politische Bildung bzw. Demokratieerziehung im In(- und Aus)land. Auch ein Demokratiefördergesetz zielt auf Extremismusprävention in Form einer Stärkung demokratischer Werte im Bereich der politischen Bildung. Aber hat der Bund hierfür die Gesetzgebungskompetenz, da doch den Ländern nach Art. 30 und 70 GG für Bildung die Regelungskompetenz grundsätzlich zukommt?⁵⁴

Die Regelung der Arbeit der politischen Stiftungen jenseits der politischen Bildung im Inland kann sich auf mehrere Gesetzgebungskompetenzen des Bundes stützen:

- Die Demokratieerziehung im Ausland im Rahmen von Programmen des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gehört genauso wie deutsche Kultureinrichtungen im Ausland zu den Auswärtigen Angelegenheiten. Finanziell betrachtet ist das der Schwerpunkt der Tätigkeit der

Stiftungen. Hierfür hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁵⁵

- Soweit die Stiftungstätigkeit als Begabtenförderungswerk geregelt wird, kann sich eine Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gründen.⁵⁶
- Weitere gemeinnützige Tätigkeiten der parteinahen Stiftungen sind im Bereich der Wissenschaft und Forschung einschließlich der Archivierung angesiedelt und beziehen sich eng auf die Tätigkeit zu ihrem Kernbereich. Im Bereich der „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ kann sich der Bund ebenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 berufen. In diesem Bereich ist der Bund bereits als Stiftungsgesetzgeber tätig geworden.⁵⁷
- Hinzu kommt: Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht in der Abgabenordnung aufgrund der Art. 105 Abs. 2 und 108 Abs. 5 Satz 2 GG.⁵⁸ Der Bund hat ferner nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz über das Bürgerliche Recht einschließlich des Vereinsrechts und des Stiftungsrechts inklusive öffentlich-rechtlicher Regelungen, sofern diese „vom Traditionszusammenhang des BGB umfasst werden“.⁵⁹

Die Gesetzgebungskompetenz für politische Bildungsarbeit des Bundes wurde an Hand des Demokratiefördergesetzes vertieft diskutiert. Früher wurde

⁵² Die Neutitulierung des Demokratiefördergesetzes als WeDG geht wohl auf Vorgespräche des Autors im Bundesinnenministerium während der Recherchephase für das Eckpunktepapier Beck (Fn. 11) zurück und wurde dann von Bundesinnenminister Seehofer isoliert für dieses Projekt eingebracht.

⁵³ Hierzu: Beck (Fn. 11), S. 36-42.

⁵⁴ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), Ausarbeitung „Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Demokratieerziehung“, WD 3 – 3000 – 068/16, 2016, S. 5.

⁵⁵ So ausdrücklich bezogen auf das Recht der politischen Stiftungen: Merten, Heike: Ist- und Soll-Zustand der Parteienfinanzierung. Ein Beitrag des Parteienrechts, in: Küper, Julian u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, S. 406; Geerlings, Jörg: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 183; Vgl. auch Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian/Dolzer, Rudolf (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 24, 25; Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 12; Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 2, 3.

⁵⁶ Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Rn. 12.

⁵⁷ Mit Beispielen: Battis, Ulrich/Grigoleit, Klaus Joachim/Drohse, Franziska: Rechtliche Möglichkeiten zur Verstetigung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus, 2013, S. 38, <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>; vgl. auch Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 74 Abs. Nr. 13 Rn. 19, 20; Dreier (Fn. 55), Art. 74 Rn. 65; Sachs (Fn. 55), Art. 74 Rn. 62.

⁵⁸ Vgl. Sachs (Fn. 55), Art. 105 Rn. 23,24; Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 105 Rn. 68a 68b, 68h; Dreier (Fn. 55), Art. 105 Rn. 17.

⁵⁹ Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 74 Abs. Nr. 1 Rn. 47, 48, Nr. 13 Rn. 12; Dreier (Fn. 55), Art. 74 Rn. 18; Sachs (Fn. 55), Art. 74 Rn. 4, 5.

z.B. im Rahmen der Weizsäckerkommission⁶⁰ gefordert, eine eigene Rahmenkompetenz des Bundes für die politische Bildungsarbeit einschließlich der parteinahen Stiftungen zu schaffen. In der Gutachtenliteratur zum Demokratiefördergesetz wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, seine politische Bildungsarbeit zu regeln, grundsätzlich bejaht:

- Möllers fasst die Kompetenz des Bundes, soweit sie „der Extremismusprävention und Unterstützung von Opfern extremistischer Gewalt dient“, „unter den nicht eng zu verstehenden Begriff der öffentlichen Fürsorge“ in Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. In diesem Sinne umfasse die öffentliche Fürsorge auch die Bildung und Erziehung im demokratischen Sinne, wobei freilich die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht berührt werden dürfe,⁶¹ was bedeutet, dass der Bund sie insbesondere nicht einschränken dürfte.
- Battis, Grigoleit und Drohsel leiten sie kraft Natur der Sache aus der Staatsleitung ab.⁶² Für diese Sichtweise streitet, dass der Bund verschiedene private oder – durch Bundesgesetz – öffentlich-rechtliche Stiftungen mit politischen Informations- und Bildungsauftrag gegründet hat⁶³ und das Bundesverfassungsgericht selbst in diese Richtung argumentiert hat⁶⁴. „Die Themen denkbarer

staatlicher Informationstätigkeit betreffen praktisch alle Lebensbereiche. Dementsprechend vielfältig sind die Zwecke staatlichen Informationshandelns.“ Auch für „[die] Art und Weise des staatlichen Vorgehens“ sieht das Bundesverfassungsgericht eine große Bandbreite.⁶⁵

Daher muss hier nicht entschieden werden, welche Kompetenzgrundlage greift. Das bisherige Handeln der Verfassungsorgane, einschließlich des Bundesverfassungsgerichtes, scheint stillschweigend einvernehmlich von ihrem Vorhandensein auszugehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem ÖDP-Verfahren das Vorhandensein der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zumindest implizit vorausgesetzt.⁶⁶

Auch hat es sich wiederholt mit Aspekten der politischen Bildung des Bundes und seiner Finanzierung billigend auseinandergesetzt.⁶⁷ Es ist schwer vorstellbar, dass der Bund Fragen im Bundeshaushaltsgesetz oder durch Erlasse wie bei der Bundeszentrale (bpb) regeln kann, ihm aber bei einer regulären Gesetzgebung der Förderungsvoraussetzungen die Hände kompetenzrechtlich gebunden wären.

Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Dogmatik von Parteinähe und Parteiferne („parteinahe Stiftungen“ und „die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien“) in seine Konstruktion die „dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland“ integriert.⁶⁸ Die Dauerhaftigkeit von „politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland“ kann von der Natur der Sache nur bundesweit betrachtet und daher auch nur auf Bundesebene sinnvoll geregelt werden.

In der parteirechtlichen Diskussion über die Gesetzgebung zur Regelung für die politischen Stiftungen, so auch im Gesetzentwurf der AfD hierzu, wurde immer wieder Art. 21 Abs. 5 GG als Kompetenz bemüht. Dies ist abwegig, da das Bundesverfassungsgericht⁶⁹ wie das Bundesverwaltungsgericht⁷⁰ die Chancengleichheit der Parteien und auch grundsätzlich den Schutz aus Art. 21 GG für die politischen Stiftungen immer wieder explizit verneint haben.

wirkung an der demokratischen Willensbildung bedürfen.“ BVerfG, Beschluss vom 17.8.2010 – 1 BvR 2585/06, Rn. 23.

⁶⁵ BVerfGE 105, 279 – Osho, Rn. 81.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 113.

⁶⁷ BVerfGE 73, 1 – Politische Stiftungen, Leitsatz, Rn. 155, 184; BVerfG, Beschluss vom 17.8.2010 – 1 BvR 2585/06, Rn. 23; BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 106, 113.

⁶⁸ BVerfGE 73, 1 – Politische Stiftungen, Rn. 183, 184.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 113.

⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 12.02.1998 – 3 C 55.96, Rn. 21.

⁶⁰ Weizsäcker-Kommission, BT-Drs. 12/4425, S. 50 Ziffer 21, weitere Literaturangaben bei Beck (Fn. 11), S. 9.

⁶¹ Möllers, Christoph: Gutachten. Demokratie dauerhaft fördern. Kompetenzrechtliche Vorgaben für ein Demokratiefördergesetz des Bundes, hrsg. von Das Progressive Zentrum, 2020. S. 25, https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2020/10/DPZ_Rechtsgutachten_Moellers_Demokratie_dauerhaft_foerdern.pdf; Möllers, S. 15, leitet das zwar aus der Jugendhilfeentscheidung (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967 – 2 BvF 3/62, Rn. 107) des Bundesverfassungsgerichtes ab, betont aber, dass die Fürsorge über politische Bildung von der Verfassung nicht auf bestimmte Altersgruppen begrenzt wird (ebd., S. 13, 14).

⁶² Battis, Ulrich/Drohsel, Franziska: Gutachten „Demokratieförderung“. Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes „Demokratieförderung“, 2016, S. 2, 18-25, http://web.archive.org/web/20170616094539/https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Sonstiges/Gutachten_Demokratiefoerderung.pdf; Battis/Grigoleit/Drohsel (Fn. 57), S. 2 f., 24-42, insb. 37-40. Insoweit zustimmend der NSU-Untersuchungsausschuss, BT-Drs. 17/14600, S. 866; ebenso RefE BMFSFJ (Fn. 38), S. 11 ff.

⁶³ Battis/Grigoleit/Drohsel (Fn. 57), S. 38.

⁶⁴ „Hierbei handelt es sich um die der Bundesregierung zukommende Aufgabe der Staatsleitung, die, ohne dass es darüber hinaus einer besonderen gesetzlichen Eingriffsermächtigung bedürfte, staatliches Informationshandeln legitimieren kann. Namentlich gestattet sie es der Bundesregierung, die Bürger mit solchen Informationen zu versorgen, deren diese zur Mit-

5. Zulässigkeit des Ausschlusses von verfassungspublika-stiftungen aus der öffentlichen Finanzierung⁷¹

„Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen.“⁷²

Dass auch Stiftungen einer politischen Grundströmung, deren nahestehende Parteien vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft wurden und damit aufgelöst sind oder auf Antrag von der staatlichen Finanzierung vom Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen worden sind, von der (weiteren) staatlichen Finanzierung auszuschließen sind, ist verfassungsrechtlich nicht weiter begründungsbedürftig.

Aber: Ist der Ausschluss einer politischen Stiftung einer verfassungspublika-stiftungen Grundströmung aus der staatlichen Finanzierung zulässig, auch wenn die ihr nahestehende Partei weder als verfassungswidrig nach Art. 21 Abs. 2 GG festgestellt noch nach Art. 21 Abs. 3 GG von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen wurde oder muss der Staat seine Feinde von Verfassungen wegen in diesem Fall finanzieren?

Eingriffe in die (Chancen-)Gleichheit der Parteien sind dem Parteienrecht nicht fremd. Das Parteienrecht lässt angemessene Eingriffe zu, wenn sie zum Schutz der wehrhaften Demokratie erforderlich sind. Das Parteienprivileg schützt zwar grundsätzlich die Tätigkeiten für eine Partei, die (noch) nicht für verfassungswidrig erklärt wurde.⁷³ Dieser Schutz umfasst aber eben nicht Nebenorganisationen wie politische Stiftungen.⁷⁴

Freiheit und Chancengleichheit der Parteien gelten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ohnehin nicht schrankenlos: Verschiedentliche Eingriffe hat es von Verfassungen wegen bei verfassungspublika-stiftungen Parteien zugelassen, soweit die strikte Beachtung der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist und die Maßnahmen der Verteidigung der wehrhaften Demokratie bzw. dem Schutz der verfas-

sungsmäßigen Ordnung dienen.⁷⁵ Andere Ungleichbehandlungen können durch besonders gewichtige Gründe gerechtfertigt werden.⁷⁶

In der Parteienverbotsrechtsprechung⁷⁷ des Bundesverfassungsgerichtes wie des EGMR gewinnt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit immer stärker an Gewicht und das Verbot wird nur noch als ultima ratio akzeptiert. Eine Konsequenz dieser Tendenz ist, dass die wehrhafte Demokratie an einem angemessenen wie tauglichen Waffenarsenal jenseits des Verbotes erst noch arbeiten muss, soll sie die Streitbarkeit nicht verlieren.

Die Chancengleichheit der Parteien ist durch die Stiftungsfinanzierung allerdings nicht berührt. Bei der Zuweisung der Mittel an die Stiftungen handelt es sich weder um direkte noch um indirekte Parteienfinanzierung. Denn: „Es ist den Stiftungen verwehrt, in den Wettbewerb der politischen Parteien einzugreifen.“ Das Bundesverfassungsgericht stellte fest: „Die Stiftungen erfüllen ihre satzungsgemäßen Aufgaben in hinreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahestehenden Parteien; eine verdeckte Parteienfinanzierung wird dadurch nicht bewirkt. Die Tätigkeiten der politischen Parteien und der Stiftungen verfolgen verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele.“⁷⁸ Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem ausdrücklich festgestellt, dass die Gründung einer parteinahen Stiftung nicht in den Schutzbereich von Art. 21 GG fällt.⁷⁹

„Die Gewährung von Globalzuschüssen an die Stiftungen, die in ihrer Selbständigkeit deutlich von den ihnen nahestehenden Parteien abgegrenzt sind, be-

⁷¹ Hierzu: Beck (Fn. 11), S. 43-52.

⁷² BVerfGE 30, 1 – Abhörurteil, Rn. 90.

⁷³ BVerfGE 12, 296 – Parteienprivileg, Rn. 28-31; BVerfGE 47, 130 – KBW-Werbung, Rn. 25.

⁷⁴ Klaassen, Holger: Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern: Zugleich eine Diskussion des Begriffes der „parteinahen Stiftung“, 2016, S. 177 ff., 246 ff.

⁷⁵ BVerfGE 47, 198 – Wahlwerbesendungen, Rn. 157, 180; BVerfGE 107, 339 – NPD-Verbotsverfahren, Rn. 111, 112; BVerfGE 40, 287 (293), BVerfGE 39, 334 (360); BVerfGE 39, 334 (359 f.) – Extremistenbeschluss.

⁷⁶ So Schwarz, Kyrill-A.: Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung, in: NVwZ 2017, S. 40 unter Verweis auf: BVerfGE 1, 208 – 7,5%-Sperrklausel, Rn. 137, und weitere Beispiele. Vgl. auch Epping, Volker: Eine Alternative zum Parteiverbot: Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, 2013, S. 24-32. Dem folgend das BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 527, 625.

⁷⁷ BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 527, 625; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer, Beschwerdesache Refah Partisi (The Welfare Party) u.a. gegen die Türkei, Urteil vom 13.2.2003.

⁷⁸ BVerfGE 73, 1 (157, 154) – Politische Stiftungen.

⁷⁹ BVerwG, Urteil vom 12.2.1998 – 3 C 55.96, Rn. 38, 39. Gegenstand des Verfahrens war allerdings der Antrag auf Erteilung der Genehmigung einer Stiftung durch die Stiftungsbehörde. Das ändert nach hiesiger Meinung jedoch nichts.

einflusst die Wettbewerbslage der Parteien nicht in verfassungsrechtlich beachtlicher Weise [...]“⁸⁰ Damit ist die Chancengleichheit der Parteien bei der Distribution der Mittel für politische Stiftungen als Entscheidungsmaßstab vom Tisch⁸¹.

Aber selbst wenn man entgegen des Wortlauts der Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes die Ansicht verträte, dass die Chancengleichheit der Parteien bei der Finanzierung der politischen Stiftungen im Prinzip berührt sein könnte, dann müsste man zugestehen, dass die Stiftungsfinanzierung auf die Chancengleichheit freilich nur mittelbare Auswirkungen hätte, weil Stiftungen keine Parteiarbeit leisten bzw. leisten dürfen. Die Wettbewerbsposition der Parteien ändert sich eben deshalb allenfalls mittelbar und dann eben doch in ganz anderer Weise als in Fragen der unmittelbaren Parteienfinanzierung. Dem Gebot der Chancengleichheit genügt der hier vorgeschlagene Regelungsansatz, indem er einen primafacie-Anspruch auf gleichen Förderungszugang begründet, der nicht greift, wenn der Förderungszweck wegen verfassungspipher Grundhaltung nicht erreicht werden kann. Das ist sachgerecht.

Dass das System der Stiftungsfinanzierung etwas grundsätzlich Anderes ist als das der Parteienfinanzierung erkennt man auch daran, dass zentrale Ordnungselemente der Parteienfinanzierung hier keine Anwendung finden (absolute Obergrenze, Verteilungsmechanismen: längere parlamentarische Präsenz und in Fraktionsstärke versus Berücksichtigung auch unter 0,5 %). So hat das Bundesverfassungsgericht beide Materien immer getrennt behandelt.⁸²

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält bislang nichts Explizites zu der Frage, ob man die politische Bildungsarbeit einer verfassungspipher Stiftung gewährleisten muss oder auch – wie das Verfassungsgericht 1986 in seiner Rechtsprechung nahelegt – von der Sache der politischen Bildung, also der „Demokratieerziehung [her], ...[die] die grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der Gesellschaft verankern und stärken soll,“⁸³ verwehren darf. Dazu war das Gericht noch nicht gefragt worden.

Wenn die Finanzierung der politischen Stiftungen keine Frage der Chancengleichheit der Parteien ist, sind der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Bundeshaushaltsordnung als Maßstäbe einschlägig und damit die Frage, ob der Bund „ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.⁸⁴ Damit nimmt auch die Zweckbestimmung der politischen Stiftung die Gründe für ihre Förderung erst eigentlich ernst.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt“ werden müssen.⁸⁵ 1986 sagte das Gericht: „Nur wenn die staatliche Förderung der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung trägt, wird sie dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.“ Es geht also im Kern um das Prinzip der Pluralität der politischen Bildung, nicht um mechanische Proportionalität.

In der Staatsrechtslehre ist allgemein anerkannt: Politische Bildung dient der Extremismusprävention. „So rechtfertigt sich insbesondere die Aufgabe politischer Bildung aus dem Prinzip der wehrhaften Demokratie. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung kann nur erhalten werden, wenn die Bürger über Geschichte, Wesen und Funktionsweise der freiheitlichen Demokratie aufgeklärt werden. Aufgrund ihrer Verwurzelung in dem Prinzip wehrhafter Demokratie sind Maßnahmen der politischen Bildung eine legitime Aufgabe der Verfassungsorgane.“⁸⁶ FDGO-affirmative politische Bildung sichert damit auch die Freiheitsrechte derjenigen, die sich gegen diese freiheitliche Ordnung wenden, indem sie Argumente, Bildung und Wissen statt Freiheitsbeschränkungen den Vorrang gibt. Sie vermeidet, soweit sie erfolgreich ist, die Erforderlichkeit und Zulässigkeit weitergehenderer Maßnahmen wie sie das Grundgesetz und das einfache Recht an verschiedenen Stellen vorsehen.

Ein Ausschluss einer verfassungspipher Stiftung von der Finanzierung politischer Bildung ist deshalb gerechtfertigt. Ulrich K. Preuß hat recht, wenn er ausdrücklich im Hinblick auf politische Stiftungen

⁸⁰ BVerfGE 73, 1 (153) – Politische Stiftungen. Erneut: BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 106.

⁸¹ Dass Politische Stiftungen sich nicht auf Art. 21 GG berufen können, daran erinnerte zuletzt das VG Berlin, Beschluss vom 30.4.2021 – 6 L 96/21.

⁸² Vgl. Beck (Fn. 11), S. 44-52, mit weiteren Hinweisen und Belegen.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ § 23 BHO.

⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 106.

⁸⁶ Schliesky (Fn. 33), § 277 Rn. 42.

konstatiert, „dass man auch im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes durchaus einen Unterschied machen kann zwischen der Partei und den Instrumenten eines Parteiverbotes auf der einen Seite und dem Instrument der Förderung der Selbstreflexion der Demokratie auf der anderen Seite.“⁸⁷ Kann man einer Stiftung nachweisen, dass sie oder ihre politische Grundströmung nicht aktiv für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten, hält ein Ausschluss der Stiftung vom Zugang zu Mitteln für die politische Bildungsarbeit nach dem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung stand.⁸⁸

Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes verlangt als Prüfmaßstab, dass eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Der hier vorgeschlagene einfachgesetzliche Ausschluss verfassungsphober Stiftungen aus der Finanzierung ist nicht willkürlich; eine unterschiedliche Behandlung wegen ihres Verhältnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist nicht nur zulässig, sie ist von der Sache her sogar geboten.

Es wäre geradezu paradox im Rahmen der pluralistischen Förderung politischer Bildungsarbeit, die zum Ziel hat, die gesellschaftliche Verankerung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu fördern, Träger zu beteiligen, die kein positives Verhältnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung haben.

Der Gesetzgeber ist an den allgemeinen Gleichheitssatz dahingehend gebunden, „dass er weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandeln darf.“⁸⁹ „Dabei genügt Willkür im objektiven Sinn, d.h. die tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand.“⁹⁰ Doch „ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung“⁹¹, wie vom Bundesverfassungsgericht verlangt, ist hier eindeutig gegeben:

⁸⁷ Preuß, Ulrich K., in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen. Eine Dokumentation zweier Veranstaltungen in der Heinrich-Böll-Stiftung, 2011, S. 40.

⁸⁸ Vgl. zu den Anforderungen: Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 3 Rn. 320 ff.

⁸⁹ BVerfGE 4, 144, Rn. 37; vgl. auch Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 3 Rn. 322.

⁹⁰ BVerfGE 2, 281, BVerfGE 4, 144, Rn. 37; vgl. auch Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 3 Rn. 322.

⁹¹ BVerfGE 55, 72 – Präklusion I, Rn. 64

„§ 23 bestimmt, dass Zuwendungen im konkreten Fall nur veranschlagt werden dürfen, wenn

- sie einem bestimmten Zweck dienen,
- der Bund an dessen Erfüllung durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse hat und
- dieses Interesse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“⁹²

Soweit der Staat mit bestimmten Programmen oder Haushaltstiteln legitime Ziele wie beispielsweise die Verankerung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verfolgt, darf er und muss er an die Programmträger der Sache nach angemessene Anforderungen stellen. Sie müssen auf jeden Fall für die ihnen übertragenen Aufgaben, für die sie Mittel erhalten, geeignet sein. Das gilt selbstverständlich generell bei Zuwendungen. Es ist nicht begründbar, dass das bei der politischen Bildung anders zu handhaben sei. Die Mittel für die Parteistiftungen sind nicht Proportionalitätsbeute für ein Wahlergebnis, wie die AfD zu meinen scheint.

Die Zuwendungen haben einen Zweck. Zuwendungsempfänger müssen zur Erfüllung des mit der Zuwendung bestimmten Zweckes auch geeignet und das Förderinteresse an der konkreten Maßnahme muss erheblich sein. Dies ist nur „dann zu bejahen, wenn der Förderzweck nicht durch die Bundesverwaltung selbst befriedigend erreicht [...] werden kann.“⁹³ Damit muss der Weg über die Stiftungen besser geeignet sein als beispielsweise über die Bundesverwaltung, hier also die Bundeszentrale für politische Bildung. Dies wäre zumindest nicht mehr gegeben, würde ein Zuwendungsempfänger über eine Zuwendung zur Verfolgung des Zweckes der politischen Bildung ein indifferentes oder gar ablehnendes Verhältnis zu den Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung haben.

Die wehrhafte Demokratie ist auch eine verfassungsimmanente Schranke des Gleichbehandlungsgebotes. „Das Prinzip der wehrhaften Demokratie kann [...] als eine Staatszielbestimmung begriffen werden, die von allen verlangt, unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die freiheitliche Demokratie gegen eine Beseitigung zu schützen.“⁹⁴ Das Verhältnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist wesentlich für den Charakter einer politischen Grundströmung einschließlich ihrer zugehö-

⁹² Lewinski, Kai von/Burbat, Daniela: Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 23 Rn. 7.

⁹³ Ebd. Rn. 17

⁹⁴ Schliesky (Fn. 33), § 277 Rn. 12.

rigen Partei oder einer zugehörigen parteinahen Stiftung. Differenzierungen hieran anzuknüpfen, ist sachgerecht. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist für den freiheitlichen Verfassungsstaat von fundamentaler Bedeutung.

Eine Differenzierung ist auch nicht unverhältnismäßig, da der Ausschluss einer verfassungspublen Stiftung keine Auswirkungen auf die Chancen der Partei einer nicht eindeutig demokratischen politischen Grundströmung hat.

Betrachtet man beide Aspekte zusammen, ließe sich nicht sagen, dass sich „für [diese] Ungleichbehandlung kein in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden lässt.“⁹⁵

Die Ungleichbehandlung ist erforderlich, damit der Gesetzgeber sein legitimes Ziel der Verankerung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ohne Beeinträchtigung oder kontraproduktive (Neben-)Wirkungen verfolgen kann. Sie ist angemessen, weil sie die Partei nicht beeinträchtigt. Die Arbeit der Stiftungen erfolgt in geistiger Offenheit. Sie richten sich mit ihren Angeboten und Ergebnissen an die Öffentlichkeit und dürfen dies nicht exklusiv für Parteimitglieder machen. Eine Stiftung, die nicht die Anforderungen dieses Gesetz erfüllt, steht allen anderen gleichartigen und ähnlichen Organisationen gleich, die die Voraussetzungen ebenfalls nicht erfüllen.

Towfigh/Keesen haben bei der Neukommentierung im Bonner Kommentar aus der Systematik des geänderten Art. 21 GG eine Dogmatik der verfassungspublen Parteien⁹⁶ entwickelt, die ich auf die verfassungspublen politischen Grundströmungen und die verfassungspublen politischen Stiftungen anwenden möchte:

- Verfassungsablehnende Parteien und Stiftungen der entsprechenden politischen Grundströmung, die die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 und 3 GG „freiheitliche demokratische Grundordnung“ oder den „Bestand der Bundesrepublik Deutschland“ zwar nicht bejahen bzw. ganz oder in Teilen ablehnen, bei denen jedoch „Ziele“ oder Aktivitäten nicht als soweit entwickelt oder nachweisbar sind, dass die Parteien die Voraussetzungen von Abs. 2 oder 3 erfüllen, sind von Verfassung wegen zu tolerieren. Bei Wahlen und bei der Parteienfinanzierung sind verfassungsablehnende Parteien im

⁹⁵ BVerfGE 102, 68 Rn. 73.

⁹⁶ Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 21 Rn. 624. Ich erweitere die Dogmatik hier und übernehme dabei auch Teile des Wording.

Sinne der Chancengleichheit gleich zu behandeln. Die Stiftungen, die verfassungsablehnenden Parteien nahestehen, sind nach dem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz nicht in das Stiftungsregister aufzunehmen bzw. daraus zu streichen. Ihre Bildungsarbeit wird nicht aus dem Bundeshaushalt gefördert, da sie den Zweck der politischen Bildung, die FDGO in politischer Pluralität gesellschaftlich zu verankern, objektiv nach ihrer eigenen Intention verfehlen und daher als Träger politischer Bildungsarbeit ungeeignet sind. Die Feststellung trifft das Bundesverwaltungsamt mit verwaltungsrechtlicher Beschwerdemöglichkeit. Maßstab der Differenzierung ist Zweck der Zuwendung i.S.d. § 23 BHO.

- Verfassungsfeindliche Parteien sind „nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet [...], die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.“ Es kommt dabei lediglich auf ihre Ausrichtung an, die Zielerreichung gilt dabei, wie z.B. bei der NPD mangels Bedeutung, als nicht aussichtsreich. Sie sind von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen, Zuwendungen an sie sind nicht steuerlich begünstigt. Die Feststellung trifft auf Antrag das Bundesverfassungsgericht.⁹⁷ Ihnen nahestehende Stiftungen würden mit der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts ggf. aus dem Stiftungsregister zu streichen bzw. nicht in dieses aufzunehmen sein. Diese Konstellation dürfte wohl in der Regel theoretischer Natur sein, da der ausbleibende wahlpolitische Erfolg Grund dafür sein dürfte, dass man die Zielerreichung für nicht aussichtsreich hält. Maßstab der Differenzierung bei der Parteienfinanzierung ist die Ausrichtung der Partei im Verhältnis zur FDGO.
- Verfassungswidrige Parteien gehen darauf aus, „nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger [...] die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden“. Die Parteien sind nicht nur auf die Beseitigung der FDGO aus, sondern ihre darauf ausgerichteten konkreten Tätigkeiten indi-

⁹⁷ Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung haben mit Schriftsatz vom 19.7.2019 beim Bundesverfassungsgericht den Antrag auf Ausschluss der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands NPD von der staatlichen Parteienfinanzierung eingereicht. Die Entscheidung steht noch aus, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/antrag-ausschluss-npd-parteienfinanz.html>.

zieren ein Potential der Zielerreichung. Sie sind auf Antrag durch entsprechende Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes zu verbieten. Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit ist eine der verbotenen Partei nahestehende Stiftung aus dem Stiftungsregister zu streichen und die Finanzierung zu stoppen. Maßstab für das Parteienverbot sind potentielle Gefährlichkeit und die Ausrichtung der Partei im Verhältnis zur FDGO.

Erst mit obiger Erweiterung kann man dem Fazit der Kommentatoren vollumfänglich gerecht werden:

„Die Verfassung sieht damit ein robustes Instrumentarium vor, mit denen der liberale Rechtsstaat gegen die Feinde der freiheitlichen Demokratie vorgeht, die sich in [ich ergänze: verfassungsablehnenden,] verfassungsfeindlichen oder verfassungswidrigen Parteien zusammenfinden.“

Mit dieser Dogmatik wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Verfassungsgericht unter dem Einfluss europäischer Gerichtshöfe und ihrer Betonung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes richtigerweise von dem scharfen Instrument des Parteienverbotes nur noch zur Abwendung tatsächlicher Risiken für den demokratischen Rechtsstaat Gebrauch machen will und dem Verfassungsgeber⁹⁸ nahelegt und anregt, die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Übrigen mit differenzierteren Sanktionen zu verteidigen. Da ist es naheliegend, diesen Gedanken des Verfassungsgerichtes auch in Bereichen, die dem Schutzbereich des Art. 21 GG nicht unterliegen, wie bei dem dargestellten Vorschlag, weiterzudenken.

6. Tatsachengestützte Entscheidung über die DES

Ob die DES tatsächlich aus der Finanzierung politischer Stiftungen und diesem Vorschlag gemäß aus dem Stiftungsregister dauerhaft ausgeschlossen werden kann, hängt davon, ob man nachweisen kann, dass die politische Stiftung der AfD bzw. die politische Grundströmung der AfD gegenüber den zentralen Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung tatsächlich ablehnend oder ihnen indifferent, nicht unterstützend, gegenüberstehen.

Hier kommt es wie bei Art. 21 Abs. 2 und 3 GG auf ihre Ziele, aber auch auf das „Verhalten ihrer Anhänger“ an. Dabei muss sich die Stiftung „verfassungswidrige [...] Inhalte der hinter der Stiftung stehenden Partei“ nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes⁹⁹ durchaus zurechnen lassen.

⁹⁸ BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 527, 625.

⁹⁹ BVerwG, Urteil vom 12.2.1998 – 3 C 55.96, Rn. 21. Auch wenn dieses Urteil hier nicht 1:1 zu übertragen ist.

Ich sehe einige Anzeichen dafür, dass der Nachweis zu führen sein wird: Die Vorfälle um die Angriffe auf das Reichstagsgebäude, Bedrängung von Abgeordneten mit Hilfe von AfD-Abgeordneten, Forderungen nach politischen Phantasietribunalen, vor die man Politiker stellen will, Forderungen nach Ausschluss von Migranten von gleichen Rechten oder Ausschluss von muslimischer Religionspraxis aus dem Schutzbereich der Religionsfreiheit findet sich in der AfD und ihrem Umfeld.

Die Stiftung versucht derweil, ein möglichst harmloses Image zu erzeugen. Max Otte wurde als Kuratoriumsvorsitzender abgelöst. Otte-Kumpel Krall¹⁰⁰ stellte sogar das allgemeine Wahlrecht in Frage. Das Kuratorium wurde kürzlich auf der Webseite depubliziert. Trotz aller Mühe bei der Säuberung wird man im Handumdrehen bei Veranstaltungen, die das Verhältnis der DES zur FDGO zumindest fragwürdig erscheinen lassen, fündig: Da wird mal eben darüber räsoniert, ob man nicht die Weltreligion des Islam gleich ganz verbieten kann,¹⁰¹ oder es wird ein Festival des Geschichtsrevisionismus in Szene gesetzt: 2018 veranstaltete die DES einen Kongress zu 100 Jahre Ende 1. Weltkrieg mit Stefan Scheil, Lothar Höbelt und Alfred-Maurice de Zayas, mit der Botschaft: Nicht Hitlers und der Nationalsozialisten Wille zum Krieg, sondern die brüchige Ordnung der Pariser Vorortverträge werden für den II. Weltkrieg verantwortlich gemacht. Die Erwähnung der Shoah wird gemieden oder die Shoah umschrieben.¹⁰²

Unsere Demokratie basiert auf Pluralität. Die Pluralität wird durch die FDGO garantiert. Sie zu verteidigen und nicht unterminieren zu lassen, gehört zum demokratiepolitischen Minimum einer Streitbaren Demokratie.

¹⁰⁰ Krall, Markus: Die Bürgerliche Revolution, 2020 S. 237; Lenze, Dominik: Umsturzträume am rechten Rand der Union. Zeit, Störungsmelder, 11.6.2021, https://blog.zeit.de/stoerungsmelder/2021/06/11/umsturztraeume-am-rechten-rand-der-union_30839.

¹⁰¹ „Es gibt auch Ausnahmen: In der Slowakei ist der Islam gemäß meiner Kenntnis verboten. Weil er nicht verfassungskonform ist. So einfach kann das gehen.“ Fuhl, Wolfgang: Juden in Deutschland heute – Gibt es eine Zukunft?, https://www.youtube.com/watch?v=52ONt_X8lQ, Min 43:20; dpa: Das ist selbstverständlich Unsinn: Slowakei verschärft Religionsgesetz. Hürde für Muslime, in: Domradio vom 1.2.2017, <https://www.domradio.de/themen/kirche-und-politik/2017-02-01/slowakei-verschaerft-religionsgesetz>.

¹⁰² Desiderius-Erasmus-Stiftung: 100 Jahre Ende I. Weltkrieg 10.11.2018, 10 Videos: https://www.youtube.com/watch?v=E6aCi6Vw_EU.

Staatsdiener, Parteienwettbewerb und Social Media: Anything goes?

Karsten Mause¹

I. Einleitung: Das Phänomen

Nicht nur im realen Leben, sondern auch im virtuellen Raum, den das Internet seit einigen Jahren bereitstellt, lassen sich interessante Menschen kennenlernen. Beispielsweise ermöglichen es Social-Media-Plattformen u.a., dass Bürger mit verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen und politisch-administrativen Akteuren wie z.B. Politikern oder hohen Staatsbeamten öffentlich in Kontakt treten und interaktiv kommunizieren können (Eisenegger et al. 2021). Dabei ist es plausibel davon auszugehen, dass politische Parteien und einzelne Parteipolitiker und insbesondere Interessengruppen (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, NGOs etc.) im öffentlichen Diskurs in erster Linie die Interessen ihrer jeweiligen Mitglieder und Anhänger vertreten. Dies ist legal und legitim. Verschiedene Formen der Vertretung, Artikulation und Vermittlung gesellschaftlicher Interessen durch Parteien und Interessengruppen sind ein alltäglicher und wichtiger Bestandteil des politischen Prozesses in demokratisch-rechtsstaatlich verfassten Gesellschaften (Lösche 2007; Rehder et al. 2009; Oehmer 2014).

Auch staatliche Akteure wie z.B. Ministerien, Minister oder Staatssekretäre nutzen Facebook, Twitter & Co. im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit, etwa um Bürger über staatliche Maßnahmen, Programme und Aktivitäten (Veranstaltungen, Projekte etc.) zu informieren. In diesem Zusammenhang ist zu beobachten, dass es Staatsdiener gibt, die eigentlich von Amts wegen zur parteipolitischen Neutralität bzw. Unparteilichkeit verpflichtet sind (z.B. beamtete Staatssekretäre in Ministerien; vgl. Deutscher Bundestag 2019), die jedoch ihre Social-Media-Accounts u.a. auch dazu verwenden, um parteipolitische Werbung und ihre privaten Meinungen zu verschiedenen Themen zu verbreiten (vgl. Abschnitt II für exemplarische Fälle).

Die Frage, ob und ggf. inwieweit sich Amtsträger in der Öffentlichkeit (parti-)politisch äußern dürfen, wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur schon seit Jahrzehnten behandelt (siehe z.B. Vervier 1924; Suslin 2018; Disçi 2019; Nellesen 2019). Und auch im digitalen Zeitalter, in dem sich neue Probleme

und rechtliche Fragen ergeben haben, wurde bereits eine Reihe von Abhandlungen vorgelegt, die sich mit den Äußerungsbefugnissen von Amtsträgern in den sozialen Medien bzw. Netzwerken auseinandergesetzt haben (u.a. Langer 2014; Barczak 2015; Kalscheuer 2018; Harding 2019). Allerdings erwecken die immer mal wieder auftretenden Fälle, über die in den Medien berichtet wird (siehe z.B. Meiritz/Theile 2012; B.Z. 2018; Haak 2019; Hickmann et al. 2019; Gammelmin 2021; Gammelmin/Szymanski 2021), den Eindruck, dass die Rechtslage weiterhin unklar zu sein scheint und Staatsdiener dem Laissez-faire-Prinzip folgend in den sozialen Medien offensichtlich vielfach machen können, was sie wollen. Die Social-Media-Aktivitäten beamteter Staatsdiener gaben daher auch schon Anlass zu kritischen Fragen in Parlamenten (siehe z.B. Landtag NRW 2018; Abgeordnetenhaus Berlin 2019; Deutscher Bundestag 2020a, 2020b).

Vor diesem Hintergrund möchte der vorliegende Beitrag aus einer polit-ökonomischen Perspektive auf die in dem eingangs skizzierten Kontext weiterhin zu beobachtenden Probleme aufmerksam machen. Dazu wird in Abschnitt II herausgearbeitet und anhand von empirischen Beispielen illustriert, welche Praktiken überhaupt als problematisch erscheinen und inwiefern diese Praktiken aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie bzw. Public-Choice-Theorie (siehe z.B. Mueller 2003; Sunken/Schubert 2018; Congleton et al. 2019) ein Problem innerhalb der Bürger-Staat-Beziehung darstellen können. Abschnitt III diskutiert potentielle Verteidigungs-/Gegenargumente, die der zuvor geäußerten Kritik an bestimmten Social-Media-Aktivitäten von Staatsbediensteten entgegengebracht werden könnten. Auf Basis der Konstitutionenökonomik bzw. Constitutional Political Economy, die u.a. versucht, die Spielregeln des politischen Prozesses so zu gestalten, dass politisch-administrative Akteure die Interessen und Präferenzen der Bürger bestmöglich berücksichtigen (Brennan/Buchanan 1986; Vanberg 2005; Buchanan 2008), werden schließlich in Abschnitt IV einige Reformüberlegungen angestellt, die geeignet erscheinen, die zuvor skizzierten Probleme in den Griff zu bekommen.

II. Potentielle Kritikpunkte: Who cares?

In der Öffentlichkeit pflegen Ministerialbeamte und andere Verwaltungsmitarbeiter sowie deren Interessenvertreter (z.B. der Deutsche Beamtenbund) gerne das Idealbild des unabhängigen Staatsdieners. Dieser setzt sich unabhängig von seinen persönlichen Inter-

¹ Dr. Karsten Mause ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft (IfPol) der Universität Münster.

essen und unabhängig von den Wünschen bestimmter politischer Parteien und gesellschaftlicher Interessengruppen (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften usw.) allein für das Wohl ‚seines‘ Staates und dessen Bürger ein. Aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie der Politik (Strøm et al. 2003; Besley 2006; Heine/Mause 2013; Follert 2018) als Teilgebiet der Neuen Politischen Ökonomie sind Verwaltungsmitarbeiter die administrativen „Agenten“ der Bürger, die in dieser Sichtweise die ultimativen „Prinzipale“ bzw. Auftraggeber sind und die den Staatsapparat mit ihren Steuerzahlungen finanzieren. In der Realität wird es viele Verwaltungsmitarbeiter geben, die dem gerade skizzierten Staatsdiener-Idealtypus entsprechen oder diesem zumindest sehr nahekommen. Allerdings geben die Social-Media-Aktivitäten mancher Staatsbediensteter auch Anlass, bestimmte Verhaltensweisen kritisch zu hinterfragen.

Ein prominenter Fall, der aus verschiedenen Gründen auch schon in den Medien diskutiert wurde (siehe z.B. Hickmann et al. 2019; Gammelin 2021; Gammelin/Szymanski 2021), ist Wolfgang Schmidt, der zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags (Juli 2021) beamteter Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist. Schmidt ist seit 2011 auf Twitter aktiv und in seinem öffentlichen Account werden 13.982 Tweets, 50.565 „Gefällt mir“-Angaben und 13.119 Follower angezeigt.² Ob dies alle Tweets und Likes sind, die Schmidt seit 2011 abgesetzt hat, lässt sich heute nicht mehr feststellen, da Nutzer des Kurznachrichtendienstes Twitter ihre Tweets und Likes jederzeit selbst wieder löschen können. Zumindest lässt sich festhalten, dass Schmidt durchaus als recht aktiver Twitter-Nutzer eingestuft werden kann. Aber was ist daran zu kritisieren?

Zunächst werden sich manche Bürger wundern, dass Staatsbedienstete während ihrer Arbeitszeit in den Social Media aktiv sind bzw. sein dürfen. Supermarktkassierer, Fabrikmitarbeiter oder Sachbearbeiter in Unternehmen werden höchstwahrscheinlich Probleme mit ihrem Arbeitgeber bekommen, wenn dieser mitbekommt, dass ein Arbeitnehmer ständig ‚twittert‘, obwohl sich dieser eigentlich auf seine Arbeit, für die dieser bezahlt wird, konzentrieren sollte. Ohne die oben erwähnten 13.982 Tweets und 50.565 „Gefällt mir“-Angaben im Einzelnen ausgewertet zu haben, offenbart der flüchtige Blick, dass Staatssekretär Schmidt einige seiner Twitter-Aktivitäten zwischen 8 und 18 Uhr unternimmt; also in einem Zeit-

² Alle in diesem Beitrag als Quellen genannten Twitter-Accounts wurden zuletzt am 13.07.2021 aufgerufen (d.h. rund 11 Wochen vor der Bundestagswahl am 26.09.2021) und die für die Analyse relevanten Daten archiviert.

fenster, in dem viele ‚normale‘ Arbeitnehmer ihrer Arbeit nachgehen bzw. nachgehen müssen (vgl. Abschnitt III zu möglichen Verteidigungs-/Gegenargumenten). In diesem Zusammenhang bemerkt der FDP-Politiker Florian Toncar (MdB), Schmidt sei „eine Art Human Bot – Tag und Nacht auf Twitter unterwegs“ (Gammelin/Szymanski 2021, S. 7). Abstrahierend von diesem Fall haben wir es aus ökonomischer Perspektive hier mit einem Opportunitäts- bzw. Alternativkostenproblem zu tun: die Zeit, Energie und Aufmerksamkeit, die ein Staatsdiener für die Nutzung von Social Media aufwendet, stehen für das konzentrierte Arbeiten im Interesse der Bürger und zum Wohle des Staates nicht mehr zur Verfügung. Dieses Argument wird auch häufig in der Debatte um die Nebentätigkeiten von Politikern vorgebracht (siehe z.B. Mause 2009; Geys/Mause 2012; Geys/Mause 2013; Staat/Kuehnhanss 2017).

Neben dem Ausmaß der Social-Media-Nutzung kann auch der Inhalt (neudeutsch: Content) Anlass zur Kritik bieten. So kann es sein, dass sich ein eigentlich zu parteipolitischer Neutralität bzw. Unparteilichkeit verpflichteter Staatsdiener (vgl. Deutscher Bundestag 2019) in den Social Media offen für bestimmte politische Parteien und/oder Interessengruppen einsetzt oder sich – umgekehrt – negativ über Parteien, Interessengruppen etc. äußert, die nicht seinen politischen Präferenzen entsprechen. Wer beispielsweise Mitte Juli 2021 die Twitter-Profilseite des BMF-Staatssekretärs Schmidt öffnet, der wird neben einem freundlichen Portraitfoto auch von einem sog. Header bzw. Hintergrundbild, das jeder Nutzer individuell nach seinen Wünschen einfügen kann (manche präsentieren Katzenfotos, Berggipfel, Sportwagen etc.), begrüßt: bei Schmidt ist es eine Werbeanzeige der Scholz Umzüge Möbelspedition GmbH, auf der ein Umzugs-LKW mit der Aufschrift „Mit Scholz da rollt’s“ abgebildet ist.

Einerseits ist das in den Augen vieler sicherlich sehr witzig und geistreich, denn Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) ist der Chef bzw. direkte Vorgesetzte des BMF-Staatssekretärs Schmidt. Andererseits sollte erwähnt werden, dass Schmidt seit 1989 SPD-Mitglied ist und vor seiner im Jahre 2018 erfolgten Berufung zum beamteten Staatssekretär im SPD-geführten BMF eine Reihe von politischen Ämtern bekleidet hat. Zudem gilt er als einer der engsten Vertrauten ‚seines‘ Ministers Olaf Scholz: „Der 49-Jährige ist der Mann hinter Olaf Scholz, sein engster Vertrauter. Kaum jemand im Berliner Betrieb ist so gut vernetzt wie er, in der SPD, im Regierungsapparat, in den Medien. Schmidt diente Scholz als Büroleiter

im Willy-Brandt-Haus, in der Bundestagsfraktion und im Arbeitsministerium, später als Bevollmächtigter Hamburgs beim Bund, nun ist er unter dem Finanzminister Scholz Staatssekretär. Vor 17 Jahren stellte er sein politisches Leben in den Dienst von Olaf Scholz. Seither denkt er Scholz, atmet er Scholz, lebt er Scholz“ (Hickmann et al. 2019, S. 24).

Dass Schmidt ein ‚SPD-Mann‘ ist, würde wohl niemand und am wenigsten er selbst bestreiten. Und wer die Tweets, Retweets und Likes des Staatssekretärs durchblättert, dem wird auffallen, dass dort sehr häufig Dinge ‚gepostet‘ werden, die entweder (a) als politische Reklame für die SPD zu klassifizieren sind oder (b) politische Gegner bzw. Mitkonkurrenten der SPD in ein schlechtes Licht rücken. Für kritische Beobachter drängt sich daher die Frage auf: Wie passt es zusammen, dass ein beamteter, eigentlich zu parteipolitischer Neutralität bzw. Unparteilichkeit verpflichteter Staatsdiener (vgl. Deutscher Bundestag 2019) gleichzeitig seinen Twitter-Account dazu nutzt, parteipolitische (Werbe-)Informationen zu verbreiten? Diese Frage stellen sich laut Medienberichten im Übrigen auch SPD-Parteigenossen: „Genossen fragen in vertraulichen Gesprächen, wie sich eigentlich der innerparteiliche Wahlkampf [es ging 2019 um den SPD-Parteivorsitz; Anm. KM] mit Schmidts Aufgaben als beamteter Staatssekretär vereinbaren lasse. [...] Als was ist Schmidt eigentlich genau unterwegs? Als Diener des Staates oder seines Chefs?“ (Hickmann et al. 2019, S. 25).

Wir haben es hier offensichtlich mit einem Interessenkonflikt zu tun. In der polit-ökonomischen Forschung wird dieser oft als das Problem der „multiple principals“ oder „competing principals“ bezeichnet (Carey 2007). Damit ist gemeint, dass politisch-administrative Akteure in Interessenkonflikte geraten können, wenn sie gleichzeitig für mehrere „Prinzipale“ bzw. Auftraggeber aktiv sind: etwa nicht nur in ihrer Rolle als Staatsdiener, sondern gleichzeitig auch als Parteimitglied bzw. Parteipolitiker, Aufsichtsratsmitglied in einem Unternehmen etc. In diesem Kontext spricht Hans Herbert von Arnim in seinen Schriften oft die Problematik an, dass politisch-administrative Akteure in der Praxis nicht selten „Diener vieler Herren“ sind (vgl. z.B. von Arnim 1998).

Tabelle 1: Beamtete Staatssekretäre (StS) und Twitter

Twitter-Account	von $N = 34$ StS
kein Account	19 (56%)
nur privater Account	6 (18%)
Amtsträger-Account	9 (26%)
Hinweis „privat“	in 6 Amtsträger-Accounts

Quelle: Eigene Twitter-Recherche am 13.07.2021.

An der oben vorgebrachten Kritik an der Social-Media-Nutzung von Staatsdienern lässt sich kritisieren, dass diese lediglich auf einem prominenten Einzelfall basiert. Daher präsentiert Tabelle 1 die Ergebnisse einer Analyse aller 34 Personen, die Mitte Juli 2021 das Amt des beamteten Staatssekretärs auf Bundesebene in Deutschland innehatten: 19 davon (56%) besitzen keinen Twitter-Account bzw. keinen Account, der zweifelsfrei ihrer Person zugeordnet werden kann; und unter den übrigen finden sich neben BMF-Staatssekretär Schmidt lediglich zwei weitere Fälle, bei denen das Gebot der parteipolitischen Neutralität bei einigen Twitter-Aktivitäten offensichtlich missachtet wird. Es handelt sich zum einen um den beamteten Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit & Soziales, Björn Böhning (SPD-Mitglied, 27.283 Twitter-Follower, 24.586 Tweets und 7.734 „Gefällt mir“-Angaben); zum anderen fällt der Twitter-Account der beamteten Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend, Juliane Seifert, auf (SPD-Mitglied, 4.598 Follower, 3.845 Tweets und 12.546 „Gefällt mir“-Angaben). Dass es sich dabei nicht bloß um meinen subjektiven Eindruck handelt (Stichwort: Coder-Bias), verdeutlichen Medienberichte, in denen über Kritik an dem Twitter-Verhalten des Beamten Böhning berichtet wird (siehe z.B. B.Z. 2018).

Darüber hinaus sei hervorgehoben, dass immer mal wieder weitere beamtete Staatsdiener für Social-Media-Aktivitäten kritisiert werden, die das Gebot der parteipolitischen Neutralität verletzen: exemplarisch seien Serap Güler, beamtete Staatssekretärin für Integration im Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge & Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (CDU-Mitglied, 13.770 Follower, 8.009 Tweets und 15.184 „Gefällt mir“-Angaben; vgl. zur Kritik z.B. Landtag NRW 2018) und Sawsan Chebli, die Bevollmächtigte des Landes Berlin beim Bund und Staatssekretärin für Bürgerschaftliches Engagement & Internationales in der Berliner Senatskanzlei (SPD-Mitglied, 95.503 Follower, 13.158 Tweets und 14.432 „Gefällt mir“-Angaben; vgl. zur Kritik z.B. Haak 2019; Wehner 2020), genannt. Kurzum: Der oben eingehender untersuchte Fall des BMF-Staatssekretärs steht exemplarisch für eine Reihe weiterer, ähnlicher Fälle. Fairerweise werden jedoch in dem nun folgenden Abschnitt potentielle Verteidigungs-/Gegenargumente diskutiert, die gegen die vorgebrachten Kritikpunkte ins Feld geführt werden könnten.

III. Potentielle Verteidigungslinien: Much ado about nothing?

In ihren Social-Media-Accounts weisen Staatsdiener gerne darauf hin, dass sie im Internet „privat“ bzw. als Privatpersonen auftreten. Vermutlich dient dieser Hinweis dazu, keinerlei Angriffsfläche zu bieten und potentielle Kritik prophylaktisch zu entkräften. Diesbezüglich schreibt z.B. BMF-Staatssekretär Wolfgang Schmidt in der kurzen Selbstbeschreibung in seinem Twitter-Profil: „Macht was mit Politik. Hier privat unterwegs. Private account“. Auch BMFSFJ-Staatssekretärin Juliane Seifert „zwitchert hier privat“. Und BMJV-Staatssekretär Christian Kastrop weist darauf hin: „Hier privat. Views are my own“. Allerdings weisen die drei exemplarisch genannten Personen neben ihrem Privatnutzer-Hinweis zusätzlich auch explizit darauf hin, dass sie beruflich ein hohes öffentliches Amt bekleiden. Bei Twitter-Nutzer Schmidt ist zu lesen „Job: Staatssekretär im @bmf_bund. Occupation: State Secretary at Finance Ministry Germany“. Seifert schreibt „Beruflich: Staatssekretärin im @BMFSFJ“. Und Kastrop gibt in Deutsch und English „Staatssekretär Verbraucherpolitik/Digitales @BMJV_Bund“ an.

Von den 34 Staatssekretären auf Bundesebene betrieben Mitte Juli 2021 neun einen Twitter-Account, in dem ihre Tätigkeit als Ministerialbeamter explizit genannt wird (vgl. Tabelle 1). In sechs dieser Amtsträger-Accounts findet sich zusätzlich ein irgendwie gearteter Hinweis „privat“. Lediglich sechs Beamte (18%) betreiben einen ausschließlich privaten Account, in dem das Amt des Staatssekretärs nicht erwähnt wird. Nochmals hervorgehoben sei allerdings auch, dass mehr als die Hälfte ($n = 19$; 56%) der beamteten Staatssekretäre auf Bundesebene keinen Twitter-Account besitzt bzw. in diesem Social-Media-Netzwerk nicht namentlich zuordenbar zu finden ist.

Fraglich bleibt aber, ob allein der Hinweis bzw. der sog. Disclaimer (Haftungsausschluss) in einem Amtsträger-Account, in den Social Media privat unterwegs zu sein, ausreicht, um jegliche Kritik an den in Abschnitt II skizzierten Praktiken abzuwehren. So stellt sich doch bei diesen ‚janusköpfigen‘ Accounts (d.h. einerseits Privatperson, andererseits Staatsdiener) permanent die Frage, wann genau sich jemand privat äußert (z.B. wann ein Tweet, ein Retweet oder ein „Gefällt mir“ als private Meinungsäußerung gemeint ist) oder wann ein ‚Posting‘ in der beruflichen Rolle als Staatsdiener ausgesendet wird. Nutzt jemand einen derartigen Twitter-Account, so kann der Account-Inhaber stets argumentieren, dass er zwar beruflich als Staatsdiener (z.B. beamteter BMF-Staats-

sekretär) unterwegs sei, aber (i) politische Reklame für seine Partei (z.B. SPD), (ii) Wahlwerbung für seinen Chef (z.B. einen SPD-Kanzlerkandidaten, der gleichzeitig Bundesfinanzminister ist) und (iii) jede beliebige sonstige Äußerung lediglich eine private Meinungsäußerung darstelle.

Ein derartiges Diener-vieler-Herren-Verhalten mag angesichts geltender Rechtslage juristisch einwandfrei bzw. legal sein (was im Einzelfall juristisch zu prüfen wäre), aber aus Bürgersicht sind doch erhebliche Zweifel angebracht, ob solche Staatsdiener als parteipolitisch neutrale bzw. unparteiliche Akteure einzustufen sind. Zu dieser Einschätzung gelangen auch Hickmann et al. (2019) am Beispiel des BMF-Staatssekretärs Schmidt (SPD): „Wenn Schmidt für Scholz trommelt, wird er nicht nur als Schmidt gesehen, sondern als Teil des mächtigen Apparats. Da kann er noch so oft betonen, als Privatmann auf Werbetour zu sein“ (S. 25). Im Übrigen findet sich im Bundesbeamtengesetz in § 60 „Grundpflichten“ in puncto (Un-)Parteilichkeit bzw. Pflicht zur parteipolitischen Neutralität eine klare Aussage: „Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen“ (§ 60 Abs. 1 BBG).

Der Vorwurf des Interessenkonflikts wird, wie oben gezeigt, gerne dadurch abzuwehren versucht, indem im Social-Media-Profil der Hinweis „privat“ bzw. „privater Account“ gegeben wird (oft freilich bei gleichzeitiger Nennung des öffentlichen Amtes), und dadurch zu signalisieren, dass es sich um als Privatperson getätigte Äußerungen handelt. Das in Abschnitt II erläuterte Zeit-/Opportunitätskosten-Argument wird oftmals damit abgetan, indem betont wird, dass die betreffende Person seine Social-Media-Aktivitäten in seiner Freizeit bzw. nach Feierabend entfalte. So weist BMF-Staatssekretär Schmidt öffentlich gerne darauf hin, dass sich Bürger selbstverständlich keine Sorgen machen müssten, dass er aufgrund seiner Social-Media-Aktivitäten seinen Amtsgeschäften/-pflichten nicht ordnungsgemäß nachkomme. In einem Gespräch mit Redakteuren der Wochenzeitung *Der Spiegel* berichtet Schmidt, dass er aufgrund seines immensen Arbeitseinsatzes („vier bis fünf Stunden Schlaf reichten meist, sagt Schmidt“) schon Mitte der Woche seine arbeitsvertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit erfüllt hätte: „Und was ist mit den Tweets während der Arbeitszeit? Schmidt grinst und sagt: Laut Arbeitsvertrag habe er eine 41-Stunden-Woche. ‚Die hab ich mittwochs erledigt.‘“ (Hickmann et al. 2019, S. 25; vgl.

dazu auch Gammelin/Szymanski 2021). Aber bedeutet dies, dass der Staatsbeamte Schmidt und ähnliche Fälle innerhalb einer Woche (d.h. 168 Stunden Lebenszeit von Montag bis Sonntag) 127 Stunden in den Social Media oder sonst wo machen können, was sie wollen? Anything goes?

Hier wird nicht bezweifelt, dass das Amt des Staatssekretärs und ähnliche Leitungspositionen in der Verwaltung einen immensen Arbeitseinsatz erfordern (insb. in Krisenzeiten), der vom zeitlichen Umfang her vermutlich bei vielen Personen (sehr) weit über das hinausgeht, was stundenmäßig im Arbeitsvertrag formal vereinbart ist; wobei es im Gegenzug freilich unter Umständen auch die Möglichkeit des Abbaus von Überstunden in Form von Urlaub, Sabbatical etc. geben kann. Auch wurden – zumindest in der Medienöffentlichkeit – bislang keine Fälle bekannt, in denen Staatssekretären oder anderen Verwaltungsmitarbeitern vorgeworfen wurde, dass sie ihre Amtsgeschäfte aufgrund der für Social-Media-Aktivitäten aufgewendeten Zeit, Energie und Aufmerksamkeit vernachlässigen würden. Spitzenbeamte wie die oben beispielhaft genannten Personen sind, so das Verteidigungsargument, vermutlich – mit Ausnahme von Schlaf-/Erholungszeiten – rund um die Uhr als Staatsdiener für ihr Land im Einsatz, so dass Berufs- und Privatleben praktisch nicht voneinander zu trennen seien. Dies mag in vielen Fällen tatsächlich so sein. Aber dieser Tatbestand verschlimmert das oben skizzierte Interessenkonflikt- bzw. Diener-vieler-Herren-Problem eher noch. Denn es bleibt weiter unklar, warum ein angeblich 24/7 im Einsatz befindlicher Staatsdiener ‚Posts‘ in den Social Media absenden darf, die offensichtlich nicht dem Idealbild des parteipolitisch neutralen bzw. unparteilichen Beamten entsprechen.

Schließlich könnten Staatsdiener als Social-Media-Nutzer potentiellen Kritikern entgegen, dass der Betrieb eines Social-Media-Auftritts im digitalen Zeitalter standardmäßig zum Aufgaben-/Jobprofil eines modernen Staatsdieners dazugehöre. Gerade dadurch, dass Verwaltungsmitarbeiter via Social-Media-Aktivitäten die Öffentlichkeit informieren und mit interessierten anderen Social-Media-Nutzern kommunizieren, leisten internetaffine Staatsdiener – so dieses Verteidigungsargument – einen wichtigen Beitrag zur politischen Information und Bildung sowie zur Pflege der Bürger-Staat-Beziehung. Dies mag in der Tat auf Staatsdiener zutreffen, die ihren Account ausschließlich zu beruflichen Zwecken nutzen. Aber, wie oben gesehen, werden sich einige Beobachter schon darüber wundern, warum z.B. ein be-

amteter Staatssekretär, der eigentlich zur parteipolitischen Neutralität bzw. Unparteilichkeit verpflichtet ist (vgl. Deutscher Bundestag 2019), über seinen halbprivat/halbberuflichen Account politische Bekenntnisse zu Parteien oder Politikern ablegen und private Meinungen über Gott und die Welt äußern darf. In einer parlamentarischen Anfrage vertritt die Partei DIE LINKE diesbezüglich eine klare Position: „Benennt ein [...] Staatssekretär im Profil seines Twitter-Accounts sein Amt, nimmt er staatliche Autorität in Anspruch, sodass alle Äußerungen als regierungsamtlich zu bewerten sind und nicht als Inanspruchnahme der Meinungsfreiheit“ (Deutscher Bundestag 2020b, S. 2).

IV. Schlussüberlegungen: Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit

Aus Sicht der Konstitutionenökonomik bzw. Constitutional Political Economy (Brennan/Buchanan 1986; Vanberg 2005; Buchanan 2008), die u. a. nach „Spielregeln für eine bessere Politik“ (Wohlgemuth 2005) sucht, bietet es sich an, darüber nachzudenken, ob in Hinblick auf die Social-Media-Aktivitäten von Staatsdienern weiterhin ein Laissez-faire-Ansatz verfolgt werden sollte. Oder lassen sich vielleicht Regeln finden und implementieren, die die oben skizzierten Probleme reduzieren oder gar lösen? Ein Regulativ könnte die jeweilige Verwaltungseinheit selbst sein. Zunächst einmal könnte für eine Verwaltungseinheit grundsätzlich festgelegt werden, ob es überhaupt erwünscht und erlaubt ist, dass Mitarbeiter unter Nennung ihres Arbeitgebers (z.B. „Staatssekretär im Ministerium X“) mit eigenen personalisierten Accounts in den Social Media auftreten. Rechtlich scheint nichts dagegen zu sprechen, von Verwaltungsmitarbeitern zu verlangen, dass diese bitte ganz auf einen eigenen personalisierten beruflichen Account verzichten; wobei gleichzeitig den Mitarbeitern die Möglichkeit eröffnet werden könnte, bei Bedarf den offiziellen Account ihrer Behörde nutzen zu können (z.B. „Hier twittert die Online-Redaktion des BMF“), um Informationen – gerne auch zu ihrer Person, ihren beruflichen Aktivitäten, Erfolgen etc. – zu verbreiten. So heißt es etwa in § 70 BBG (Bundesbeamtengesetz): „Die Leitung der Behörde entscheidet, wer den Medien Auskünfte erteilt“.

Diese Lösung hätte für öffentliche Arbeitgeber bzw. Behörden den Vorteil, dass sie redaktionell steuern können, welche Informationen offiziell aus dem Ministerium oder einer sonstigen Behörde via Social Media herausgegeben werden. Das mögliche Pro-

blem, dass irgendein Mitarbeiter *loose-cannon*-mäßig im Internet über seinen Account irgendwelche Positionen vertritt oder Informationen verbreitet, die dem Minister, der Behörde bzw. ‚dem‘ Staat als seinem Arbeitgeber schaden, würde dadurch ausgeschaltet. Für Staatsbedienstete, die das Licht der Öffentlichkeit suchen (Goffman 2003; Franck 2007), dürfte diese Regelung natürlich eher unattraktiv sein, da sie es nun mit einer Internet-Redaktion als ‚Gatekeeper‘ zu tun hätten und nicht mehr selbst Tag und Nacht über ihren Auftritt in der virtuellen Öffentlichkeit entscheiden könnten. Zudem könnte es ja gerade erwünscht sein, dass (bestimmte) Mitarbeiter in den Social Media auftreten, um über die Arbeit des Ministeriums oder einer anderen Behörde zu informieren. Im Gegensatz zu einem gänzlichen Verbot personalisierter Mitarbeiter-Accounts könnte eine Behördenleitung daher aus diesen oder anderen Gründen auch zu der Entscheidung gelangen, dass ihre Mitarbeiter (oder bestimmte Mitarbeiter) eigene Accounts betreiben dürfen.

Angesichts der in diesem Beitrag skizzierten Probleme erscheint es jedoch sinnvoll, dass diese Mitarbeiter-Accounts dann nicht nach dem *Laissez-faire*-Prinzip betrieben werden dürfen, sondern das für deren Nutzung bestimmte Regeln gelten. So könnte Staatsbediensteten, die Social-Media-Accounts betreiben, die im Titel den Staat als ihren Arbeitgeber offiziell benennen (z.B. „Staatssekretär im Ministerium Y“), zur Auflage gemacht werden, dass diese Accounts ausschließlich für berufliche Zwecke genutzt werden dürfen. Dass jemand seinen offiziellen Account dazu verwendet, um private Zwecke zu verfolgen (etwa um Parteireklame zu betreiben, um Freunde & Bekannte zu ‚promoten‘, etc.) könnte mit dieser Regelung kontrolliert bzw. bei Bedarf rechtlich geahndet werden.

Darüber hinaus ist allerdings zu bedenken, dass Staatsdienern, die ein Interesse daran haben, ihre Privatmeinung der Welt mitzuteilen, wie jedem anderen Staatsbürger auch die Möglichkeit offensteht, sich private Social-Media-Accounts zuzulegen (Stichwort: Recht auf freie Meinungsäußerung; Art. 5 Abs. 1 GG: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten“). Sie können dies identifizierbar unter ihrem richtigen Namen tun oder – falls gewünscht und von der Social-Media-Plattform gestattet – pseudonymisiert oder anonym. Mit anderen Worten, der Staat könnte es zwar – wie oben erläutert – rechtlich durchsetzen, dass Beamte und andere im öffentlich Dienst tätige Personen keinen Social-Media-Account betreiben dürfen, der

durch die explizite Nennung des Beschäftigungsverhältnisses (z.B. „Staatssekretär im Ministerium Z“) für alle klar und offensichtlich als beruflicher Account bzw. Dienst-Account zu identifizieren ist. Aber der Staat wird es seinen Beschäftigten nicht untersagen können, sich in ihrer Rolle als Bürger private Accounts einzurichten, für die das grundgesetzlich verankerte Recht auf freie Meinungsäußerung gilt (Art. 5 Abs. 1 GG). Wie oben gezeigt, machen in der Praxis einige Staatsbedienstete von diesem Recht Gebrauch, in dem sie ihre Social-Media-Accounts explizit als private Accounts kennzeichnen („hier privat unterwegs“, „Privatmensch“ usw.).

Aber es sind erhebliche und rechtlich begründete Zweifel angebracht, ob beamtete Staatsdiener dem *Laissez-faire*-Prinzip folgend in den sozialen Medien über ihre privaten Kanäle machen bzw. senden können, was sie wollen. So müssen Beamte und andere öffentlich Bedienstete in Deutschland mit (rechtlichen) Konsequenzen rechnen, wenn diese mit ihren privaten Meinungsäußerungen in den sozialen Medien den Boden der freiheitlich demokratischen Grundordnung verlassen. Diesbezüglich wird etwa in § 60 Abs. 1 BBG (Bundesbeamtengesetz) zu den „Grundpflichten“ von Beamtinnen und Beamten u.a. festgestellt: Sie „müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten“.

Neben der freiheitlich demokratischen Grundordnung stellt das sog. Mäßigungsgebot eine weitere Grenze für private Meinungsäußerungen von Staatsbediensteten dar. Tritt beispielsweise ein Beamter unter richtigem Namen als „Privatmensch“ in sozialen Netzwerken auf (d.h. rein privater Account), dann dürfte für bestimmte ‚private‘ Meinungsäußerungen in der Öffentlichkeit (etwa solche zu Parteien und Politikern im Wahlkampf) das Mäßigungs- bzw. Zurückhaltungsgebot gelten: „Beamtinnen und Beamte haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben“ (§ 60 Abs. 2 BBG). Wer z.B. als „Privatmensch“-Staatssekretär in den sozialen Medien politische Propaganda betreibt, der muss sich nicht wundern, wenn dessen Dienststelle, politische Gegner, politisch unabhängige Journalisten oder andere kritische Beobachter dies nicht goutieren und den betreffenden Beamten in Zukunft um Mäßigung bzw. Zurückhaltung bei ‚privaten‘ politischen Äußerungen bitten. Denn heutzutage lässt sich via Internet zu-

meist recht schnell herausfinden, wenn ein bestimmter „Privatmensch“ zugleich ein mehr oder weniger hohes Staatsamt bekleidet. Durch seine ‚privaten‘ Social-Media-Aktivitäten kann ein öffentlicher Repräsentant des Staates nämlich unter Umständen dem öffentlichen Ansehen des Staates als seinem Arbeitgeber schaden.

Mit derartigen potentiellen (Reputations-)Problemen, die von Mitarbeitern erzeugt werden, sehen sich im digitalen Zeitalter übrigens nicht nur Behörden, sondern auch Unternehmen und andere staatliche und nichtstaatliche Organisationen konfrontiert. Das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* hat daher zum „Auftritt in sozialen Netzwerken“ Standards definiert: „Redakteurinnen und Redakteure müssen sich bewusst sein, dass sie in den sozialen Netzwerken immer als Mitarbeitende des SPIEGEL wahrgenommen werden, auch wenn sie unter Pseudonymen auftreten. Der Hinweis »privat hier« in der Biografie schützt nicht. Jeder Like und jeder Retweet kann – sofern keine Einordnung erfolgt – als zustimmende Aussage des SPIEGEL gewertet werden. Deshalb gilt besondere Sensibilität bei allen Aktivitäten in den sozialen Netzwerken“ (Der Spiegel 2021, S. 37). Entsprechende Verhaltensstandards/-regeln könnten auch staatliche Stellen für solche Beschäftigte aufstellen, die – als mehr oder weniger prominente ‚User‘ – ihre Social-Media-Accounts ‚privat‘ betreiben und dort ‚private‘ Äußerungen tätigen.

Die abschließenden Ausführungen dürften verdeutlicht haben, dass beamtete Staatsdiener in den sozialen Medien eigentlich nicht machen können, was sie wollen. Mir ist indessen nicht bekannt, ob es in Deutschland bereits bestehende behördeninterne Regelungen (z.B. Verhaltensstandards/-kodizes) für die Social-Media-Aktivitäten von Staatsdienern gibt (Stichwort: die Verwaltungseinheit als Regulativ). Falls es derartige Regelungen gibt, scheinen diese jedoch oftmals kaum oder gar nicht zur Anwendung zu kommen bzw. durchgesetzt zu werden, sonst wären die geschilderten Praktiken nicht zu beobachten. Und selbst wenn Beamte einfach jede in den sozialen Medien gemachte Äußerung als „privat“ kennzeichnen, unterliegen diese Aussagen eigentlich dem Mäßigungs-/Zurückhaltungsgebot und müssen auf dem Boden der freiheitlich demokratischen Grundordnung stehen. Die weiter oben in diesem Beitrag beschriebenen Fälle zeigen jedoch, dass diese rechtlichen Grenzen in der Praxis überschritten werden können und auch tatsächlich vielfach überschritten werden; daher wurde gerade eben auch das Adjektiv „eigentlich“ verwendet.

Fraglich bleibt also, warum für manche Staatsdiener trotz de jure geltender Regeln anscheinend de facto doch „anything goes“ gilt. Warum wird etwa das vorhandene beamtenrechtliche Instrumentarium in manchen Fällen nicht genutzt, um in den sozialen Medien aktiven Staatsdienern ihre Grenzen in puncto Meinungsäußerungsbefugnisse bzw. Meinungsfreiheit aufzuzeigen? Auch wenn hier nicht alle Fragen geklärt werden konnten, so sollte der vorliegende Beitrag zumindest dazu dienen, auf das Phänomen aufmerksam zu machen, dass es Staatsdiener gibt, die von Amts wegen zur parteipolitischen Neutralität bzw. Unparteilichkeit verpflichtet sind, die jedoch ihre Social-Media-Accounts u. a. auch dazu verwenden, um parteipolitische Werbung und ihre privaten Meinungen zu verschiedenen Themen zu verbreiten. Wie oben erläutert, sind jedoch erhebliche und rechtlich begründete Zweifel angebracht, dass diesbezüglich „anything goes“ gilt. Auch in dem hier untersuchten Gesellschaftsbereich gibt es offenbar (rechtliche) „Grenzen der Freiheit“ (Buchanan 1975). Die immer mal wieder auftretenden Problemfälle erwecken allerdings den Eindruck, dass die Rechtslage weiterhin unklar zu sein scheint, und Staatsdiener dem Laissez-faire-Prinzip folgend in den sozialen Medien offensichtlich vielfach machen können, was sie wollen. Dieser Tatbestand bildete Anlass und Motivation für diesen weiteren Beitrag zur anhaltenden Diskussion bzw. zur bereits existierenden Literatur zu den Äußerungsrechten von Staatsbediensteten im digitalen Zeitalter.

Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin (2019): Twitter und Mäßigungsgebot. Antwort auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Kerker (AfD). Drucksache 18/18964, 07.06.2019.
- B.Z. (2018): Björn Böhning's Stinkefinger-Tweet an CSU sorgt für Zündstoff. *Berliner Zeitung*, 22.01.2018, <https://www.bz-berlin.de/berlin/bjoern-boehnings-stinkefinger-tweet-an-csu-sorgt-fuer-zuendstoff>.
- Barczak, Tristan (2015): Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 34(15): 1014–1020.
- Besley, Timothy (2006): *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.

- Brennan, Geoffrey & James M. Buchanan (1986): *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. (1975): *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, James M. (2008): Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics. *Constitutional Political Economy* 19(3): 171–179.
- Carey, John M. (2007): Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science* 51(1): 92–107.
- Congleton, Roger D., Bernard Grofman & Stefan Voigt (Eds.) (2019): *The Oxford Handbook of Public Choice*. Oxford: Oxford University Press.
- Der Spiegel (2021): Die SPIEGEL-Standards. Ergebnisse der SPIEGEL-Werkstatt. Stand: Juli 2021. Hamburg.
- Deutscher Bundestag (2019): Sachstand „Mäßigungsgebot für Bedienstete im öffentlichen Dienst“. Wissenschaftlicher Dienst WD 6 – 3000 – 045/19, 28.03.2019.
- Deutscher Bundestag (2020a): Neutralitätsgebot bei Twitter-Accounts von Bundesministern und Staatssekretären. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Movassat et al. und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/19117, 12.05.2020.
- Deutscher Bundestag (2020b): Neutralitätsgebot bei Twitter-Accounts von Ministern und Staatssekretären. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Movassat et al. und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/21163, 20.07.2020.
- Disçi, Duygu (2019): *Der Grundsatz politischer Neutralität: Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Eisenegger, Mark, Marlis Prinzing, Patrik Ettinger, & Roger Blum (Hg.) (2021): *Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit: Historische Verortung, Modelle und Konsequenzen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Follert, Florian (2018): Die Bürger-Politiker-Beziehung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie: Ein Diskussionsbeitrag. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 11(1): 235–254.
- Franck, Georg (2007): *Ökonomie der Aufmerksamkeit: Ein Entwurf*. München: DTV.
- Gammelin, Cerstin (2021): Wenn Beamte zu Wahlkampf Helfern werden. Immer wieder müssen sich Minister gegen Vorwürfe wehren, sie nutzten ihr Haus für Parteizwecke – nun ist es SPD-Kanzlerkandidat Scholz. *Süddeutsche Zeitung*, 07.07.2021, S. 5.
- Gammelin, Cerstin & Mike Szymanski (2021): Der „Human Bot“ hinter Olaf Scholz. Seit Jahrzehnten begleitet Wolfgang Schmidt, Staatssekretär im Finanzministerium, den SPD-Kanzlerkandidaten Scholz – als Feuerlöscher, Wachmann, Ratgeber, Vertrauter. *Süddeutsche Zeitung*, 05.06.2021, S. 7.
- Geys, Benny & Karsten Mause (2012): Delegation, Accountability & Legislator Moonlighting: Agency Problems in Germany. *German Politics* 21(3): 255–273.
- Geys, Benny & Karsten Mause (2013): Moonlighting Politicians: A Survey and Research Agenda. *Journal of Legislative Studies* 19(1): 76–97.
- Goffman, Erving (2003): *Wir alle spielen Theater: Die Selbstdarstellung im Alltag*. Vorwort von Ralf Dahrendorf. München: Piper.
- Haak, Julia (2019): Neuer Ärger für Staatssekretärin Sawsan Chebli: Internes Senatskanzlei-Rundschreiben. *Berliner Zeitung*, 26.01.2019, <https://www.berlinerzeitung.de/mensch-metropole/neuer-aerger-fuer-staatssekretarin-sawsan-chebli-internes-senatskanzlei-rundschreiben-li.23368>.
- Harding, Nicolas (2019): Die Charakterisierung staatlicher Accounts in sozialen Netzwerken. *Neue Juristische Wochenschrift* 72(27): 1910–1915.
- Heine, Klaus & Karsten Mause (2013): Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein? In: Theresia Theurl (Hg.): *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 85–114.
- Hickmann, Christoph, Veit Medick & Christian Teevs (2019): Im Namen des Herrn: SPD Vizekanzler Olaf Scholz wäre nicht denkbar ohne seinen hyperaktiven Staatssekretär Wolfgang Schmidt. Doch im Rennen um den SPD-Vorsitz schießt sein Vertrauter übers Ziel hinaus. *Der Spiegel*, Nr. 48, 23.11.2019, S. 24–25.
- Kalscheuer, Fiete (2018): Was ein Amtsträger sagen darf und was nicht – Zu den Äußerungsbefugnissen von Hoheitsträgern. *Kommunaljurist* 15(4): 121–126.
- Landtag NRW (2018): Werden Regierungsmitglieder ihrem Anspruch an Seriosität und Mäßigung gerecht? Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Vogt (SPD). Drucksache 17/2278, 29.03.2018.

- Langer, Lorenz (2014): Staatliche Nutzung von Social Media-Plattformen. *Aktuelle juristische Praxis* 23(7): 946–959.
- Lösche, Peter (2007): Verbände und Lobbyismus in Deutschland. Stuttgart: Kohlhammer.
- Mause, Karsten (2009): Nebentätige Bundestagsabgeordnete: Was offenbaren die Veröffentlichungspflichten? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 10(2): 146–174.
- Meiritz, Annett & Theile, Merlind (2012): Der doppelte Schlömer: Piraten-Chef Bernd Schlömer arbeitet hauptberuflich als Referent im Verteidigungsministerium. Die Zweifachbelastung stellt ihn zeitlich und politisch vor ein unlösbares Dilemma. *Der Spiegel*, Nr. 22, 26.05.2012, S. 38–39.
- Mueller, Dennis C. (2003): *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nellesen, Sebastian (2019): Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger. Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsgebot: Determinanten der Teilnahme staatlicher Funktionsträger am öffentlichen Meinungsbildungsprozess. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Oehmer, Franziska (Hg.) (2014): Politische Interessenvermittlung und Medien: Funktionen, Formen und Folgen medialer Kommunikation von Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen. Baden-Baden: Nomos.
- Rehder, Britta, Thomas von Winter & Ulrich Willems (Hg.) (2009): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Staat, Christian & Colin R. Kuehnhanss (2017): Outside Earnings, Electoral Systems and Legislative Effort in the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* 55(2): 368–386.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller & Torbjörn K. Bergman (Eds.) (2003): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sunken, Jochen & Klaus Schubert (2018): *Ökonomische Theorien der Politik. Eine Einführung*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Suslin, Alexander (2018): Die Pflicht zur politisch neutralen Amtsführung: Zu Inhalt und Umfang einer Grundpflicht im Staatsdienst unter besonderer Berücksichtigung der Praxis öffentlicher Äußerungen. Hamburg: Maximilian Verlag.
- Vanberg, Viktor J. (2005): Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy. *Journal of Institutional Economics* 1(1): 23–49.
- Vervier, Heinrich (1924): Meinungsäußerungsfreiheit und Beamtenrecht. *Archiv des öffentlichen Rechts* 45(1): 1–27.
- von Arnim, Hans Herbert (1998): Diener vieler Herren. Die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern. München: Droemer Knauer.
- Wehner, Markus (2020): Sawsan Chebli: Die Kunstfigur. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 18.10.2020, S. 4.
- Wohlgemuth, Michael (Hg.) (2005): *Spielregeln für eine bessere Politik: Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern*. Freiburg: Herder.

Desinformation und Wahlkampf

Yves-Marie Doublet¹

Otto von Bismarck soll gesagt haben, dass niemals so gelogen wird, wie vor Wahlen, während des Krieges und nach der Jagd. Der EGMR hat in der Tat festgestellt, dass es in Wahlkampfzeiten eine übertriebener Meinungäußerung gibt als zu normalen Zeiten². Sprachliche Entgleisungen sind im Wahlkampf zugelassen. In den letzten Jahren allerdings haben sich die Digitalkampagnen durch Unsinnshauptung und Lügenverbreitung verschärft, die die Wahlkampagnen erreicht und den politischen Diskurs tief verändert haben. Der heute dafür geläufige Begriff *Fake news* beschreibt dieses Phänomen.

Laut dem Cambridge Dictionary sind *Fake news* falsche Geschichten. Sie sehen wie ein Scherz oder wie Nachrichten aus, werden im Internet oder in anderen Medien verbreitet und üblicherweise geschaffen, um politische Ideen zu beeinflussen. Allerdings ist der Ausdruck Desinformation noch präziser. Es ist ein absichtlicher Versuch, Leute dazu zu bringen, Dinge zu glauben, die nicht stimmen. Er unterscheidet sich von falschen Nachrichten, die Journalisten nicht mutwillig verbreitet haben. Die Entwicklung der Desinformation in den Wahlkampagnen ist auf drei Ursachen zurückzuführen.

Digitale Wahlwerbung ist viel effizienter als der Haustürwahlkampf eines Kandidaten und das Aufstellen von Wahlplakaten. Wie es von Julian Jaursch auf den Punkt gebracht wurde: «*Wahlkämpfe finden schon lange nicht mehr nur auf der Straße statt, sondern verlagern sich immer weiter in die digitale Welt*»³. Werbepattformen haben eine erhebliche Reichweite: Facebook zählt 2,85 Milliarden monatliche User und der Anteil von Facebook an allen Page-Views von Social-Media-Plattformen beträgt 70%. Twitter kommt auf 330 Millionen User und Youtube auf 2 Milliarden.

Die Plattformen beruhen auf einem Geschäftsmodell: Um politische Botschaften zu adressieren, nimmt man bestimmte soziale Gruppen als Zielgruppe. Dafür werden die Profile der Wähler in Bezug auf ihr Geschlecht, ihr Alter, ihren Wohnsitz ausgewählt und danach werden diese Daten von den

Werbetreibenden verkauft. Als Mark Zuckerberg, der Chef von Facebook, von einem amerikanischen Senator 2018 angehört und gebeten wurde, zu erklären ob die Dienstleistungen von Facebook gratis sein könnten, hat Zuckerberg schlicht zugegeben: «*Herr Senator, wir verkaufen Werbung!*».

Dieses Microtargeting kann eine Polarisierung der politischen Debatte begünstigen. Das übliche Schema dieser Kampagnen ist folgendes⁴: Die Werbetreibenden verzerren die Debatte auf bestimmte Themen wie zum Beispiel Einwanderung, Rassismus, Homosexuelle. Dann stehlen Hacker sensible Daten. Diese Daten werden später verbreitet und die Medien machen sie sich zu eigen. Zum Schluss laufen geheime Absprachen zwischen einem ausländischen Staat und einer Partei oder einer Regierung, die in einen Wahlkampf verwickelt sind. Im Vergleich zu echten Nachrichten werden angeblich schätzungsweise 70% falsche Nachrichten verbreitet⁵.

Dazu kommt noch der finanzielle Faktor. Um Propaganda auf sozialen Netzwerken zu finanzieren, muss man 40 000 € aufbringen, für Hass und Hetze reichen 5 000 € aus und mit 2 600 € kann man 300 000 Follower einkaufen⁶. Diese Onlinewerbung hat verschiedene Formen: Social Bots sind Fake-Accounts, die vorgeben, echte Menschen zu sein und durch die schiere Masse von Nachrichten aller Art Trends verzerren und die Aufmerksamkeit von Nutzern auf ein besonderes Thema lenken⁷. Außerdem können Bots durch Hetzreden eine Polarisierung befördern. Mit Hetzreden fühlen sich viele Nutzer berechtigt und ermuntert, beleidigende Inhalte und persönliche Angriffe mit einer diffamierenden Absicht zu posten. Trolls sind dagegen echte Personen, die Zeit im Internet verbringen, um mit Falschmeldungen und Hassreden zu Segregation, negativer Werbung und Polarisierung der Debatte beizutragen⁸. Ein Beispiel: Eine Untersuchung von Radio Canada hat ergeben, dass von 9,6 Millionen Tweets, die von Twitter gesperrt wurden, 21 600 aus dem Iran, Russland und

⁴ Mika Aaltola, Democracy's Eleven hour, Safeguarding Democratic Elections against Cyber-enabled Autocratic Meddling, Finnish Institute of International Affairs, 11. July 2017.

⁵ <https://news.mit.edu/2018/study-twitter-false-news-travels-faster-true-stories-0308>.

⁶ Yves-Marie Doublet, Desinformation and Electoral campaigns, Directorate general of Democracy, Council of Europe 2019.

⁷ Florian Muhle u.a., Socialbots in politischen Online-Konversationen. Eine (überschätzte) Gefahr für demokratische Willensbildung im Internet? Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 3/ 2018, S. 618-638.

⁸ Digital campaigning, increasing transparency for voters, British Electoral Commission, June 2018.

¹ Dr. Yves-Marie Doublet ist stellvertretender Direktor der Finanzabteilung der Nationalen Versammlung, Paris.

² Braslier v. Frankreich, 11. April 2006, 71343/01, § 42.

³ Julian Jaursch, Regeln für digitale Wahlkämpfe, Stiftung Neue Verantwortung, Juni 2020.

Venezuela kamen. Diese waren mit kritischen Meldungen über Pipelineprojekte und die kanadische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik auf Bürger von Kanada fokussiert⁹.

Wenn der Einfluss dieser Methoden auf die amerikanische Präsidentschaftskampagne 2016, den Brexit, die französische Präsidentschaftswahl 2017 sowie die tschechische Präsidentschaftswahl 2018 erwiesen ist und wenn dieses Risiko für die Bundestagswahl 2021 nicht auszuschließen ist¹⁰, so hat die Debatte über die Regulierung und die Transparenz der sozialen Netzwerke im Wahlkampf volle Berechtigung. Die Regulierungswege führen über zwei Optionen: freiwillige Regulierungen und obligatorische Regulierungen. Diese Regulierungen stehen jedoch vor einem Durchsetzungsproblem, wenn das Herkunftsland dieser Kampagnen außerhalb der EU ist.

Die freiwilligen Regulierungen

Der Markt allein schafft keine demokratische Öffentlichkeit¹¹, deswegen sind Regeln nötig. Die freiwilligen Regulierungsbemühungen wurden bisher jedoch nicht überzeugend umgesetzt.

Mark Zuckerbergs Äußerungen zur Selbstverteidigung im Laufe der Jahre wurden sehr bald als *«Apology tour»* bezeichnet¹²: 2006: *«Das war ein Irrtum!»*; 2007: *«Das war eine schlechte Arbeit, Ich bitte um Verzeihung!»*; 2010: *«Es kann sein, dass wir manchmal zu schnell vorgehen!»*; 2017: *«Wir werden uns verbessern!»*; 2018: *«Wir haben unsere Verantwortung nicht ernsthaft genug übernommen und das war ein Irrtum!»*. Jack Dorsey, der Chef von Twitter, hat die Mitschuld der Onlineplattformen bei der Verbreitung von Falschnachrichten klar eingestanden.

Im Januar 2018 hat die *«High Level Expert group»* der europäischen Kommission einen Katalog von Maßnahmen empfohlen, die auf einer freiwilligen Regulierung basieren. Er plädierte für Selbstverpflichtungen großer digitaler Plattformen und Technologiekonzerne mit dem Ziel, die Verbreitung von

Desinformationen einzudämmen, Transparenz zu schaffen, journalistische und technologische Projekte sowie den Aufbau eigener Überwachungseinheiten und Informationsangebote zu fördern, um schnell auf Desinformationskampagnen reagieren zu können. Dieses Programm wurde von einigen Beobachtern mit Skepsis aufgenommen: *«Eine gute Dosis Ethik, ein Tropfen von Verantwortlichkeit»*¹³. Aus Sicht des europäischen Rechnungshofes muss die EU ihre Anstrengungen gegen Desinformation verstärken. Die Prüfer haben im Juni 2021 festgestellt, dass auf EU-Ebene eine bessere Abstimmung erforderlich ist und die Mitgliedstaaten stärkeres Engagement zeigen müssen. Zum Beispiel müssten Online-Plattformen besser überwacht und stärker in die Verantwortung genommen werden. Außerdem müsste die Aufdeckung von Desinformation in eine kohärente EU-Strategie für Medienkompetenz eingebettet werden. An einer solchen Strategie fehle es derzeit jedoch.

Ein Bericht des EU-Parlaments¹⁴ ruft unter anderem zur Neutralität der Plattformen und Einhaltung der Menschenrechte durch sie auf und fordert die Schaffung eines *«Election Operation Center»* während der Wahlkampagnen und außerdem das Verbot jeder Form von Microtargeting für politische Zwecke.

Während sich der Plan der EU von 2018 als unvollständig erwiesen hat, haben die Digitalplattformen einige Initiativen ergriffen. Facebook hat im letzten Quartal 2020 1,3 Milliarden falscher Konten gesperrt und eine Dokumentation von Werbe-Aktivitäten auf seiner Website eingerichtet. Es kann dort eingesehen werden, welches Unternehmen auf Facebook zu welchem Preis Werbung verbreitet hat. In Brasilien, in Indien, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten wird auf jeder Werbung ein Disclaimer mit dem Hinweis *«Paid for by»* verlangt. In den Vereinigten Staaten enthielt der Honest Ads Act¹⁵ solche Bestimmungen mit einer Transparenzpflicht für das Ziel der Werbung und ihre Finanzierung, aber dieser Gesetzentwurf wurde nicht verabschiedet. Die britische Wahlkommission hatte schon im Jahre 2018 einen Imprint auf jeder Wahlwerbung vorgeschlagen, um Auskunft zu geben, wer hinter jeder Wahlkampagne steckt¹⁶. Twitter hat seinerseits jegliche Werbung mit politischem Cha-

⁹ Government Responses to Disinformation on Social Media Platforms, September 2019, <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1180&context=scholcom>.

¹⁰ <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928743.pdf>; Die Verführung des Wählers, FAZ, 14. Mai 2021; Grosse Bedrohung, FAZ, 26. Mai 2021.

¹¹ Ulrich Sarcinelli, Der Staat in Zeiten des Internets. Auf der Suche nach einer Legitimationsarchitektur für die digitale Kommunikationsgesellschaft, Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 3/2020, S. 703-721.

¹² Fabrice Fries, L'emprise du faux, Editions de l'observatoire, p. 116.

¹³ A. Bensamoun, Stratégie européenne sur l'intelligence artificielle: toujours à la mode éthique, Recueil Dalloz 2018, N°19, p. 2022.

¹⁴ Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its member states, Study requested by the INGE committee European Parliament, 2021.

¹⁵ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1356>.

rakter während der Wahlkampagnen verboten. Microsoft hat ebenfalls beschlossen, keine politische Werbung mehr zu verbreiten. Nach der Entfaltung des Sturms auf das Kapitol in Washington am 6. Januar 2021 wurde unter dem Druck der Mitarbeiter der Facebook-Account von Donald Trump für zwei Jahre und sein Twitter-Account lebenslang gesperrt.

Google hat ein Programm der vier R gestartet: R wie «reliable information»; R wie «remove false accounts»; R wie «reduce coordinated campaigns» und R wie «reward programs of fact checking». Ein Gremium, das von Facebook intern als oberster Gerichtshof bezeichnet wird, kontrolliert die Moderationsentscheidungen, bezieht aber nicht die Falschmeldungen ein, die weiterlaufen. Der Entscheidungsprozess dieses Gremiums ist nicht transparent, doch hat es die Sperrung der Konten von Donald Trump bei Facebook vorübergehend bestätigt. Facebook und Twitter haben auch Fact checkers eingestellt. Facebook hat zum Beispiel ein ganzseitiges Inserat in der FAZ vom 29. Juni 2021 geschaltet, um Werbung für seine Fact-checking-Politik zu machen¹⁷: Um Falschinformationen einzudämmen, hat Facebook Partnerschaften mit 35 Faktenprüfern geschlossen, damit falsche Covid-19-Inhalte nicht geteilt werden.

Bemerkenswert ist, dass diese Demonstration des guten Willens in größerem Maßstab erst nach der Wahlniederlage von Donald Trump aufkam. Neben der nur lückenhaften Kontrolle von Facebook durch seinen obersten Gerichtshof liegt die Haupthürde dieser Überwachung in der Kluft zwischen der Zahl der Faktenprüfer und der Zahl der verbreiteten Falschinformationen. Im Verhältnis zur Zahl dieser Falschmeldungen, die kursieren, ist die Einstellung von 35 000 Faktenprüfern durch Facebook bescheiden. Es darf nicht vergessen werden, dass zwischen 12 und 14 Stunden nötig sind, um ein Gerücht, das auf Twitter verbreitet wird, zu widerlegen¹⁸. Den Programmen zur Faktenprüfung wurde auch vorgeworfen, dass die Prüfer den Digitalplattformen zu nahe stehen und dass nur die User überzeugt werden können, die bereit sind, überzeugt zu werden¹⁹. Alle diese Kritiken sind nicht unbegründet. Feststellbar ist aber eine Herabstufung der Inhalte, die geprüft

wurden. Sie verlieren um 80% an Sichtbarkeit auf den Facebookplattformen. Im Vergleich zu diesen Daten veröffentlicht eine Nachrichtenagentur wie die AFP jeden Monat 400 Factchecks.

Die freiwilligen Regulierungen reichen nicht aus, um diesen Bedrohungen für die Wahlkämpfe wirksam entgegenzutreten.

Die obligatorischen Regulierungen

Die obligatorischen Regulierungen beruhen auf präventiven und Sanktionsmaßnahmen, die von staatlichen Stellen ausgehen.

Präventive Maßnahmen wurden in Deutschland und Frankreich umgesetzt. Im Bundesinnenministerium wurde 2018 in der Grundsatzabteilung das Referat «Politische Ordnungsmodelle und hybride Bedrohungen» geschaffen. Seit 2018 leitet das Bundesinnenministerium die AG Hybrid der Bundesregierung, in der ressortübergreifend entlang der Felder der Prävention, Detektion und Reaktion ein Netzwerk aus Ministerien und Behörden hybriden Bedrohungen gegenübertritt. Das Phänomen der hybriden Bedrohungen ist schwer zu fassen, weil die Angreifer oft nicht zu erkennen sind²⁰. In Frankreich wurde eine Abteilung für den Schutz vor ausländischen Digitaleingriffen bei dem Generalsekretariat für nationale Verteidigung geschaffen²¹. Sie ist mit der Detektion und der Analyse der Inhalte der Onlineplattformen beauftragt und soll die Maßnahmen der Minister auf diesem Gebiet koordinieren. Außerdem soll sie den Medienaufsichtsrat informieren, um ihn bei der Erfüllung seiner Zuständigkeiten zu unterstützen. Unter anderem hat der Medienaufsichtsrat auch die Befugnis, die Ausstrahlung eines Rundfunk- oder Fernsehprogramms auszusetzen, das von einem fremden Staat kontrolliert wird oder unter dem Einfluss dieses Staates steht und während des Wahlkampfes Falschmeldungen gesendet hat²². In Kanada wurde eine Task Force errichtet: «The Security and Intelligence Threats to Elections Task Force».

In der Frage der Sanktionierung einer Missachtung der gesetzlichen Bestimmungen beim Umgang sozia-

¹⁶ <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/changing-electoral-law/transparent-digital-campaigning>.

¹⁷ «Wir arbeiten bei Facebook zusammen mit europäischen Partnern, um COVID-19 Falschinformationen zu reduzieren».

¹⁸ Rapport 677 (2017-2018) de Mme Catherine Morin-Desailly, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat français, 18 juillet 2018.

¹⁹ Fabrice Fries, L'emprise du faux, Editions de l'Observatoire, 2021, p. 140.

²⁰ Helene Bubrowski und Corinna Budras, Die Verführung des Wählers, FAZ, 14. Mai 2021.

²¹ Décret 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création auprès du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, d'un service à compétence nationale dénommé « Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères », JO 14 juillet 2021.

²² Article 6 Loi 2018 – 1202 du 28 Décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information JORF 23 Décembre 2018.

ler Netzwerke mit rechtswidrigen Inhalten unterscheiden sich Deutschland und Frankreich, obwohl die Gesetzgebungen in beiden Ländern vergleichbare Handhaben bieten.

Das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) zielt darauf ab, Hasskriminalität, strafbare Falschnachrichten und andere strafbare Inhalte auf den Plattformen sozialer Netzwerke wirksamer zu bekämpfen. Dazu zählen z.B. Beleidigung, üble Nachrede, Verleumdung, öffentliche Aufforderung zu Straftaten, Volksverhetzung, Gewaltdarstellung und Bedrohung. Um die sozialen Netzwerke zu einer zügigeren und umfassenderen Bearbeitung von Beschwerden insbesondere von Nutzern über Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte anzuhalten, wurden mit dem NetzDG gesetzliche Compliance-Regeln für soziale Netzwerke eingeführt. Dies beinhaltet eine gesetzliche Berichtspflicht für Anbieter sozialer Netzwerke über den Umgang mit Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten, Vorgaben zu einem bestimmten Beschwerdemanagement sowie zur Benennung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten. Das NetzDG verpflichtet Netzwerke mit mehr als zwei Millionen registrierten Usern zur Einhaltung dieses Beschwerdemanagements. Verstöße gegen diese Pflichten können mit Bußgeldern gegen das Unternehmen und die Aufsichtspflichtigen geahndet werden. Die Geldbuße kann bis zu 50 Millionen € betragen. Außerdem wird es Opfern von Persönlichkeitsrechtsverletzungen im Netz ermöglicht, aufgrund gerichtlicher Anordnung die Bestandsdaten der Verletzer von den Diensteanbietern zu erhalten. Weiterhin ist angeordnet:

- Nutzerbeschwerden unverzüglich zur Kenntnis zu nehmen und auf strafrechtliche Relevanz zu prüfen,
- offensichtlich strafbare Inhalte innerhalb von 24 Stunden nach Eingang der Beschwerde zu löschen oder zu sperren,
- jeden strafbaren Inhalt in der Regel innerhalb von 7 Tagen nach Eingang der Beschwerde zu löschen oder zu sperren oder
- an eine anerkannte Einrichtung der Selbstregulierung abzugeben und sich deren Entscheidung zu unterwerfen,
- den Nutzer über jede Entscheidung bezüglich seiner Beschwerde zu informieren und diese zu begründen²³.

²³ https://www.bmjbv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html; Das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz.

Das Gesetz wurde am 3. Juni 2021 novelliert²⁴. Die Rechte der Nutzer gegenüber den sozialen Netzwerken wurden durch verschiedene Vorgaben gestärkt, besonders durch die Einführung eines Gegenvorstellungsverfahrens, die Klarstellung der Zuständigkeit des Zustellungsbevollmächtigten und die Erhöhung der Zahl der Transparenzberichte²⁵. Was aber problematisch ist, ist dass die Betreiber der Plattformen selbst entscheiden, ob es sich um eine Hassrede oder eine klassische Meinungsäußerung handelt.

Für den Berichtszeitraum vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2020 wurden auf Facebook 4.211 Beschwerden erhoben, auf YouTube 323.792 Inhalte gemeldet und auf Twitter 811.469 Beschwerden verzeichnet²⁶. Die marginale praktische Bedeutung des NetzDG und seine fehlende Kompatibilität mit dem europäischen Digital Services Act (DSA) wurde in der Liesching-Studie unterstrichen²⁷. Der DSA soll sicherstellen, dass illegale Inhalte durch mehr Kontrollen personalisierter Werbung besser bekämpft werden können. Im Gegensatz zu den häufig automatisiert veranlassten Sperrungen bzw. Löschungen von Inhalten durch die Anbieter sozialer Netzwerke nach ihren Gemeinschaftsstandards haben die Sperrungen bzw. Löschungen von Inhalten, die nur nach dem NetzDG vorgenommen werden, eine sehr geringe Bedeutung²⁸.

Das französische Gesetz zur Bekämpfung der Manipulation von Informationen vom 22. Dezember 2018²⁹ ist am 24. Dezember 2018 in Kraft getreten. Gleichzeitig wurde die größte Zahl der Bestimmungen eines anderen Gesetzes zur Bekämpfung der Hassreden im Internet für verfassungswidrig erklärt. Was aber letztendlich in diesem Gesetz vorgesehen

Gesetzgeberische Motive, Aufbau und erste Erfahrungen, CERFA, 149, IFRI Oktober 2019.

²⁴ Beschreibung des Gesetzes: https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Bgbl_NetzDG.pdfblobpublication.

²⁵ https://www.bmjbv.de/DE/Themen/FokusThemen/NetzDG/NetzDG_node.html.

²⁶ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Manuel Höflin, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/28631, 19.04.2021.

²⁷ M. Liesching u.a., Das NetzDG in der praktischen Anwendung, eine Teilevaluation des NetzDG, Carl Grossman, 2021.

²⁸ Antwort der Bundesregierung S.2.

²⁹ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, JORF 23 Décembre 2018; Décision du Conseil constitutionnel 2018-773 DC 20 Décembre 2018.

wurde, ist die Bereitstellung einer dafür zuständigen Fachstaatsanwaltschaft für Hassreden³⁰.

Mit der Schaffung eines Eilverfahrens zur Beendigung der Verbreitung bestimmter Falschmeldungen, die den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlen beeinträchtigen können, hat der französische Gesetzgeber gegen die Gefahr angekämpft, dass die Bürger durch die massive Verbreitung von Informationen über öffentliche Online-Kommunikationsdienste in der Ausübung ihres Wahlrechts getäuscht oder manipuliert werden. Er wollte so die Sachlichkeit der Wahldebatte und die Einhaltung des Grundsatzes des ordnungsgemäßen Ablaufs der Wahlen sicherstellen. Dieses Verfahren ist auf den Zeitraum der Wahlkampagne beschränkt, der drei Monate vor dem ersten Tag des Monats, in dem allgemeine Wahlen oder ein Volksentscheid abgehalten werden, beginnt und an dem Datum des Wahlgangs, mit dem sie abgeschlossen sind, endet. Das Eilverfahren bezieht sich nur auf die Inhalte, die über öffentliche Online-Kommunikationsdienste veröffentlicht werden. Diese Dienste bieten sich jedoch aufgrund ihrer Vielfältigkeit und der spezifischen Verbreitungsmodalitäten ihrer Inhalte viel leichter für massive und koordinierte Manipulationen an. Der Gesetzgeber hat die Informationen eingegrenzt, die Gegenstand des zu beantragenden Eilverfahrens sein können. Einerseits kann dieses Verfahren nur auf ungenaue oder irreführende Behauptungen oder Unterstellungen eines Umstandes abzielen, der geeignet ist, den ordnungsgemäßen Ablauf der bevorstehenden Wahlen zu beeinträchtigen. Diese Behauptungen oder Unterstellungen betreffen weder Meinungen noch Parodien, teilweise Ungenauigkeiten oder einfache Übertreibungen. Es handelt sich um jene Behauptungen, bei denen es auf objektive Art möglich ist, deren Unwahrheit nachzuweisen. Darüber hinaus kann tatbestandlich die Verbreitung solcher Behauptungen oder Unterstellungen nur dann in Frage kommen, wenn folgende drei Bedingungen kumulativ erfüllt sind: sie muss unnatürlich oder automatisiert, massiv und vorsätzlich sein.

So wurde zum Beispiel eine Beschwerde mit dem Ziel, einen Tweet zu löschen, für unbegründet erklärt, weil diese drei Bedingungen nicht kumulativ erfüllt waren³¹. Aber am 6. Juli 2021 hat das Pariser Gericht Twitter aufgefordert, jenes Dokument zur

Bekämpfung von Hetzreden bei der Staatsanwaltschaft innerhalb von zwei Monaten zu melden. Es besteht auf Mitteilung der Zahl, der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes und der Muttersprache der Personen, die das Prüfverfahren der User der französischen Anbieter durchführen, und der Zahl dieser Prüfungen, der Kriterien der Löschungen und der Zahl der Ermittlungen.

Die strafrechtliche Seite dieser Problematik ist nicht die einzige, die bedacht werden muss. Mit Blick auf die einschlägige Rechtsprechung der Wahlkontrolle ist der Lösungsansatz des französischen Wahlrichters sehr pragmatisch. Um einzuschätzen, ob die Digitalplattformen einen Einfluss auf die Wahlergebnisse gehabt haben, benutzt er die gleichen Kriterien wie für die herkömmlichen AV-Medien. Zum Beispiel hat der Staatsrat die Verbreitung von 21 Videos auf der Webseite einer Gemeinde während der Pandemie nicht als eine Werbekampagne für die Gemeindewahl betrachtet, weil die Pandemie zur Bekanntmachung von Informationen berechtigte³². Aber die Verbreitung von Meldungen auf der Seite eines offiziellen Facebook-Kontos am Tag der Stichwahl hat zur Verfälschung der Wahlergebnisse in Bezug auf den schwachen Stimmenunterschied zwischen den Kandidaten³³ beigetragen. Eine Aufforderung zur Abstimmung für einen bestimmten Kandidaten wurde nicht als gesetzwidrig anerkannt, weil sie nicht massiv war und nicht zur Verfälschung der Wahlergebnisse beigetragen hatte³⁴.

Die Regulierung der Wahlkampagnen außerhalb der EU

Die Vorgaben der Regulierungen werden gegen ausländische digitale Wahlkampagnen außerhalb des Wahlkampfes keine unmittelbare Anwendung finden, wenn der Sitz des Anbieters im Ausland liegt. Das haben die Amerikaner mit der Präsidentschaftswahl 2016 und die Briten mit der Brexitkampagne im gleichen Jahr besonders erlebt.

Verschiedene Staaten haben Gesetze verabschiedet, um den Einfluss von ausländischen Regierungen auf die öffentliche Meinung einzudämmen, so auch beispielsweise Dänemark. Die Verbreitung von Desinformation, die es einem ausländischen Staat erlaubt, die öffentliche Meinung in Dänemark im Zusam-

³⁰ Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet. JORF 25 Juin 2020. Décision Conseil constitutionnel 2020-801 DC, 18 juin 2020.

³¹ TGI Paris 17 Mai 2020, Marie Pierre Vieu et Pierre Ouzoulias c. Twitter et Christophe Castaner. C. Feral – Schuhl Cyberdroit, 712.02 Dalloz 2020.

³² Conseil d'Etat, 16 février 2021, 446729, AJDA 16 2021 p. 920.

³³ Conseil constitutionnel, 18 décembre 2017, 2017-5092 AN, Loiret 4^{eme} circ.

³⁴ Conseil constitutionnel, 29 novembre 2012, 2012-4601 AN, Eure-et-Loir, 1^{ere} circ.

menhang mit den Parlamentswahlen oder der EU-Parlamentswahl zu beeinflussen, wird mit einer Gefängnisstrafe von 12 Jahren bestraft. Facebook wird dort nicht als eine ausländische Macht betrachtet. Unter dem «*Foreign Influence Transparency Scheme Act*» von 2018 sind in Australien natürliche und juristische Personen, die auf sozialen Plattformen im Namen einer ausländischen Person Kommunikationsleistungen erbringen, zu einer amtlichen Eintragung verpflichtet. Der kanadische «*Elections Modernization Act*» verbietet ausländischen *Third parties*, an Wahlkämpfen teilzunehmen und Wahlausgaben für geregelte Aktivitäten zu übernehmen.

Aber über die Transparenz- und Rechenschaftsberichte hinaus, die zum Beispiel von den deutschen Behörden gefordert werden, darf die Fähigkeit der Behörden, den Einfluss der Plattformen in den Wahlkämpfen zu begrenzen, nicht überschätzt werden. Zum einen ist es schwierig, in einer sehr kurzen Zeit während eines Wahlkampfes die Anbieter zu identifizieren, zu löschen oder zu sperren. Zum anderen werden die Partei oder der Kandidat immer behaupten, dass sie oder er dieser Sachleistung nicht zustimme. Auf diesem Gebiet machen etwa die Regelungen der Parteienfinanzierung in den Vereinigten Staaten einen Unterschied zwischen unabhängigen und abhängigen Wahlausgaben. Eine unabhängige Ausgabe ist eine Ausgabe für eine Kommunikation, die explizit verteidigt oder einen identifizierten Kandidaten oder eine Partei angreift und die nicht im Einklang mit irgendeinem Kandidaten erbracht wird. Nach § 109.21 des Electronic Code of Federal Regulation der Vereinigten Staaten wird eine Kommunikation von einer natürlichen Person oder einem Political Committee und in Koordination mit einem bestimmten Kandidaten als «*coordinated communication*»³⁵ betrachtet. Wird morgen in den europäischen Staaten, wo das Eingreifen von «*Third parties*» in den Wahlkämpfen zulässig ist, die Wahlbehörde oder ein Richter eine solche Grenze, die nicht leicht zu bestimmen ist, durchsetzen?

In der EU müssen Artikel 6 der Richtlinie 2000/31 EG über den elektronischen Geschäftsverkehr zufolge kommerzielle Kommunikationen klar als solche zu erkennen und die natürliche oder die juristische Person, in deren Auftrag kommerzielle Kommunikationen erfolgt, muss klar identifizierbar sein. Neben dieser Transparenzpflicht sind Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung erforderlich, insbesondere die Bekämpfung der Hetze aus Gründen der

Rasse, des Geschlechts, des Glaubens oder der Nationalität sowie Verletzungen der Menschenwürde. Es gibt also schon ein Regelwerk mit Transparenzpflichten für Anbieter, mit Prüfungsmechanismen und Sanktionen. Die Verantwortlichkeit von Plattformbetreibern für Urheberrechtsverstöße wurde mit der Urheberrechtsrichtlinie ebenfalls fortentwickelt³⁶.

Das Problem besteht aber darin, dass dieses Schutzniveau außerhalb der EU nicht gewährleistet werden kann. Um diese Hürde für eine Verhinderung des Einflusses von Plattformen außerhalb der EU zu überwinden, könnte ein Verbot jeder ausländischen Spende und Wahlkampfausgabe eingeführt werden. Ein solches Verbot wurde etwa von der Britischen Wahlkommission vorgeschlagen. Ausländische Wahlausgaben sind im Vereinigten Königreich nicht ausdrücklich verboten. Ein spezifisches Verbot von ausländischen Wahlkampagnen würde bewirken, dass der Wahlausgang die Stimmung in der Bevölkerung widerspiegelt. Diese Empfehlung, die zum ersten Mal im Jahre 2018 gemacht wurde, wirft zwei Fragen auf: Ist sie mit den Grundprinzipien vereinbar und kann sie effizient sein?

Ausländische Wahlkampagnen können als Sachleistungen für Kandidaten oder Parteien betrachtet werden. Im Jahre 2006 schätzte die Venedig-Kommission die Zahl der Mitgliedstaaten des Europarates, die die Parteienfinanzierung ausländischer Herkunft verbieten, auf 28³⁷. Eine solche Finanzierung ist heute noch in Dänemark, in Luxemburg oder in Schweden erlaubt. Die Globalisierung und die Entwicklung der sozialen Netzwerke haben gezeigt, dass die Regulierung der Parteienfinanzierung auf einer nur nationalen Ebene nicht mehr konzipierbar war. Die Regulierung der Parteienfinanzierung innerhalb nationaler Grenzen ist überholt, weil sie die ausländischen Einflüsse in den Wahlkämpfen nicht erfasst. Eine Begrenzung der Wahlkampfausgaben ist daher unwirksam, wenn sie zur gleichen Zeit durch eine Verbreitung von politischer Werbung über Plattformen aus dem Ausland umgangen wird.

In Deutschland sind Parteispenden von einem Ausländer außerhalb der EU bis 1 000 € erlaubt. Parteispenden von einem deutschen oder einem EU-Staatsbürger oder einem Unternehmen, dessen Anteile zu mehr als 50 Prozent in deutscher Hand oder EU-Hand sind, sind auch zulässig. In Frankreich sind Spenden von juristischen Personen und Sachleistun-

³⁵ <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/candidate-taking-receipts/coordinated-communications/>.

³⁶ Evaluation des NetzDG im Auftrag des BMJV, Martin Eifert u.a., S. 11.

³⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffileCDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffileCDL-AD(2006)014-e).

gen aus dem Ausland für politische Parteien illegal. Banken, die ihren Sitz in der EU oder im Wirtschaftsraum der EU haben, dürfen aber den Parteien Kredite gewähren. Nur natürliche Personen, die die französische Staatsbürgerschaft haben oder die ihren Wohnsitz in Frankreich haben, dürfen einer Partei Geld spenden. Im Vereinigten Königreich sind Spenden von natürlichen Personen, die Wähler sind, und von eintragenen Unternehmen, die Geschäfte im Vereinigten Königreich machen, zulässig.

Ein Verbot von Spenden und Sachleistungen aus dem Ausland wäre aus verschiedenen Gründen möglich: weil die Wahlkampfkostenbegrenzung für Kandidaten schon in manchen Mitgliedstaaten der EU umgesetzt ist³⁸ und weil das Verständnis des Grundprinzips der Meinungsäußerung in Europa sich von dem der Vereinigten Staaten unterscheidet³⁹. Seit der Entscheidung des EGMR *Handyside v. The United Kingdom* vom 7. Dezember 1976 gilt, vorbehaltlich der Bestimmung des Art. 10 Abs. 2 der EMRK, das Recht der freien Meinungsäußerung nicht nur für die positiv aufgenommenen oder als unschädlich oder unwichtig angesehenen „Informationen“ oder „Ideen“, sondern auch für solche, die den Staat oder irgendeinen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder beunruhigen. So wollen es Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es eine „demokratische Gesellschaft“ nicht gibt⁴⁰. Aber in seinem Urteil über die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes über die Bekämpfung der Manipulation von Informationen hat der französische Verfassungsrat die Tragweite der Bedeutung der Meinungsfreiheit in der politischen Debatte sowie im Verlauf der Wahlkampagnen in dem Kontext der Digitalkampagnen präzisiert. Sie gewährleistet gleichzeitig die Information des Einzelnen sowie den Schutz aller Meinungen, schützt aber auch vor den Folgen von einem Missbrauch auf der Grundlage ihrer selbst, indem sie es ermöglicht, darauf zu antworten und einen solchen Missbrauch anzuprangern⁴¹. Artikel 10 § 2 der EMRK gesteht den Mitgliedstaaten auch einen gewissen Ermessensspielraum bezogen auf die Meinungsfreiheit zu. In seinem Urteil *Mouvement raëlien c. Suisse* hat der EGMR bestätigt⁴², dass Einschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung

ein starkes soziales Bedürfnis danach voraussetzen. Die Mitgliedsstaaten verfügen allerdings über einen Beurteilungsspielraum. Der EGMR wird prüfen, ob die Kriterien der behördlichen Eingriffe relevant und ausreichend sind, ob sie einem dringenden sozialen Bedürfnis entsprechen und verhältnismässig sind. Der EGMR entschied in seinem Urteil im Sachen *Animal defenders v. United Kingdom*⁴³, dass ein völliges Verbot von politischer Rundfunk- und Fernsehwerbung gerechtfertigt ist, wenn eine übermäßige Beeinflussung des demokratischen Prozesses durch finanzielle Mittel auf dem Spiel steht. Diese Argumentation könnte in der Regulierung der Netzwerkanbieter umgesetzt werden, weil einige Parteien und Kandidaten engere Beziehungen zum Ausland unterhalten als andere. Wenn Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den ersten und dritten Ländern garantiert, sind Artikel 65 zufolge aus Gründen der öffentlichen Ordnung Beschränkungen des Kapitalverkehrs gerechtfertigt, denn die institutionelle Ordnung gehört zur öffentlichen Ordnung.

Wenn die juristischen Hindernisse überwunden sind, müssen auch praktische Betrachtungen einbezogen werden. Die Herkunft der Sachleistungen ist schwer nachzuprüfen, besonders wenn die Zeit für eine solche Kontrolle begrenzt ist, am Wochenende direkt vor der Stichwahl zum Beispiel. Die Partei oder der Kandidat werden auch behaupten, dass sie dieser Wahlausgabe nicht zustimmen. Eine effektive Kontrolle wird erfolglos sein, wenn der Netzwerkanbieter seinen Hauptsitz im außereuropäischen Raum hat und ein mögliches förmliches Rechtshilfensuchen wahrscheinlich kein Echo finden wird.

Schlussbemerkungen

Es ist noch nicht abzusehen, wie die freiwilligen und die obligatorischen Regulierungen ihre Zwecke erfüllen. Der Test werden – in der Nachschau – die Bundestagswahl und die französische Präsidentschaftswahl sein. Aber der Sturm auf das Kapitol hat die freiwillige Regulierungspolitik der Netzwerke beschleunigt. In Deutschland und in Frankreich gibt es zahlreichere Fact-Checkers, Initiativen wurden ergriffen, wie der Faktenheld bei der CSU oder bei den Grünen. Mit Warnhinweisen gegen Falschmeldungen kann ein unabhängiger und kompetenter Journalismus auch eine Rolle spielen. Die Erhöhung des Rundfunkbeitrags, um Fakten und Meinungen aus-

³⁸ Z.B. Belgien, Frankreich, Italien, Polen, Portugal, das Vereinigte Königreich, Rumänien.

³⁹ Z.B. sind nach US-Recht Volksverhetzung und Holocaustleugnung nicht strafbar, siehe Evaluation des NetzDG, Martin Seifert u.a., S.118.

⁴⁰ 5493/72, 7. Dezember 1976.

⁴¹ § 22 Entscheidung Nr. 2018-773 DC vom 20. Dezember 2018.

⁴² 16354/06, 13. Juli 2012.

⁴³ 48876/08, 22. April 2013, Yves-Marie Doublet, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2014, 98, p.483.

einanderzuhalten, die vom Bundesverfassungsgericht am 20. Juli 2021 für verfassungsmäßig erklärt wurde⁴⁴, ist auch ein Teil dieses Gegengewichtes, das allmählich, aufgebaut wird. Die beiden deutschen und französischen Gesetzgebungen werden aber kaum auf Wahlkämpfe anwenbar sein, wenn die Anbieter ihren Hauptsitz außerhalb der EU haben. Deswegen wären ein Verbot oder zumindest eine strengere Regulierung der ausländischen Finanzierung zugunsten der Parteien und der Kandidaten trotz Schwächen und Ausnahmen⁴⁵ eine Möglichkeit, die in Betracht gezogen werden muss. Die Versammlung des Europarates hat eine Empfehlung in dieser Richtung verabschiedet⁴⁶. Mit der Globalisierung kann der Kampf gegen Falschinformationen in Netzwerken in Wahlkampagnen nur auf einer internationalen Ebene geführt werden. Das ist sicher eine Herausforderung, aber es wäre ein Signal gegen die Staaten, die zu solchen Regelverstößen ermuntern und den demokratischen Willensbildungsprozess gefährden, der – par excellence – Ausdruck der Souveränität ist.

⁴⁴ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210720_1bvr275620.html.

⁴⁵ In bestimmten Ländern erhalten Parteien und Kandidaten Geld von internationalen Organisationen und ausländischen Stiftungen. Mit der Zeit sieht diese Ausnahme fragwürdig aus. Im Rahmen des Wahlkampfes zum EU-Parlament erhalten auch europäische Parteien Geld aus dem Haushalt des EU-Parlaments.

⁴⁶ Konstantin Kuhle, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Transparency and regulations of donations to political parties and electoral campaigns from foreign donors, Doc. 15302 and Recommendation 2208.

Stadt, Land, Grüne: Die Mitgliederentwicklung von Bündnis 90/Die Grünen als geografisches Phänomen

Sandra Brunsbach¹/Stefanie John²

1. Einleitung

Seit Jahren sind die Mitgliederzahlen der etablierten Parteien im bundesdeutschen Parteiensystem rückläufig. Wird vom Mitgliederzuwachs der Alternative für Deutschland (AfD) abgesehen, der von der Logik einer neuen Partei getrieben ist (Böhmer u. Weissenbach 2019; Lewandowsky 2018; Schulte-Cloos u. Rüttenauer 2018), können nur zwei der etablierten Parteien einen Mitgliederzuwachs innerhalb der letzten zwanzig Jahre verzeichnen, nämlich Bündnis 90/Die Grünen und die FDP. Während die FDP in diesem Zeitraum einen Mitgliederzuwachs von 5,9 Prozent verzeichnete, hat sich die Mitgliederbasis von Bündnis 90/Die Grünen mit einem Plus von 130 Prozent auf 107.307 Mitglieder mehr als verdoppelt (Stand: Dezember 2020). Damit liegen die Grünen immer noch unter dem Niveau der Parteimitgliedschaften in den (ehemaligen) Volksparteien CDU, CSU und SPD, sie heben sich aber nun deutlich gegenüber den anderen etablierten Parteien ab.³ Kennzeichnend für das grüne Mitgliederwachstum ist eine besondere Dynamik: Fußt der jährliche Ausbau der Mitgliederzahlen bis 2017 überwiegend auf einstelligen Wachstumsraten, liegen zweistellige Wachstumsraten nach der Bundestagswahl 2017 vor. In den Jahren 2018, 2019 und 2020 steigen die Mitgliederzahlen um 18,1 Prozent im Jahresdurchschnitt und um 64,9 Prozent insgesamt (Niedermayer 2021, S. 379–380).⁴ Seit den 1970er Jahren hat keine etablierte Partei in der Bundesrepublik solche Wachstumsraten verzeichnen können.

Während wir an anderer Stelle Gründe für dieses starke Mitgliederwachstum von Bündnis 90/Die Grünen seit 2017 diskutieren (Brunsbach et al. in Vorbe-

reitung), richtet der vorliegende Artikel sein Augenmerk auf die geografische Verteilung des Wachstums. Die Grünen galten bislang als eine Partei, die insbesondere in westdeutschen Städten stark ist. Hier erlangte die Partei ihre größten Wahlerfolge und hier lag ihre stärkste Mitgliederbasis. Hingegen gilt vor allem der Osten Deutschlands als grüne Diaspora, da die grüne Parteimitgliederdichte nur halb so groß ist wie in den westlichen Bundesländern und Berlin (Niedermayer 2021, S. 384). Konkret stellt dieser Artikel die Frage in den Mittelpunkt, inwiefern der Mitgliederzuwachs der letzten Jahre diese geografischen Schwerpunkte fortschreibt oder sich Veränderungen abzeichnen.

Um diese Frage zu beantworten, wird die regionale Verteilung des grünen Mitgliederwachstums zwischen Januar 2018 und Dezember 2020 analysiert.⁵ Mittels der Mitgliederzahlen für alle Kreisverbände – die niedrigste Gebietsgliederung der Grünen, die bundesweit existiert – lässt sich ein geografisch differenziertes Bild des Mitgliederwachstums zeichnen. Dargestellt wird das Wachstum mithilfe von drei Dimensionen: relatives Wachstum, absolutes Wachstum und Veränderungen in der Parteimitgliederdichte. Diese drei Dimensionen werden in ihrer Gesamtheit zum einen der Heterogenität gerecht, die hinsichtlich der Größe grüner Kreisverbände existiert. Zum anderen manifestieren sich in den drei Dimensionen unterschiedliche Bedeutungen von Wachstum. In einem weiteren Schritt wird geprüft, welchen Einfluss Merkmale der Gebietseinheiten wie die sozio-ökonomische Lage und der Grad der Ländlichkeit auf die geografische Verteilung der Mitgliederentwicklung haben.

2. Die geografische Verteilung von Bündnis 90/ Die Grünen: Ausgangsbedingungen und Wachstumspotentiale

Kennzeichnend für das grüne Elektorat und die Entwicklung der grünen Parteiorganisation ist in den vergangenen Jahren gewesen, dass dem „place“ bzw. der Geografie eine zentrale Bedeutung zukommt. Die Grünen sind besonders stark in den urbanen Räumen (Magin et al. 2009) und in den westdeutschen Bundesländern verankert. Während sie in Teilen von Hamburg, Berlin oder Köln eine elektorale Stärke gewinnen, die durchaus an jene einer Volkspartei erinnert, sind die Bündnisgrünen in einigen ländlichen und strukturschwachen Regionen insbe-

¹ Dr. Sandra Brunsbach ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und PRuF-Fellow.

² Stefanie John ist Referentin für Politik- und Parteienforschung der Heinrich-Böll-Stiftung und hat an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel im Fach Politikwissenschaft promoviert.

³ Mitgliedszahlen Stand 31. Dezember 2020: 399.110 (CDU); 404.305 (SPD); 136.014 (CSU); 66.032 (FDP); 60.350 (LINKE); Quelle: Niedermayer (2021).

⁴ 65.065 Mitglieder am 31. Dezember 2017; 107.307 Mitglieder am 31. Dezember 2020.

⁵ Betrachtet wird das Mitgliederwachstum in den Jahren 2018 bis 2020. Als Ausgangswert der Mitgliederentwicklung gilt die Mitgliederzahl am 31. Dezember 2017.

sondere in den ostdeutschen Bundesländern nach wie vor eine Partei mit geringer elektoraler Basis.

Die Stärke der Grünen in den Städten fußt auf einem Ineinandergreifen verschiedener Faktoren: Die Agglomeration von Wissen, Technologien und einer urbanen Lebensweise ziehen gut ausgebildete Menschen an. Diese Menschen teilen überproportional häufig die progressiv-kosmopolitischen Werte, die das Wertefundament der Grünen bilden (Bornschiefer u. Kriesi 2012; Frankland 1995, S. 30; Hooghe u. Marks 2018, S. 18). Das hohe Bildungsniveau geht einher mit einem überdurchschnittlichen Einkommen der grünen Wählerklientel (Probst 2018, S. 212). Nicht zu vernachlässigen ist zudem der hohe Anteil jüngerer Menschen in den Städten. Bereits seit Jahren zeichnet sich bei Landtags- und Bundestagswahlen ab, dass vor allem jüngere Generationen eine wichtige Wählergruppe für Bündnis 90/Die Grünen sind (Probst 2020, S. 204).

Aufbauend auf diesen empirischen Zusammenhängen zwischen sozio-strukturellen Faktoren und geografischen Schwerpunkten der Grünen lassen sich Annahmen über die geografische Verteilung des Mitgliederwachstums aufstellen. Die Grundannahme lautet, dass sozio-strukturelle Faktoren, wie die oben beschriebenen, grünes Mitgliederwachstum fördern. Die Zuströme sollten daher mit zunehmender Ländlichkeit schwächer ausgeprägt sein. Das grüne Parteimitgliederwachstum hat mit mehr als 42.000 Parteieintritten in drei Jahren jedoch ein Ausmaß, das kaum allein von Zuwächsen in Städten getragen werden kann. Mit Blick auf die Vielfältigkeit eher ländlich geprägter Räume kann man daher noch stärker differenzieren. Bedingt durch eine Vielzahl von Faktoren wie eines zunehmenden Bildungsniveaus auch in ländlichen Regionen, einer Stadtflucht (etwa aufgrund steigender Mieten), einer hohen Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Pendeln), der Digitalisierung sowie der Förderung ländlicher Räume können insbesondere in prosperierenden ländlichen Regionen sozio-strukturelle Ähnlichkeiten zu den urbanen Gebieten entstehen. Gerade in diesen ländlichen Gebieten mit einer guten sozio-ökonomischen Lage bieten sich Wachstumspotentiale für die grüne Partei.

Ausgehend von den oben beschriebenen sozio-strukturellen Merkmalen des grünen Elektorats lässt sich ferner vermuten, dass den Hochschulstandorten eine besondere Rolle zukommt, wenn es um den Ausbau der grünen Parteibasis geht: Die hohe Affinität jüngerer Wähler*innen und damit auch Studierender zu den Grünen und die gleichzeitige Nähe zwischen

akademischen und grünen Milieus können hierfür als ursächlich gelten.

Entsprechend leiten sich die folgenden Hypothesen zur Geografie des Mitgliederwachstums ab:

H1: Je ländlicher die Gebietsgliederung, desto geringer ist das Mitgliederwachstum grüner Kreisverbände.

H2: Je besser die sozio-ökonomische Lage im ländlichen Raum, desto größer das Mitgliederwachstum grüner Kreisverbände.

H3: Grüne Kreisverbände, in denen sich ein Hochschulstandort befindet, haben ein höheres Mitgliederwachstum als grüne Kreisverbände, in denen dies nicht der Fall ist.

Hinsichtlich der Geografie spielt auch die Unterscheidung zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern für die Grünen eine Rolle. Bei den Wähler*innen in den ostdeutschen Bundesländern genießen die Grünen weniger Rückhalt als in den westlichen Bundesländern (Arzheimer 2016, S. 83; Hager 2019, 2019). Es wird von einer strukturellen Schwäche der Grünen gesprochen, die sich in einer schwachen organisatorischen Verankerung äußert. Ähnlich wie etwa innerhalb der CDU und der SPD rangiert der Anteil der ostdeutschen Parteimitglieder auf einem geringen Niveau.⁶ Anders als bei den (ehemaligen) Volksparteien führen die niedrigeren Parteimitgliederzahlen bei den Grünen zu einer extrem niedrigen Parteimitgliederdichte (Niedermayer 2020, S. 428; Poguntke 1998, S. 40). Diese strukturellen Unterschiede machen ein regional unterschiedlich starkes Wachstum wahrscheinlich, da ein sehr geringer Organisationsgrad die Gewinnung neuer Mitglieder erschwert. Die Partei ist weniger sichtbar, es fehlen lokale Ansprechpersonen und hierdurch steigt das notwendige Maß an Eigeninitiative für potentielle neue Mitglieder. Ganz allgemein steigt mit abnehmender lokaler und regionaler Verankerung einer Partei der Beitrittsaufwand (Niedermayer 2013, S. 27).

H4: Das Mitgliederwachstum fällt in ostdeutschen Kreisverbänden geringer aus als in westdeutschen Kreisverbänden.

Über diese sozio-strukturellen Faktoren hinausgehend, die sich in der Geografie manifestieren, gibt es weitere Faktoren, die einen Parteieintritt beeinflussen und regional auftreten. Für eine Partei auf regionaler Ebene ist der Faktor Wahlen zu nennen. Wah-

⁶ Anteil Parteimitglieder in den ostdeutschen Bundesländern (gesamt, ohne Berlin; 2019): SPD: 5,1 Prozent; CDU: 9,1 Prozent; AfD: 21,5 Prozent; Grüne: 8,1 Prozent; FDP: 10,3 Prozent; Berechnungsbasis: Niedermayer (2020).

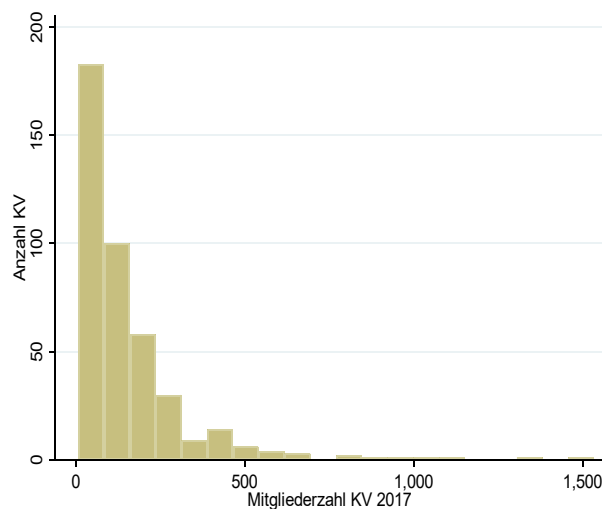
len können auf vielfältige Art zu einem Parteibeitritt anregen. Zunächst können sie die materiellen Anreize steigern, wenn Aussichten auf die Übernahme eines politischen Amtes locken. Für dieses Beitrittsmotiv sind vor allem Kommunalwahlen interessant, da anders als bei Landtags-, Bundestags- und Europawahlen häufig ein Mangel an Kandidierenden besteht und keine vorangegangene mehrjährige Parteitätigkeit erwartet wird (Klein et al. 2021, S. 48; Naßmacher 2013, S. 850–851; Reichart-Dreyer 2020). Bei Aussichten auf elektorale Zugewinne werden Parteien auch selbst aktiv, um neue Mitglieder zu werben. Letzteres gilt auch für Wahlen auf höheren Ebenen des Regierungssystems. Hier dient die Rekrutierung jedoch in erster Linie der Unterstützung im Wahlkampf und weniger der Gewinnung neuen politischen Personals (Fisher et al. 2014; Kenig et al. 2014). Darüber hinaus können Wahlen als Anlass für einen Parteibeitritt wirken, da sie politische Fragen stärker in das öffentliche Bewusstsein bringen und zu einer allgemein höheren politischen Mobilisierung der Bevölkerung führen. So gibt es eine Vielzahl an Beispielen, in denen Parteien im zeitlichen Umfeld einer Wahl sehr viele neue Mitglieder gewinnen konnten, vor allem, wenn sie elektoral erfolgreich waren (Fisher et al. 2006; Fisher et al. 2018; Scarrow 2013, S. 128). Aus all diesen Gründen sollte bei der Analyse der oben genannten Zusammenhänge auf das Abhalten von Wahlen kontrolliert werden.

3. Organisatorische Ausgangsbedingungen innerhalb von Bündnis 90/Die Grünen und die Notwendigkeit eines differenzierten Ansatzes zur Analyse von Wachstum

Wird die Geografie des Wachstums analysiert, ist die Situation der grünen Kreisverbände vor dem Wachstum als Kontextbedingung relevant. Unter anderem führt die diskutierte Bedeutung der urbanen Zentren für die gesamte Parteiorganisation zu einer großen Streuung und deutlich schiefen Verteilung der absoluten Mitgliederzahlen in den grünen Kreisverbänden. Die Ausgangssituation der absoluten Mitgliederzahlen vor der Zeit des zweistelligen Wachstums auf Kreisverbandsebene verdeutlicht diese Heterogenität (siehe Abbildung 1).

Um dieser Heterogenität in der Größe in den Analysen gerecht zu werden, arbeiten wir mit drei unterschiedlichen Wachstumsdimensionen: Erstens wird das absolute Wachstum eines Kreisverbandes, also die Netto-Veränderung der Mitgliederzahl erfasst. Davon zu unterscheiden ist, zweitens, das relative

Abbildung 1: Die Verteilung der Mitgliederstärke grüner Kreisverbände, Dezember 2017



Wachstum oder auch die Wachstumsrate. Diese gibt den Netto-Mitgliederzugewinn in Relation zur Ausgangsgröße des Kreisverbandes an. Die dritte Dimension stellt die Veränderung der Mitgliederdichte dar. Die Mitgliederdichte gibt die Parteimitglieder als Anteil der wahlberechtigten Bevölkerung aus. Diese Kenngröße berücksichtigt daher die unterschiedliche Bevölkerungszahl der Gebietsgliederung.

4. Daten, Methodik und Operationalisierung

Zur Analyse der geografischen Ausprägung des grünen Parteimitgliederwachstums wurde ein Datensatz für die Ebene der Landkreise beziehungsweise kreisfreien Städte erstellt.⁷ Der Datensatz enthält sowohl Angaben zur allgemeinen Struktur der jeweiligen Gebietsgliederung als auch zur Mitgliederstärke der grünen Parteiorganisation vor Ort. Zumeist handelt es sich hierbei um jeweils einen Kreisverband. Der Kreisverband stellt formalrechtlich die niedrigste Parteeinheit von Bündnis 90/Die Grünen dar, die bundesweit existiert, und bildet somit die Basiseinheit der Parteiorganisation. Der Zuschnitt der grünen Kreisverbände orientiert sich an der gebietlichen Gliederung des Bundesgebietes. In einzelnen Fällen zeigen sich jedoch Abweichungen, sodass Anpassungen im Datensatz notwendig wurden: Existieren mehrere grüne Kreisverbände innerhalb eines Landkreises, wurden die Mitgliederzahlen aggregiert. Deckt ein grüner Kreisverband mehr als einen Landkreis ab, wurden die Mitgliederzahlen gleichmäßig auf die korrespondierenden Landkreise aufgeteilt.

⁷ Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin wurden jeweils als eine Einheit zusammengefasst. Das Bundesland Bremen wurde in Bremerhaven und Bremen unterteilt.

Die vorliegenden Daten werden graphisch und mittels statistischer Kennzahlen deskriptiv ausgewertet. Zur Ergründung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die geografische Verteilung des Mitgliederwachstums kommt eine Mehrebenenanalyse zum Einsatz.

Im Datensatz sind folgende Variablen enthalten, die für die nachfolgenden Analysen genutzt werden:

Absolutes Wachstum 2018 bis 2020: Nettowachstum der grünen Parteimitgliederzahl bezogen auf die Gebietsgliederung im Zeitraum vom 31. Dezember 2017 bis zum 31. Dezember 2020.

Relatives Wachstum: Prozentuales Nettowachstum der grünen Parteimitgliederzahl bezogen auf die Gebietsgliederung im Zeitraum vom 31. Dezember 2017 bis zum 31. Dezember 2020.

Veränderung Mitgliederdichte: Anteil grüner Parteimitglieder an erwachsener Bevölkerung in der Gebietsgliederung zum 31. Dezember 2020 minus Anteil grüner Parteimitglieder an erwachsener Bevölkerung in der Gebietsgliederung zum 31. Dezember 2017.

Ländlichkeit: Index der geografischen Lage des Thünen-Instituts (Küpper 2016). Der Index umfasst Daten zur Wohnbebauung, zur Siedlungsdichte, zu land- und forstwirtschaftlichen Flächen, zum regionalen Bevölkerungspotential und zur Erreichbarkeit großer Zentren. Die Ländlichkeit ist stärker, je geringer die Siedlungsdichte, je höher der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, je höher der Anteil der land- und forstwirtschaftlichen Fläche, je geringer das Bevölkerungspotential und je schlechter die Erreichbarkeit großer Zentren. Indexwert von 0 entspricht der durchschnittlichen Ländlichkeit aller Kreisregionen in Deutschland, negative Werte weisen auf einen unterdurchschnittlichen Grad an Ländlichkeit hin, positive Werte auf einen überdurchschnittlich ländlichen Raum.

Sozio-ökonomische Lage: Index des Thünen-Instituts (Küpper 2016). Der Index umfasst Daten zur Arbeitslosenquote, zu Bruttolöhnen und Gehältern, zum Medianeinkommen, zur kommunalen Steuerkraft, zum Wanderungssaldo der 18-29-Jährigen, zum Wohnungsleerstand, zur Lebenserwartung weiblicher und männlicher Neugeborener und zur Schulabbrecherquote. Diese Daten liegen nur für die als ländlich zu klassifizierenden Gebietseinheiten vor (Ländlichkeitswert von -0,2 oder höher; N=293). Indexwert von 0 entspricht der durchschnittlichen sozio-ökonomischen Lage aller ländlichen Kreisregionen in Deutschland, negative Werte weisen auf eine unterdurchschnittliche sozio-ökonomische Lage hin, positive Werte auf eine überdurchschnittlich gute sozio-ökonomische Lage.

Hochschulstandort: Dichotome Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn in der Gebietsgliederung eine Hochschule oder Universität vorhanden ist, und den Wert 0, wenn dies nicht der Fall ist.

Landtagswahl: Dichotome Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn in der Gebietsgliederung in den Jahren 2018, 2019 oder 2020 eine Landtagswahl stattgefunden hat, und den Wert 0, wenn dies nicht der Fall ist.

Kommunalwahl: Dichotome Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn in der Gebietsgliederung in den Jahren 2018, 2019 oder 2020 eine Kommunalwahl stattgefunden hat und den Wert 0, wenn dies nicht der Fall ist. Die Wahl der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters wird dabei nicht berücksichtigt.

Ostdeutschland: Dichotome Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die Gebietsgliederung Teil eines ostdeutschen Flächenlandes ist, und den Wert 0, wenn dies nicht der Fall ist.

5. Analyse: Regionale Verteilung des Wachstums

Zunächst erfolgt eine grafische Exploration der drei Wachstumsdimensionen (siehe Abbildung 2). Die Skalen der drei entsprechenden Karten reichen in den negativen Bereich hinein, da im Untersuchungszeitraum ein grüner Kreisverband einen Mitgliederverlust verzeichnete. Alle anderen grünen Kreisverbände vermelden eine positive Mitgliederentwicklung. Die Verschiedenheit der erhobenen Wachstumsdimensionen wird bei einem Blick auf die geografische Verteilung des grünen Mitgliederwachstums sichtbar. Im Zeitraum von 2018 bis 2020 vollzieht sich das absolute Wachstum der grünen Mitgliedschaft primär in den urbanen Zentren Deutschlands. Zu nennen sind die Millionenstädte München, Köln, Hamburg und Berlin.⁸ Hinzu kommen Städte wie Leipzig, Dresden oder Hannover als Hotspots grünen Wachstums.

Deutlich differenzierter und in gewisser Weise komplementär sieht das Bild für das relative Wachstum aus. Gemessen an der vorherigen Größe grüner Kreisverbände ist das Wachstum sowohl in kleineren Städten als auch im ländlichen Raum besonders ausgeprägt. Auffällig ist, dass ein Band des grünen Wachstums existiert, welches von vielen Kreisverbänden Schleswig-Holsteins, über weite Teile Ostdeutschlands bis hinunter nach Bayern reicht. Mögli-

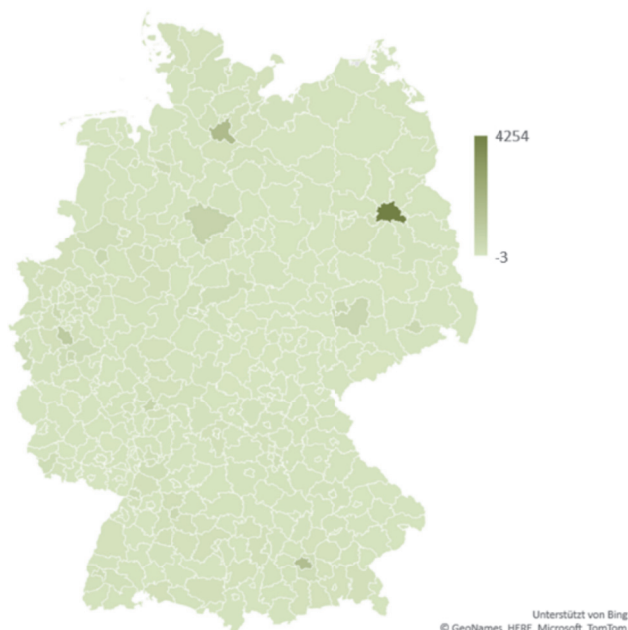
⁸ Zu beachten ist, dass Hamburg und Berlin in den Grafiken jeweils als eine Gebietsgliederung dargestellt sind und damit die (Stadt-)Bezirksstruktur nicht abgebildet ist. An der Bezirksgliederung orientiert sich jedoch die innerparteiliche Kreisverbandsstruktur. In Hamburg gibt es 7 und in Berlin 12 grüne Kreisverbände.

che Erklärungen dieser geografischen Verteilung des Wachstums können vielfältig sein. Es handelt sich in Teilen um Kreisverbände, die zuvor sehr klein waren und nun mit einem relativ geringem absoluten Wachstum hohe relative Zugewinne erreichen. Des Weiteren kann eine Mobilisierung durch Wahlen erfolgen, wie weiter unten im Rahmen der multivariaten Modelle überprüft wird. Für die Landkreise in Schleswig-Holstein kann darüber hinaus mit Robert Habeck die Wirkmächtigkeit einer Person ausschlaggebend sein.⁹ Inwieweit solch ein Personeneffekt die räumliche Verteilung des Mitgliederwachstums erklärt, kann im Rahmen dieses Artikels jedoch nicht weiter überprüft werden.

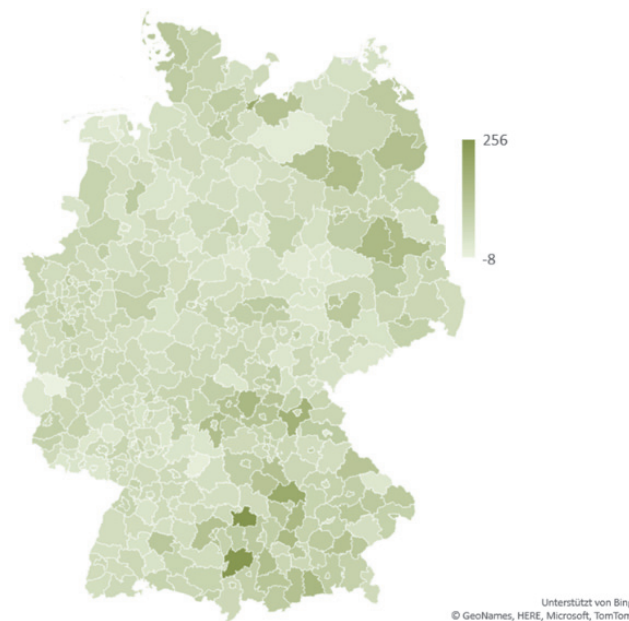
Die Veränderung in der Parteimitgliederdichte vermittelt wiederum ein anderes Bild, welches in gewisser Hinsicht die vorangegangenen Wachstumsdimensionen vereint. Die Parteimitgliederdichte wächst deutlich in den urbanen Zentren und in den ländlichen Regionen. Hinzu kommt ein sichtbares Wachstum in einer Vielzahl weiterer Groß- und Mittelstädte, die über das gesamte Bundesgebiet verteilt sind. Ländliche Regionen in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen sind von diesen Veränderungen in der grünen Parteimitgliederdichte jedoch ausgenommen.

Abbildung 2: Wachstum grüner Kreisverbände nach Wachstumsdimensionen (2018 bis 2020)¹⁰

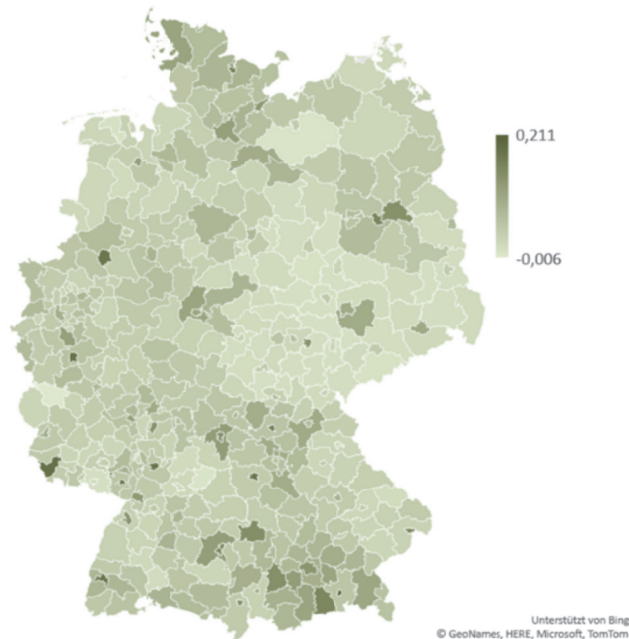
Absolutes Wachstum



Relatives Wachstum (in Prozent)



Veränderung Mitgliederdichte (in Prozentpunkten)



⁹ Zwar könnte für Brandenburg auf Annalena Baerbock verwiesen werden, allerdings wird diese weniger stark mit der Region assoziiert als das für den ehemaligen schleswig-holsteinischen Minister Robert Habeck der Fall ist.

¹⁰ Erstellung der Kartendiagramme mittels Excel 2019.

Bivariate Korrelationen und deskriptive statistische Kennzahlen der in die nachfolgenden Analysen eingehenden Variablen sind in Tabelle 1 dargestellt. Zunächst wird deutlich, dass die Analyse auf einer Vollerhebung aller deutschen Landkreise und kreisfreien Städte beruht (N=401). Lediglich die sozio-ökonomische Lage wurde ausschließlich für den ländlich geprägten Raum erhoben. Als ländlich gilt ein Raum, der einen Ländlichkeitswert von -0,2 oder höher aufweist. Angaben zur sozio-ökonomischen Lage sind daher nur für 293 Fälle des Datensatzes enthalten.

Tabelle 1: Bivariate Korrelationen und deskriptive Kennwerte

	N	M(S)	1	2	3	4	5	6	7	8
1 Ländlichkeit	401	.00(.99)	1							
2 Sozio-ökonomische Lage	293	.13(.99)	-.18 **	1						
3 Hochschulstandort	401	.22(.42)	-.48 ***	.03	1					
4 Landtagswahl 2018-2020	401	.45(.50)	.10 *	.02	-.03	1				
5 Kommunalwahl 2018-2020	401	.82(.38)	-.08	-.03	-.03	.08	1			
6 Ostdeutschland (ohne Berlin)	401	.19(.39)	.09	-.79 ***	-.02	.26 ***	.23 ***	1		
7 Absolutes Wachstum	401	105.34(259.32)	-.48 ***	.52 ***	.31 ***	-.06	-.07	-.11 **	1	
8 Relatives Wachstum	401	.38(.11)	-.08	.20 **	.10 *	.39 ***	.30 ***	.02	.14 **	1
9 Ver. Mitgliederichte	401	.05(.04)	-.37 ***	.47 ***	.38 ***	.08	.09	-.30 ***	.37 ***	.49 ***

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$ (Zweiseitiger Signifikanztest); N: Fallzahl; M: Mittelwert; S: Standardabweichung

Die Mittelwerte für die drei Wachstumsdimensionen belegen das Ausmaß des Mitgliederwachstums seit Anfang 2018. In den Landkreisen sind die grünen Parteiorganisationseinheiten bis Ende 2020 um durchschnittlich 105 Mitglieder oder 37 Prozent gewachsen. Die durchschnittliche Mitgliederdichte stieg um 0,05 Prozentpunkte. Gleichzeitig sind die jeweiligen Standardabweichungen beachtlich, welche die bereits diskutierten großen regionalen Unterschiede im Wachstum abbilden. Die bivariaten Korrelationen unterstreichen die oben beschriebenen Unterschiede und Zusammenhänge zwischen den Wachstumsdimensionen. Während absolutes Wachstum und relatives Wachstum nur schwach korrelieren ($r=.14$), zeigt sich jeweils ein deutlicher Zusammenhang mit der veränderten Parteimitgliederdichte (mit absolutem Wachstum $r=.37$, mit relativem Wachstum $r=.49$).

Der Blick auf weitere Zusammenhänge belegt Erwartbares: So steht Ländlichkeit in einem negativen Zusammenhang mit der Existenz einer Universitätsstadt. Auch das absolute Wachstum und die Veränderung der Mitgliederdichte stehen in einem deutlich negativen Zusammenhang mit Ländlichkeit. Es zeigt sich eine positive Korrelation der sozio-ökonomischen Lage mit allen drei Wachstumsdimensionen. Gleichzeitig fällt die sozio-ökonomische Lage in den Landkreisen in Ostdeutschland schlechter aus als in westlichen Bundesländern ($r=-.79$).

Im nächsten Schritt wird überprüft, inwieweit einzelne Faktoren die geografische Verteilung des Parteimitgliederwachstums erklären können.

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Mehrebenenanalysen, welche zur Erklärung der Ausprägung der drei

Tabelle 2: Mehrebenenmodell Grünes Wachstums (2018-2020)

	Absolutes Wachstum		Relatives Wachstum		Veränderung M-Dichte	
	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2	Modell 1	Modell 2
<i>Landkreisebene</i>						
Ländlichkeit	-54,48 ***	-39,31 ***	0	0,02	-0,01 ***	-0,02 **
Sozio-ökonomische Lage		29,26 ***		0,05 ***		0,01 **
Hochschulstandort	72,01 ***	11,89	0,03 *	0,01	0,03 ***	-0,2
<i>Landesebene</i>						
Landtagswahl 2018 - 2020	3,82	-19,65	0,09 **	0,07 *	0,01	0
Kommunalwahl 2018 - 2020	5,59	8,46	0,09 *	0,09 *	0,02 *	0,14
Ostdeutsches Flächenland	-47,88 **	8,95	-0,04	0,06	-0,03 ***	-0,02
Konstante	78,89 ***	84,19 ***	0,26 ***	0,24 ***	0,03 ***	0,04 ***
R^2	0,32	0,38	0,16	0,35	0,36	0,36
Level 1- R^2	0,27	0,94	0,02	0,04	0,22	0,11
Level 2- R^2	0,95	0,51	0,48	0,39	0,71	0,59
N	397	293	397	293	397	293

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

Wachstumsdimensionen modelliert wurden.¹¹ Das erste Modell integriert alle Gebietsgliederungen. Hier gehen jeweils Ländlichkeit, Hochschulstandort und die Frage, ob es sich um ein ostdeutsches Bundesland handelt, ein. Darüber hinaus werden stattgefundenene Kommunal- und Landtagswahlen als Kontrollvariablen integriert. Das zweite Modell berücksichtigt jeweils ausschließlich die ländlich geprägten Gebietsgliederungen und integriert neben den genannten Variablen zusätzlich die sozio-ökonomische Lage in diesen Gebieten.

Die Ergebnisse zeigen deutlich auf, dass Ländlichkeit tendenziell dämpfend auf das grüne Mitgliederwachstum wirkt. Besonders deutlich zeigt sich dieser Effekt für das absolute Wachstum. Dieser Effekt ist aber auch hinsichtlich der Veränderung in der Mitgliederdichte sichtbar. Das relative Wachstum ist jedoch nicht vom Faktor Ländlichkeit beeinflusst. Dahinter verbirgt sich, dass in den ländlichen Gebieten die grünen Kreisverbände zu Beginn des Untersuchungszeitraums eher klein sind, jedoch neue Mitglieder hinzugewinnen. Zahlenmäßig sind dies zum Teil nur recht wenige Personen, aber aufgrund der relativ bescheidenen Mitgliederstärke ländlich geprägter Kreisverbände führt dies zu einer beachtlichen Wachstumsrate. In den Städten ist das Mitgliederwachstum personenmäßig so stark, dass die urbanen Kreisverbände trotz ihrer bereits komfortablen Ausgangsbedingung mit hohen Mitgliederzahlen auf vergleichbare Wachstumsraten kommen, die auf dem Land erreicht werden. Entsprechend hat der Faktor Ländlichkeit kaum einen Einfluss auf das relative Wachstum. Hypothese 1, wonach Ländlichkeit einen negativen Einfluss auf das Wachstum hat, kann damit für das absolute Wachstum und auch für die Veränderung der Mitgliederdichte als bestätigt gelten. Für die relative Wachstumsdimension muss Hypothese 1 hingegen zurückgewiesen werden.

Hypothese 2 zielt auf die Bedeutung der sozio-ökonomischen Lage im ländlichen Raum ab und kann für alle Wachstumsdimensionen klar bestätigt werden. Das Mitgliederwachstum von Bündnis 90/Die Grünen im ländlichen Raum wird positiv durch eine gute sozio-ökonomische Lage beeinflusst. Je besser die sozio-ökonomische Lage im Landkreis, desto ausgeprägter das grüne Wachstum. Anders ausgedrückt: Ländlichkeit erschwert das grüne Mitglieder-

wachstum, wenn ländliche Regionen jedoch von einer guten sozio-ökonomischen Lage gekennzeichnet sind, kann die grüne Partei profitieren. Die sozio-ökonomische Lage kompensiert dabei beinahe den Einfluss der Ländlichkeit.

Hochschulstandorte befördern das Wachstum der grünen Partei ebenfalls. Dies zeigen die Daten relativ eindeutig für alle Wachstumsdimensionen. Dass der Effekt im jeweiligen Modell 1 deutlich ausgeprägter ist als jeweils in Modell 2, liegt daran, dass in den zweiten Modellen nur ländlich geprägte Gebietsgliederungen berücksichtigt werden. In diesen existieren durchaus Hochschulstandorte. Diese Hochschulen haben jedoch zumeist deutlich geringere Studierendenzahlen als im städtisch geprägten Raum. Auch Hypothese 3 kann damit als bestätigt gelten.

Die Mehrebenenmodelle geben auch Auskunft über das Wachstum der Grünen in den ost- und westdeutschen Bundesländern. Die Ergebnisse sind deutlich komplexer als der in der Hypothese 4 vermutete Zusammenhang. Für das absolute Wachstum kann ein negativer Effekt für die ostdeutschen Bundesländer angenommen werden, allerdings verliert dieser an Kraft beziehungsweise wird sogar positiv, wenn die städtischen Gebiete, die zumeist im Westen liegen, aus der Analyse ausgeschlossen werden und gleichzeitig nach sozio-ökonomischer Lage kontrolliert wird. Ähnliches gilt für die Dimensionen des relativen Wachstums und einer wachsenden Mitgliederdichte. Diese statistischen Zusammenhänge legen eine andere Interpretation nahe als zumeist in der Literatur diskutiert. Bislang wird die geringe organisatorische Verankerung der grünen Partei in den ostdeutschen Bundesländern vor allem als Ergebnis historischer Entwicklungen des Parteiensystems und sich selbst verstärkender Effekte eingeordnet. So hemme eine geringe Mitgliederdichte die Rekrutierung neuer Mitglieder. Die vorliegenden Daten legen hingegen nahe, dass es insbesondere die geografische und sozio-ökonomische Struktur in den ostdeutschen Bundesländern ist, die hierzu führt. Eine organisatorische Verankerung gelingt den Grünen schlicht schwerer in ländlichen Gebieten mit einer schwierigeren sozio-ökonomischen Lage. Eben diese Art von Regionen befinden sich besonders häufig in den ostdeutschen Bundesländern. Die starke Mitgliederentwicklung in Brandenburg, aber auch in Teilen von Mecklenburg-Vorpommerns und in einzelnen Städten Sachsens und Thüringens stützen eine solche Interpretation. Wird der Raum städtischer, verfügt er über Hochschulstandorte oder erlebt er einen starken Zuzug, wie dies in weiten Teilen Branden-

¹¹ Für diese Analysen mussten die Stadtstaaten ausgeschlossen werden, da sie nicht mehrere Einheiten auf Level 1 umfassen. Daher sinkt die Anzahl der Fälle von 401 auf 397. Aufgrund der begrenzten Anzahl an Bundesländern (Gruppenanzahl auf Level 2 der Mehrebenenanalyse) wird mit einem restricted-maximum-likelihood-Schätzer (REML) gearbeitet.

burgs der Fall ist, vergrößert sich das Potential für ein grünes Parteiwachstums auch in den ostdeutschen Bundesländern erheblich. Hypothese 4 muss daher in ihrer Allgemeinheit zurückgewiesen werden.

6. Fazit

Das Mitgliederwachstum von Bündnis 90/Die Grünen und die jüngere Dynamik des Wachstums mit zweistelligen jährlichen Wachstumsraten in den Jahren von 2018 bis 2020 sind außergewöhnlich für etablierte Parteien. Der Zugewinn an neuen Mitgliedern verteilt sich geografisch nicht gleichmäßig über das Bundesgebiet und anhand der drei Wachstumsdimensionen zeigen sich differenzierte Ergebnisse über die geografische Verteilung des Mitgliederwachstums.

Die klassischen Erklärungen für die regional abweichende elektorale Verankerung der grünen Partei greifen auch, um die geografisch unterschiedliche Wachstumsintensität hinsichtlich des absoluten Zugewinns neuer Mitglieder zu erklären: Urbanität, eine gute sozio-ökonomische Lage und das Vorhandensein einer Hochschule unterstützen diese Dimension des grünen Mitgliederwachstums. Indes ist für die geografische Verteilung des relativen Wachstums einzig die sozio-ökonomische Lage einer Region wirklich aussagekräftig. Das bedeutet: Grünes Mitgliederwachstum vollzieht sich eben auch auf dem Land und hier vorwiegend in sozio-ökonomisch bessergestellten Regionen.

Verändert nun dieses starke Mitgliederwachstum die Struktur der räumlichen Verteilung der grünen Parteimitgliedschaft? Auch wenn die ca. 42.000 neuen Mitglieder zahlenmäßig hierfür durchaus das Potential böten, erteilen die Analyseergebnisse aus den Mehrebenenmodellen dieser Vorstellung eine Absage. Zwar wachsen die Grünen sowohl auf dem Land als auch in der Stadt, aber die Wachstumsraten in den ländlichen Räumen übersteigen jene in der Stadt in einem zu geringen Maße, um hier von einer Veränderung sprechen zu können. Dies ist umso mehr der Fall, wenn berücksichtigt wird, dass die mitgliederstarken Kreisverbände Berlins und Hamburgs aufgrund statistischer Erwägungen aus den Mehrebenenanalysen ausgeschlossen werden mussten. Diese Kreisverbände verzeichneten bereits vor der starken Wachstumsphase hohe absolute Mitgliederzahlen und zeigen trotz dieser vorhandenen Größe beeindruckende Wachstumsraten von durchschnittlich 40,4 (Berlin) bzw. 49,6 Prozent (Hamburg). Unter Einbezug dieser Entwicklung in den urbanen Kreisverbänden zeigt sich also die Fortschreibung der urbanen Schwerpunkte.

Bündnis 90/Die Grünen gelten häufig als Partei der westdeutschen Städte. Die Analysen zeigen auf, dass sich trotz des Mitgliederzugewinns, den die Partei auch in vielen ländlichen Regionen verzeichnen kann, an der grundsätzlichen urbanen Schwerpunktsetzung nichts geändert hat. Diese zeigt sich aber für die gesamte Bundesrepublik, was die besonders hohen Zuwachsraten in Städten wie Leipzig, Jena oder Dresden eindrücklich belegen. Auch mit Blick auf das Entwicklungspotential in den ländlichen Räumen ergeben sich Gemeinsamkeiten zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern. Brandenburg und ländliche Regionen Bayerns belegen exemplarisch, dass mit einem höheren Bevölkerungszuzug oder einer guten sozio-ökonomischen Lage das Potential eines grünen Mitgliederwachstums steigt.

Mit dem Fokus auf die geografische Verteilung der Wachstumsraten wird nicht übersehen, dass es wie auch in anderen Parteien einen signifikanten Niveauunterschied in der absoluten Mitgliederstärke zwischen den ost- und westdeutschen Landesverbänden von Bündnis 90/Die Grünen gibt. Daran wird sich in naher Zukunft eher wenig ändern, da Veränderungen der Strukturparameter Ländlichkeit und sozio-ökonomische Lage, die für das Mitgliederwachstum relevant sind, eher mittel- bis langfristige transformative gesellschaftliche Prozesse voraussetzen. Gleichwohl sollte dieser Niveauunterschied in der Mitgliederstärke mit Blick auf die Mitgliederentwicklung nicht überbetont werden, denn die Analyseergebnisse unterstreichen: Die Grünen waren und bleiben vorerst eine Partei, die trotz erlebten Mitgliederwachstums in den ländlichen Räumen eher in den Städten stark ist. Ob die Städte im Norden, Süden, Osten oder Westen liegen, ist dabei weniger von Bedeutung. Kurzum, der urbane Schwerpunkt der Grünen wird nicht aufgeweicht, vielmehr kommt es zu seiner geografischen Ausbreitung. So zeigen sich deutliche Entwicklungspotentiale für die grüne Parteiorganisation in ländlichen Räumen, insbesondere dann, wenn diese von einer guten sozio-ökonomischen Lage gekennzeichnet sind. Daraus werden sich zukünftig sicher nicht nur Potentiale für eine wachsende Parteiorganisation, sondern auch für innerparteiliche Prozesse wie die Programmformulierung ergeben.

Danksagung

Wir bedanken uns bei der Bundesgeschäftsstelle von Bündnis 90/Die Grünen für die Bereitstellung der Mitgliederdaten und bei Farina Bünning, Paula Classen und Alexander Pries für ihre Unterstützung bei der Zusammenstellung der weiteren Datengrundlagen.

Literaturverzeichnis

- Arzheimer, Kai. 2016. Wahlverhalten in Ost-West-Perspektive. In *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013*, Hrsg. Harald Schoen, und Bernhard Weßels, 71–89. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Böhmer, Anne, und Kristina Weissenbach. 2019. Gekommen, um zu bleiben? Zum Zusammenhang des Institutionalisierungsprozesses der AfD und ihrer Erfolgchancen nach der Bundestagswahl 2017. In *Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Hrsg. Karl-Rudolf Korte, und Jan Schoofs, 245–265. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bornschiefer, Simon, und Hanspeter Kriesi. 2012. The populist right, the working class, and the changing face of class politics. In *Class politics and the radical right*, Hrsg. Jens Rydgren, 10–30. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Brunsbach, Sandra, Stefanie John, Farina Bünning, und Sebastian Bukow. in Vorbereitung. *Drivers of Green Party Growth*.
- Fisher, Justin, David Cutts, Edward Fieldhouse, und Bettina Rottweiler. 2018. District-level explanations for supporter involvement in political parties. The importance of electoral factors. *Party Politics* 24: 743–754. doi: 10.1177/1354068817699171.
- Fisher, Justin, David Denver, und Gordon Hands. 2006. Party membership and campaign activity in Britain. The impact of electoral performance. *Party Politics* 12: 505–519. doi: 10.1177/1354068806064731.
- Fisher, Justin, Edward Fieldhouse, und David Cutts. 2014. Members are Not the Only Fruit: Volunteer Activity in British Political Parties at the 2010 General Election. *The British Journal of Politics and International Relations* 16: 75–95. doi: 10.1111/1467-856X.12011.
- Frankland, Gene E. 1995. The rise, fall and recovery of die Grünen. In *The green challenge*, Hrsg. Dick Richardson, und Chris Rootes, 23–44. London: Routledge.
- Hager, Carol. 2019. Green Politics, Expertise, and Democratic Discourse in the Two Germanies. 1989–2019. *German Politics and Society* 37: 1–14. doi: 10.3167/gps.2019.370402.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2018. Cleavage theory meets Europe's crises. Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy* 25: 109–135. doi: 10.1080/13501763.2017.1310279.
- Kenig, Ofer., Gideon Rahat, M Philippov, und Or Tuttnauer. 2014. *Shifting political sands*. When politicians, voters and (even) party members are on the move, 2014.
- Klein, Markus, Frederik Springer, Philipp Becker, und Yvonne Lüdecke. 2021. Wer kandidiert für wen? Rekrutierungspotentiale politischer Parteien und kommunaler Wählergemeinschaften im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52: 43–58. doi: 10.5771/0340-1758-2021-1-43.
- Küpper, Patrick. 2016. Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume.
- Lewandowsky, Marcel. 2018. Alternative für Deutschland (AfD). In *Handbuch der deutschen Parteien*, Hrsg. Frank Decker, und Viola Neu, 161–170. Wiesbaden: Springer VS.
- Magin, Raphael, Markus Freitag, und Adrian Vatter. 2009. Cleavage Structures and Voter Alignments within Nations. Explaining Electoral Outcome in Germany's Counties, 1998 to 2005. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3: 231–256. doi: 10.1007/s12286-009-0062-1.
- Naßmacher, Hiltrud. 2013. Kommunalwahlen unter veränderten Wettbewerbsbedingungen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44: 847–872. doi: 10.5771/0340-1758-2013-4-847.
- Niedermayer, Oskar. 2013. "Die Entwicklung der Parteimitgliedschaften in der Bundesrepublik." In *Parteien ohne Mitglieder? [Tagungsband "Parteien ohne Mitglieder?", Düsseldorf, 23. bis 24. Oktober 2009]*, Hrsg. Ulrich von Alemann, Martin Morlok, und Tim Spier, 17–29. Baden-Baden: Nomos.
- Niedermayer, Oskar. 2020. Parteimitgliedschaften im Jahre 2019. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51: 419–448. doi: 10.5771/0340-1758-2020-2-419.
- Niedermayer, Oskar. 2021. Parteimitgliedschaften im Jahre 2020. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52: 373–407. doi: 10.5771/0340-1758-2021-2-373.
- Poguntke, Thomas. 1998. Alliance 90/The Greens in East Germany. From Vanguard to Insignificance? *Party Politics* 4: 33–55. doi: 10.1177/1354068898004001002.
- Probst, Lothar. 2018. Bündnis 90/Die Grünen. In *Handbuch der deutschen Parteien*, Hrsg. Frank Decker, und Viola Neu, 203–218. Wiesbaden: Springer VS.
- Probst, Lothar. 2020. Bündnis 90/Die Grünen. Grüne Erfolgswelle nach enttäuschendem Wahlergebnis. In *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017. Aktuelle Entwicklungen des Parteienwettbewerbs in*

Deutschland, Hrsg. Uwe Jun, und Oskar Niedermayer, 187–219. Wiesbaden: Springer VS.

Reichart-Dreyer, Ingrid. 2020. Ist der Mitgliederschwund der Parteien wirklich irreversibel? Überlegungen zur Rekrutierungs- und Repräsentationsfähigkeit von Parteien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 51: 212–231. doi: 10.5771/0340-1758-2020-1-212.

Scarrow, Susan E. 2013. Party Membership as Restriction and Resource for Parties. In *Parteien ohne Mitglieder? [Tagungsband „Parteien ohne Mitglieder?“, Düsseldorf, 23. bis 24. Oktober 2009]*, Hrsg. Ulrich von Alemann, Martin Morlok, und Tim Spier, 127–141. Baden-Baden: Nomos.

Schulte-Cloos, Julia, und Tobias Rüttenauer. 2018. *A Transformation From Within? Dynamics of Party Activists and the Rise of the German AfD*. Zugegriffen: 2021/09/13.

Der Einfluss politisch-kultureller Orientierungen auf Corona-Inzidenzen und Corona-Impfquoten. Ergebnisse einer Regionalanalyse in Sachsen.

Karl-Heinz Reuband¹

1. Einleitung

Dass die regionale Verbreitung der AfD-Stimmenanteile bei Wahlen zumindest zeitweise mit der Corona-Inzidenz korreliert, hat sich in bundesweiten und regionalen Untersuchungen auf Bundesländerebene gezeigt: Je höher der AfD-Anteil, desto höher die Inzidenzen (Lange und Monschauer 2021: 13, Reuband 2021: 9, Schulze-Böing 2021: 6ff., Doblhammer et al. 2021: 13). Dabei ist nicht anzunehmen, dass der Zusammenhang allein auf die AfD-Wähler zurückgeht, die sich womöglich aufgrund sorglosen Handelns infizieren und so die Corona-Inzidenzen in die Höhe treiben. Vielmehr ist zu vermuten, dass dort, wo im jeweiligen lokalen Milieu eine Aufgeschlossenheit für die AfD-Wahl existiert – unabhängig ob es sich um AfD-Wähler handelt oder nicht – eine größere Anfälligkeit für Corona-Infektionen besteht. Orientierungen, welche die Gefährlichkeit von Corona in Frage stellen und gegenüber den Maßnahmen der Regierung eine ablehnende Position einnehmen, müssten dort weiter als anderswo verbreitet sein. Der Stimmenanteil für die AfD ist aus dieser Sicht ein Symptom für das jeweilige Meinungsklima in der Region und nicht notwendigerweise der allein entscheidende Grund für die jeweilige Corona-Inzidenz (Reuband 2021: 9).

Wie sich die politisch-kulturellen Orientierungen speziell zu Corona auf der regionalen Ebene darstellen und inwiefern diese den beschriebenen Zusammenhang begründen, dazu gab es bislang keine empirischen Daten.² Dies hat sich vor kurzem geändert. So führte Hans Vorländer von der TU Dresden mit Koautoren unlängst – im Mai 2021 – in Sachsen eine

Umfrage durch, welche die Einstellungen der Bevölkerung zu Corona und den Corona-Maßnahmen zum Gegenstand hatte.³ In der Veröffentlichung finden sich für mehrere Fragen Angaben für die 13 kreisfreien Städte und Landkreise Sachsens (Vorländer et al. 2021), die auch in unseren Untersuchungen (Reuband 2019, 2021) Gegenstand von Analysen waren. Unter partiellem Rückgriff auf diese neu verfügbaren Daten ist es uns im Folgenden möglich, die Analysen zur Bedeutung politisch-kultureller Einstellungen für die Corona-Ausbreitung zu vertiefen und zugleich um weitere Fragestellungen zu erweitern.

2. Einstellungen zu Corona

Aus der Vorländer-Untersuchung sind für unsere Fragestellungen vor allem drei Fragen bzw. Einstellungsskalen von Interesse: zu den Corona-Maßnahmen der Regierung, zur Impfskepsis und zum Corona-bezogenen Verschwörungsdenken. Die Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen der Regierung basieren auf den Antworten auf mehrere Statements, in denen gemessen wurde, wie sehr man verschiedene Maßnahmen für sinnvoll erachtet – von der Schließung der Schulen und Kitas bis hin zum Maskentragen.⁴ Unter den vorgelegten Maßnahmen stuften 54 % der Befragten die Schließung von Schulen und Kitas als „eher nicht“ oder „überhaupt nicht sinnvoll“ ein. Ähnlich urteilten 55 % mit Bezug auf die Schließung von Läden und Restaurants und 45 % mit Bezug auf die Schließung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen. 66 % hielten eine nächtliche Ausgangssperre für „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ sinnvoll, in Bezug auf das Maskentragen meinten dies hingegen lediglich 17 % (Vorländer et al. 2021: 10). Inwiefern diejenigen, die das Maskentragen nicht für sinnvoll hielten, dies auch in ihr Alltagshandeln umsetzten und sich nicht oder nur begrenzt an die Vorgaben halten, wurde nicht erfragt. Was die nächtlichen Ausgangssperren angeht, so galten diese zeitweise in Sachsen von 22 bis 5 Uhr, wenn in einem

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

² In einer früheren Analyse von uns waren aus dem „Sachsen Monitor“ lediglich Daten zur Politikverdrossenheit, Institutionenvertrauen, Einstellungen zu Muslimen etc. verfügbar, nicht aber speziell zu den Einstellungen zu Corona und den Corona-bezogenen Maßnahmen. Die nicht Corona-bezogenen Einstellungen erwiesen sich weitgehend als statistisch unbedeutend, was zu der Schlussfolgerung führte, dass es spezifischerer, Corona-bezogener Fragen bedarf, um den Einflüssen auf der Einstellungsebene näher nachzugehen (Reuband 2021: 9f.).

³ Die Erhebung erfolgte durch infratest-dimap in einer Kombination von CATI-Telefonumfrage und CAWI Online Befragung. Befragt wurden 1.008 Personen ab 18 Jahren.

⁴ „Wie sinnvoll sind und waren aus Ihrer Sicht die folgenden Maßnahmen? Schließung von Schulen und Kitas – Schließung von Läden und Restaurants – Schließung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen – nächtliche Ausgangssperre – Pflicht zur Verwendung von Mund-Nasen-Schutzmasken“? Antwortkategorien: „sehr sinnvoll – eher sinnvoll – eher nicht sinnvoll – überhaupt nicht sinnvoll“. Die Angaben sind in Form einer Grafik abgedruckt bei Vorländer et al. (2021: 11). Aus der Grafik, welche die Position der jeweiligen kreisfreien Städte und Landkreise kennzeichnen, haben wir die Mittelwerte geschätzt und in die folgende Analyse einbezogen.

Landkreis oder einer kreisfreien Stadt drei Tage lang Inzidenzen über 100 erreicht wurden.

Bezüglich der Impfquote berichteten 39 % der Befragten zum Zeitpunkt der Erhebung, bereits geimpft zu sein. 34 % sagten, sie seien noch nicht geimpft, würden sich aber gegen Corona impfen zu lassen. Zusammen sind dies 73 %. Bis heute ist diese Quote (vermutlich) nicht erreicht.⁵ Der Anteil der Impfskeptiker dürfte höher liegen als es diese Zahlen nahelegen. 9 % äußerten bei der Frage zur Impfbereitschaft eine eher reservierte Haltung („eher nein“) und 12 % schlossen eine Impfung dezidiert aus („auf keinen Fall“). Zu den Impfskeptikern wurden von Vorländer und Koautoren die Personen gerechnet, die auf die Frage nach einer zukünftigen Corona-Impfung mit „eher nein“ oder „auf keinen Fall“ ant-

worteten. Und zu den Personen mit Verschwörungsdenken wurden diejenigen gerechnet, welche drei der vier vorgelegten Statements „voll und ganz“ oder „eher“ zustimmen, in denen Zweifel an den Corona-Gefahren und ein Misstrauen gegenüber dem Corona-bezogenen Regierungshandeln geäußert wurden (vgl. Vorländer et al. 2021).⁶

Der Anteil der Impfskeptiker beziffert sich in der Umfrage auf 21 % der Bevölkerung in Sachsen, mit Unterschieden je nach Region: zwischen 15 % als niedrigsten Wert in der Stadt Leipzig und 31 % als höchsten Wert im Landkreis Bautzen (vgl. *Tabelle 1*). Der Anteil der Befragten, die einem Verschwörungsdenken zuneigen, beziffert sich auf rund 22 %; die Werte liegen zwischen 15 % in der Stadt Leipzig und 32 % im Landkreis Bautzen (Vorländer et al. 2021: 19, 27).⁷ Im Fall des Zweitstimmenanteils für die AfD weist die Stadt Leipzig in den Wahlen der letzten Jahre ebenfalls den niedrigsten Wert auf. Die höchsten Werte finden sich in den Landkreisen Bautzen, Görlitz und der Sächsischen Schweiz.

Auswertungen der Bevölkerungsumfrage nach Parteisympathie zeigen, dass die AfD-Anhänger bei den Corona-bezogenen Fragen generell eine überproportional kritische Position einnehmen. So etwa im Fall der Impfbereitschaft, bei welcher der Anteil der Impfskeptiker unter den AfD-Anhängern 39 % beträgt, während er unter den Anhängern von CDU, SPD und den Grünen bei 9-10 % liegt. Desgleichen in Fall des Verschwörungsdenkens, das sich – in der von den Verfassern gewählten Version – auf einen Anteil von 41 % bei den AfD-Befragten beläuft, unter den Anhängern von CDU, SPD und Grünen hingegen auf Werte zwischen 7 und 10 % (Vorländer et al. 2021: 20, 26).

Dass die AfD-Anhänger gegenüber Corona und den darauf bezogenen Maßnahmen eine besonders kritische Position einnehmen, war bereits aufgrund anderer Untersuchungen zu Corona-Einstellungen, zur

⁵ Die Impfquote der Bevölkerung in Sachsen ab 18 Jahre betrug am 18. Oktober 2021 – bezogen auf den Anteil vollständig Geimpfter – laut Angaben des Robert Koch Instituts (2021a) 65,2 % (Bevölkerung der Bundesrepublik: 76,3 %). Der Anteil mit mindestens einer Impfung lag bei 67,9 % (Bundesrepublik 79,6 %). Die Zahlen legen nahe, dass entweder ein Teil der Befragten sozial erwünschte Antworten gab und eine Impfbereitschaft äußerte, ohne ernsthaft daran interessiert zu sein, oder dass zwischenzeitlich einige der Impfbereiten zur Impfung auf Distanz gegangen waren. Dass die amtlichen Zahlen die Impfquote z.T. unterschätzen, ist andererseits nicht ausgeschlossen. Die Impffzahlen von Ärzten und Betriebsärzten dürften – ähnlich wie in der Bundesrepublik als Ganzes – auch in Sachsen nicht vollständig erfasst sein (dazu vgl. auch Robert Koch Institut 2021b). In einer infas-Umfrage gaben Ende Juli 2021 62,7 % der Sachsen an, geimpft zu sein. 18,8 % erwiesen sich als Zögernde, 18,6 % als Impfverweigerer (infas 2021). Danach sind auch in der Umfrage die Werte niedriger als man es aufgrund der Mai-Umfrage von Vorländer erwarten könnte, die Diskrepanz zwischen bekundeter Impfbereitschaft und Impfquote bleibt bestehen. Was die Impfbereitschaft in Sachsen in ihrer Dynamik angeht, so gibt es eine Sachsen-Bevölkerungsumfrage, die im Dezember 2020 durchgeführt wurde und die sich mit der Vorländer-Umfrage vom Mai 2021 vergleichen lässt. In dieser Umfrage, welche INSA Consulere für die Leipziger Volkszeitung durchführte, gaben auf eine entsprechende Frage („Werden Sie sich impfen lassen, sobald ein Impfstoff gegen das Coronavirus in Deutschland zugelassen und für die Bevölkerung verfügbar ist?“) 27 % der Befragten an, sie wollten sich so schnell wie möglich impfen lassen. 32 % meinten „ja, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt“, 25 % meinten „gar nicht“, 15 % „weiß nicht“, und 2 % machten keine Angabe. Dass sie sich nicht impfen lassen, gaben 50 % der AfD-Wähler an, und dass sie es nicht wüssten, 15 % (Tabellenband, freundlicherweise von der Leipziger Volkszeitung zur Verfügung gestellt). Gemessen an den Impfbereiten der INSA Consulere Umfrage (59%) und der Vorländer-Umfrage (73 %) hat sich die bekundete Impfbereitschaft in Sachsen zwischen Dezember 2020 und Mai 2021 (zwischenzeitlich wurden die Impfstoffe verfügbar) mithin beträchtlich erhöht. Dies ist keine Besonderheit Sachsens, einen Anstieg der Impfbereitschaft gab es auch bundesweit (vgl. u.a. Helios 2021). Zum Verhältnis von Impfbereitschaft und Impfverhalten siehe auch Wichmann et al. (2021: 10).

⁶ „Aus Rücksicht and die Pharnalobby verschweigt die Regierung mögliche Nebenwirkungen und Langzeitschäden der Corona-Impfstoffe“ – „Die Corona-Pandemie bietet der Regierung einen Vorwand, um die Überwachung der Bürger voranzutreiben“ – „Die Gefahr, die vom Virus ausgeht, wird von den Medien übertrieben“ – „Es ist gut, wenn die Politik in der Krise vorrangig dem Rat der etablierten Wissenschaftler und Experten folgt“

⁷ Wie hoch der Anteil der Personen zu beziffern ist, die einem Verschwörungsdenken zuneigen, darüber differieren die Studien in Abhängigkeit von dem eingesetzten Befragungsinstrumentarium. Zu einer neueren Studie, die sich auf Erwerbstätige bezieht, im Juli 2021 durchgeführt wurde und ein umfassenderes Instrumentarium zur Erfassung des Verschwörungsdenkens einsetzte, siehe Hövermann (2021).

Tabelle 1: AfD-Stimmenanteil bei den letzten Landtags-, Europa- und Bundestagswahlen sowie Impfquoten und Einstellungen zu Corona in kreisfreien Städten und Landkreisen Sachsens (in %)

	LTW 2019	EW 2019	BTW 2021	Impfskepsis	Verschwö- rungsdenken	Geimpft 11.10.21
Chemnitz Stadt	25,5	23,5	21,9	28	21	64,9
Erzgebirgskreis	32,4	28,1	31,4	28	25	43,1
Mittelsachsen	32,0	28,5	32,4	25	27	58,4
Vogtlandkreis	28,6	23,9	26,8	16	14	69,0
Zwickau	28,8	24,1	26,0	15	29	50,5
Dresden Stadt	22,4	19,8	17,9	17	19	54,1
Bautzen	34,3	32,1	32,5	31	32	44,9
Görlitz	36,8	32,4	35,8	30	25	62,5
Meißen	34,3	31,0	31,0	15	20	52,2
Sächs. Schweiz	33,9	32,9	33,0	27	22	50,8
Leipzig Stadt	17,9	15,5	13,6	15	15	58,3
Leipzig Land	27,7	25,2	24,6	13	16	62,4
Nordsachsen	31,1	26,7	27,8	20	18	59,0

Basis: Kreisfreie Städte und Landkreise in Sachsen (N=13)

Quelle: Wahlergebnisse für Sachsen: Statistisches Landesamt Sachsen; Impfquoten (vollständig geimpft): URL: <https://www.coronavirus.sachsen.de/ueberblick-corona-schutzimpfungen-in-sachsen-9874.html#a-10740>; Umfragen: Vorländer et al. (2021)

proportional verbreitet. Die Korrelationen auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise liegen bei $r = .62$ ($p < 0,05$). Verwenden wir die jeweiligen Angaben und setzen sie mit dem Stimmenanteil für die AfD in den Wahlen der letzten Jahre in Beziehung, ergibt sich erwartungsgemäß ein wenig weniger nicht perfekter, so doch deutlicher – meist statistisch signifikanter – Zusammenhang⁸: So korreliert der Anteil der Impfskeptiker (Mai 2021) mit dem AfD-Anteil in der Landtagswahl von 2019 mit $r = .55$ ($p < 0,10$), der Europawahl von 2019 mit $r = .60$ ($p < 0,05$) und der Bundestagswahl 2021 mit $r = .58$ ($p < 0,05$). Des Weiteren ergibt sich mit dem Anteil der Verschwörungstheoretiker (Mai 2021) in der Landtags- und Europawahl von 2019

Impfbereitschaft und zu Verschwörungstheorien her zu erwarten (vgl. u.a. Roose 2020: 14, ifo und forsa 2020: 45, 49; Institut für Demoskopie 2021: 24, Hövermann 2021: 13). Gleiches gilt für das Anlegen eines Mund-Nasen-Schutzes. Nicht nur, dass dies von den AfD-Anhängern überproportional abgelehnt wird, es wird von ihnen auch seltener im Alltag praktiziert (vgl. Institut für Demoskopie 2020: Tab. A7, forsa und ifo 2021: 45ff., NDR 2021). Allerdings sollte bei diesen Zahlen nicht übersehen werden, dass Impfskepsis, Verschwörungsdanken oder das Nicht-Einhalten der Regeln des Corona-Schutzes etc. meist nicht für eine Mehrheit (oder gar alle) der AfD-Anhänger typisch ist. Was bedeutet, dass auf regionaler Ebene die Verbreitung massiver Kritik an den Corona-Maßnahmen durch den Anteil der AfD-Wähler nur bedingt gemessen wird. Der AfD-Stimmenanteil in Wahlen ist lediglich ein Indikator für Corona-Skepsis in der Region, nicht aber notwendigerweise dessen Abbild per se.

In den Antworten auf die Fragen zur Beurteilung der Corona-Maßnahmen, zur Impfbereitschaft und zum Verschwörungsdanken spiegelt sich im regionalen Vergleich ein Syndrom der lokalen Corona-Skepsis wider: wo die staatlichen Corona-Maßnahmen als wenig sinnvoll erachtet werden oder wo Verschwörungsdanken überproportional verbreitet sind, ist unseren Analysen zufolge auch die Impfskepsis über-

eine Korrelation jeweils von $r = .55$ ($p < 0,10$) und in der Bundestagswahl 2021 von $r = .57$ ($p < 0,05$). Würde man die Anteile für Impfskeptiker und Verschwörungstheoretiker zusammenfassen und mitteln (um so eine breitere Erfassung der Corona-Skeptiker zu ermöglichen), würde für alle drei Wahlen nicht nur ein etwas höherer Korrelationszusammenhang resultieren, sondern ebenfalls durchgängig eine statistische Signifikanz erreicht.⁹

3. Corona-Inzidenzen und Einstellungen zu Corona

Wenn es stimmt, dass der Zusammenhang zwischen AfD-Stimmenanteil und Corona-Inzidenz, wie er für Sachsen für die Jahreswende 2020/21 beschrieben wurde (Reuband 2021), eine Folge der Corona-bezogenen Einstellungen ist, müsste sich dies – eine annähernde zeitliche Stabilität auf der Einstellungsebene unterstellt – in der Analyse zeigen lassen. Der Zusammenhang mit den Einstellungen könnte sogar stärker ausgeprägt sein als mit dem Anteil der AfD-Wähler. Man könnte dies erwarten, weil von der

⁸ Wo das 0,05-Niveau verfehlt wird, geschieht dies knapp: das Niveau liegt zwischen 0,052 und 0,057 (im Text als $p < 0,10$ gekennzeichnet).

⁹ Landtagswahl $r = .60$, Europawahl $r = .64$, Bundestagswahl $r = .64$ (alle Werte $p < 0,05$). Was die Skala zur Messung der Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen angeht, so korreliert diese ebenfalls mit den AfD-Wahlergebnissen mit Werten zwischen $r = .60$ und $.69$ ($p < 0,05$).

Handlungslogik her die Corona-spezifischen Handlungen den Corona-spezifischen Einstellungen folgen müssten und die AfD-Wahl nur bedingt mit den Corona-spezifischen Einstellungen gleichgesetzt werden kann. Schließlich ist bei aller überproportionalen Corona-Skepsis auf Seiten der AfD-Wähler diese doch nicht derart allumfassend, als dass man von einer Gleichsetzung von AfD-Wähleranteil und Verbreitung der Corona-Skepsis ausgehen kann (vgl. Reuband 2021: 4 ff.).

Natürlich könnte man gegenüber unserem geplanten Vorgehen den methodischen Einwand vorbringen, dass es unter Kausalitätsgesichtspunkten nicht unproblematisch ist, Verhaltensdaten mit Einstellungsdaten zu erklären, die dem Verhalten zeitlich nach- und nicht vorgelagert sind. Wir halten dies jedoch im vorliegenden Fall für kein gravierendes Problem, denn wenn auch sich die Einstellungen in der Zwischenzeit etwas verändert haben sollten: was zählt, ist die Kontinuität der *relationalen* Zusammenhänge, die jeweiligen Positionen der Regionen zueinander. Man kann davon ausgehen, dass diejenigen Regionen, die sich im Vergleich zu den anderen durch eine überproportionale Corona-Skepsis seitens der Bevölkerung auszeichnen, auch zu einem späteren Zeit-

punkt – nur wenige Monate später – nach wie vor durch eine überproportional verbreitete Skepsis gekennzeichnet sind.

Betrachtet man daraufhin den Zusammenhang zwischen Corona-Inzidenzen einerseits und den Einstellungen zu Corona (den Corona-Maßnahmen, dem Anteil der Impfskeptiker und der Verschwörungstheoretiker) sowie dem AfD-Wähleranteil andererseits (Tabelle 2), so erkennt man: Der Zusammenhang zwischen Corona-Inzidenzen und den Einstellungen zu Corona ist in seinem zeitlichen Verlauf ähnlich strukturiert wie im Fall des AfD-Wähleranteils: ein Zusammenhang ist zunächst nicht gegeben, sondern bildet sich erst heraus. Mitte Dezember wird der Höhepunkt erreicht (dazu vgl. auch *Abbildung 1*). Von dann an nimmt die Stärke des Zusammenhangs wieder ab und löst sich schließlich auf. Auffällig ist, dass der Zusammenhang bei den Corona-spezifischen Einstellungen offenbar zeitlich etwas früher einsetzt als im Fall des AfD-Wähleranteils. Das frühere Einsetzen gilt für die Kritik an den Corona-bezogenen Maßnahmen ebenso wie für die Impfskepsis und das Verschwörungsdenken. Und es fällt auf, dass – wie zuvor vermutet – der Zusammenhang mit den Einstellungen, zumindest bei einigen Themen, zeitweise

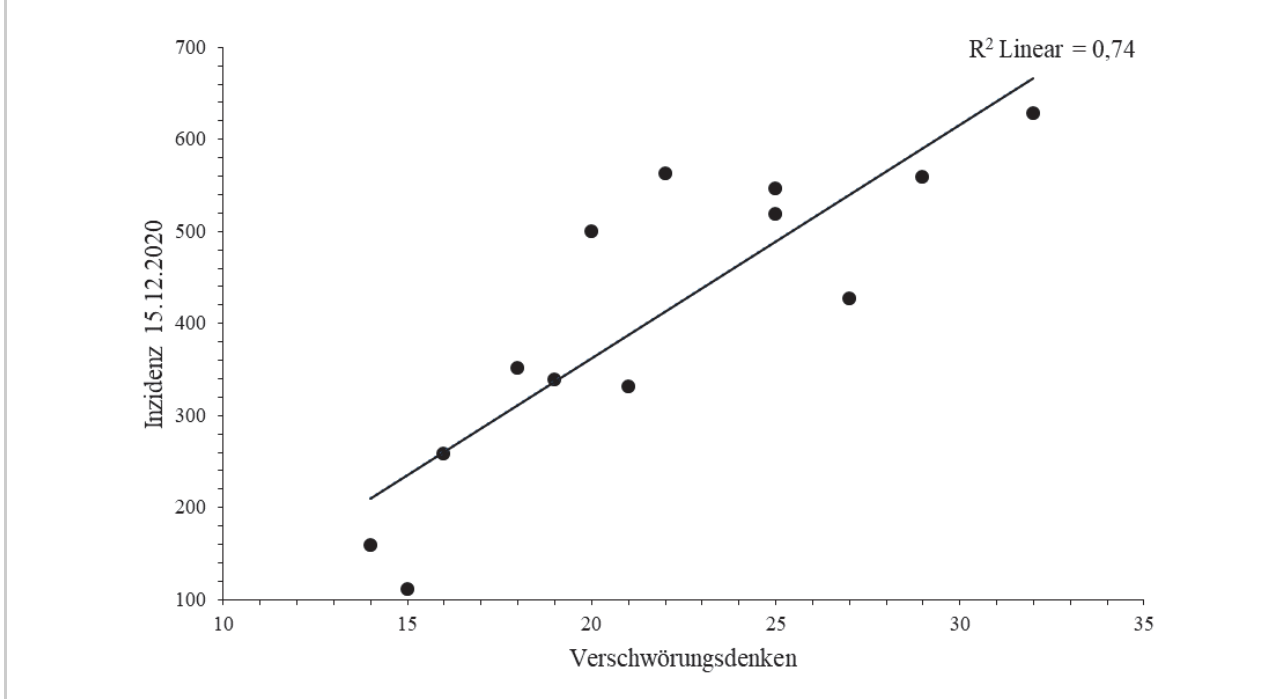
Tabelle 2: Korrelation zwischen Corona-Inzidenz einerseits und AfD-Stimmenanteil bei Landtags-/Europa- und Bundestagswahl, Einstellungen zu Corona sowie Impfquote andererseits in kreisfreien Städten und Landkreisen Sachsens im Zeitverlauf 2020/21 (Pearson r)

	LTW 2019	EW 2019	BTW 2021	Maßnahmenkritik	Impfskepsis	Verschwörungsdenken	Impfquote
05.10.	.26	.32	-.05	.11	.40	.36	-.16
20.10.	.33	.31	.38	.70**	.46	.41	-.62*
03.11.	.45	.49 ⁺	.45	.35	.58*	.69**	-.69**
17.11.	.67*	.69*	.69**	.71**	.72**	.85***	-.72**
01.12.	.72**	.74**	.72**	.73**	.70**	.84***	-.72**
15.12.	.76**	.79**	.74**	.65*	.59*	.86***	-.73**
21.12.	.78**	.79**	.78**	.53 ⁺	.57*	.85***	-.49 ⁺
24.12.	.67*	.71**	.65*	.42	.58*	.85***	-.57*
12.01.	.83**	.86***	.76**	.40	.37	.45	-.49 ⁺
26.01.	.62*	.62*	.62*	.27	.11	.25	-.18
30.01.	.47	.46	.49 ⁺	.03	-.16	.12	-.01
06.02.	.47	.45	.46	-.11	-.18	-.14	.28
16.02.	.39	.37	.37	-.04	-.08	-.25	.32
26.02.	.11	.01	.12	-.08	-.33	-.46	.37
06.03.	.15	.04	.17	-.03	-.15	-.34	.33
16.03.	.12	.00	.17	.08	-.11	-.13	.29
23.03.	.12	-.00	.19	.06	-.17	-.20	.33
01.04.	.06	-.06	.09	-.08	-.12	-.18	.41

+ p<.10 * <0,05 **<0,01 *** p<0,001

Corona Inzidenz: Zahl der Neuinfektionen der letzten 7 Tage pro 100.000 Einwohner (Quelle: coronavirus.sachsen.de); *Umfrage:* Maßnahmenkritik, Impfskepsis, Verschwörungsdenken: Vorländer et al. (2021), Impfquote (11.10.21).

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Verbreitung des Verschwörungsdenkens und Corona-Inzidenz (Dez. 2020)



stärker ausgeprägt ist als mit dem AfD-Wähleranteil. Dies erklärt womöglich auch, warum sich zeitlich schon etwas früher eine statistisch signifikante Korrelation mit der Corona-Inzidenz herausgebildet hat als beim AfD-Wähleranteil.

Die stärker ausgeprägten Zusammenhänge weist vor allem die Variable für Verschwörungsdenken auf. Deren Korrelationen liegen bis Ende Dezember stets über denen der AfD-Wahlergebnisse. Von dann an aber verblassen die Effekte. Ab dem Januar 2021 weisen allein die AfD-Wähleranteile mit den Corona-Inzidenzen eine kurze Zeit noch einen statistisch signifikanten Zusammenhang auf, bis auch dieser sich verflüchtigt. Dass die AfD-Wahl vorübergehend noch einen Effekt ausübt, könnte bedeuten, dass dieser Indikator noch etwas anderes bedeutet als einen bloßen Effekt auf der Ebene der hier einbezogenen Einstellungen. Es könnte zum Beispiel etwas mit dem Alltagshandeln zu tun haben, das sich womöglich in Teilen in generalisierter Form von den jeweiligen Einstellungen weiterentwickelt hat. Es könnte ebenfalls bedeuten, dass im Laufe dieser Zeit im öffentlichen Diskurs andere Aspekte in den Vordergrund gerückt sind, damit andere Bereiche von Einstellungen und Alltagshandeln angesprochen sind und dies in die Anfälligkeit für Corona-Infektionen mit eingeht.

4. Impfquoten, Einstellungen zu Corona und Corona-Inzidenzen

Und wie verhält es sich mit der Impfquote im inner-sächsischen Vergleich? Sachsen gehört zu den Bundesländern, die sich durch eine überproportional niedrige Impfquote auszeichnen. Lange Zeit lag sie bei unter 50 %, während sie in den anderen (vor allem westlichen) Bundesländern weit darüber lag. Angesichts der Impfskepsis der AfD-Wähler und der überproportionalen Stimmenanteile für die AfD in den letzten Landtags-, Europa- und Bundestagswahlen in Sachsen¹⁰ legt dies einen Zusammenhang zwischen Impfquote und AfD-Wahlen nahe. Und nicht wenige Autoren haben dies in der Tat vermutet. Betrachtet man den Zusammenhang auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen, ist eine entsprechende Beziehung jedoch nicht erkennbar. Die Korrelation zwischen der Quote vollständiger Impfungen Anfang bzw. Mitte Oktober 2021 und dem Stimmenanteil für die AfD geht zwar in die entsprechende Richtung, ist jedoch so niedrig, dass man sie als vernachlässigbar ansehen kann. Eine statistische Signifikanz ist nicht zu erkennen.¹¹ Anders als

¹⁰ Der Zweitstimmenanteil der AfD lag in der Bundestagswahl 2017 bei 27,0 %, in der Landtagswahl 2019 bei 28,4 %, in der Europawahl 2019 bei 25,3 % und in der Bundestagswahl 2021 bei 24,6 %. In der Bundestagswahl 2021 errang die AfD die meisten Zweitstimmen, aber auch die meisten Erststimmen. Die AfD konnte 10 von 16 Direktmandaten gewinnen.

¹¹ Das Vorzeichen ist der Erwartung gemäß zwar negativ, aber der Zusammenhang ist zu schwach.

erwartet, gibt es auf der regionalen Ebene auch keinen Zusammenhang mit der Verbreitung der Impfskepsis ($r = -.28$, n.s.), jedoch sehr wohl einen Zusammenhang mit der Verbreitung des Verschwörungsdenkens ($r = -.63$, $p < 0,05$).¹²

Dass die Verbreitung der Impfskepsis nicht mit der Impfquote korreliert, kann mehrere Gründe haben. Es kann damit zusammenhängen, dass die offizielle Impfquote durch fehlende oder zeitlich verspätete Meldungen (vor allem von Seiten der Ärzte) verfälscht ist und das Ausmaß der Verzerrung sich regional unterscheidet. Ebenfalls kann es sein, dass sich in beträchtlichem Maße Menschen an anderen Orten als ihrem Wohnort impfen ließen und deshalb die regionale Zuordnung der Impfquote nicht fehlerfrei ist. Und es kann sein, dass sich viele Menschen trotz bestehender Einwände ihrerseits schließlich doch zur Impfung bereitfanden, die Einstellungen zum Impfen also nur begrenzt das spätere tatsächliche Verhalten zu prognostizieren vermochten.¹³ Desgleichen ist denkbar, dass nicht alle, die zunächst eine Impfbereitschaft erklärten, diese umsetzten. Gerade in der Zeit zwischen der Bevölkerungsumfrage und der hier zugrunde gelegten Impfquote vollzog sich in Deutschland eine besondere Dynamik sowohl auf der Ebene der Impfbereitschaft der Bürger als auch der regionalen Impfangebote. Dass die Variable für Verschwörungsdenken auf die Impfquote Einfluss nimmt, legt andererseits jedoch nahe, dass die Skepsis gegenüber den Corona-Maßnahmen für die regionale Impfquote nicht irrelevant ist. Womöglich ist die diffuse Befindlichkeit in Fragen der wahrgenommenen Corona-Gefahren letztlich für die Entscheidung für oder gegen eine Impfung erklärungskräftiger als die spezifische Einstellung zum Impfen selbst.

Wie sehr spiegeln sich in den Corona-Inzidenzen der Jahreswende um 2020/21 und den Impfquoten der Gegenwart Zusammenhänge wider? Wenn die Annahme stimmt, dass sich in den Corona-Inzidenzen in der Zeit vor Beginn der Impfstoffverfügbarkeit die Haltung gegenüber Corona und den Corona-Maßnahmen ausdrückt (und die Orientierungen in ihrer Grundstruktur auf der regionalen Ebene weitgehend stabil sind), dann wäre denkbar, dass es einen Zusammenhang gibt. Man würde dann erwarten, dass die hohen Inzidenzen mit einer niedrigen Impfquote

¹² Im Fall der Einstellungen zu den Corona-bezogenen Maßnahmen ergibt sich eine Korrelation von $r = -.52$ ($p < 0,10$). Das 5 %-Signifikanzniveau wird knapp verfehlt.

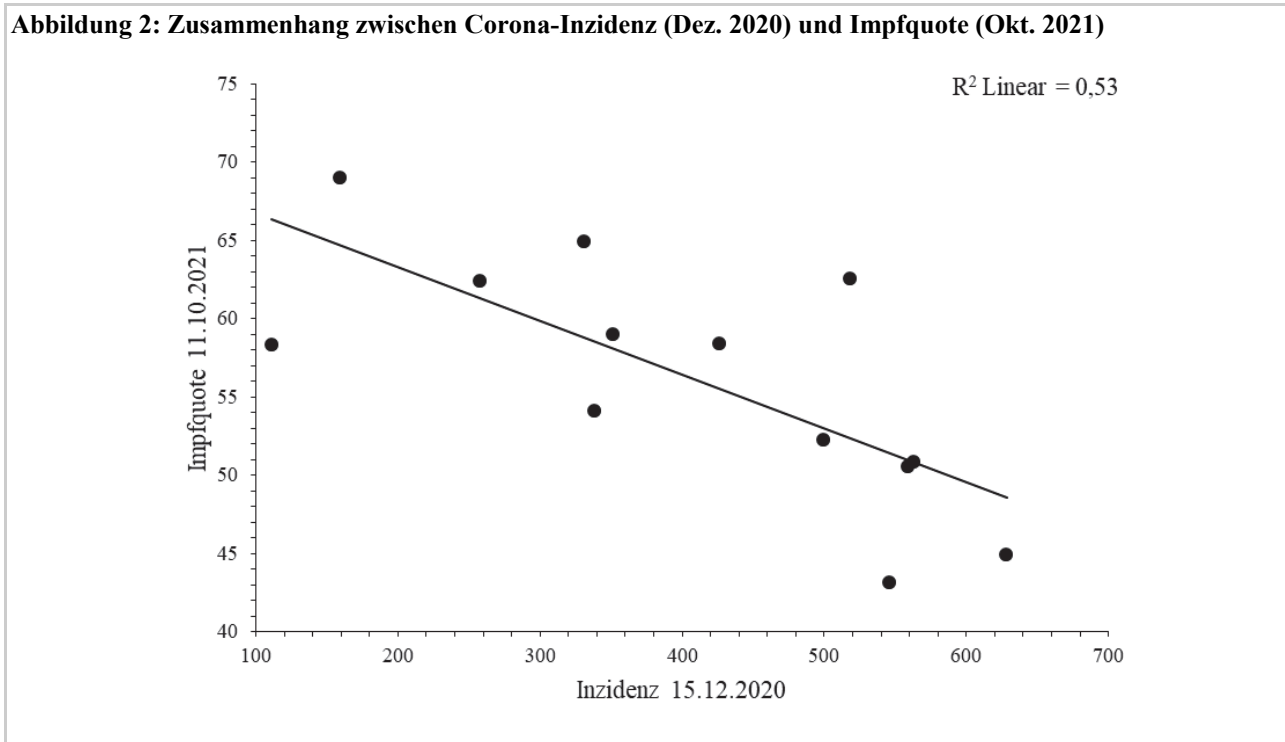
¹³ Würde man die Impfskeptiker restriktiver erfassen, über die dezidierte Aussage, sie würden sich „auf keinen Fall“ impfen lassen, käme man womöglich zu etwas engeren Zusammenhängen.

zum späteren Zeitpunkt einhergehen. Denn in einer Zeit, in welcher der Impfstoff unbegrenzt zur Verfügung steht, kann jeder, der will, sich impfen lassen. Wer nicht geimpft ist, hat sich gegen eine Impfung entschieden. Wobei zusätzlich eine Rolle spielen mag, dass in Gegenden mit einst hohen Corona-Inzidenzen auch der Anteil derer überproportional hoch sein dürfte, die sich zunächst nicht einer Impfung unterziehen: entweder weil sie aufgrund ihrer Infektion eine Zeitlang noch Immunität genießen oder weil sie die Corona-Gefahren aufgrund eigener Erfahrungen für vernachlässigenswert halten.¹⁴

Einen Zusammenhang zwischen Corona-Inzidenzen und Impfquote gibt es in der Tat. Er ist jedoch zeitlich beschränkt – lässt sich für die Zeit Mitte Oktober bis Mitte Dezember 2020 beobachten. Der stärkste Zusammenhang fällt wieder auf die Zeit Mitte Dezember (vgl. auch *Abbildung 2*). Dann sinken die Korrelationen wieder und lösen sich auf. Bedenkt man, dass im Wesentlichen in dieser Zeit ein Zusammenhang mit den Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen, der Impfskepsis, dem Verschwörungsdenken sowie AfD-Wahl besteht (vgl. Tabelle 1), dann scheint es, als wäre die Dynamik der Corona-Ausbreitung in dieser Zeit maßgeblich durch die spezifische Haltung gegenüber Corona vorangetrieben und die Zeit danach durch andere Einflussfaktoren: Einflussfaktoren, die eher in der Dynamik sozialen Netzwerkbeziehungen zu suchen sind als in spezifischen Motivlagen. Die Diffusion des Corona-Virus wäre unter diesen Umständen eher eine Funktion von Gelegenheitsstrukturen und weniger eine Funktion zielgerichteter individueller Entscheidungen.¹⁵

¹⁴ Gefragt, ob sie selbst oder jemand in ihrem näheren Umfeld bereits eine Corona-Infektion erlebt hätten, gaben 37 % der Befragten eine Corona-Infektion an. Näher differenziert ergab sich, dass dieser Prozentsatz sich zu 26 % aus Personen zusammensetzt, die von einem leichten Verlauf berichteten, und zu 11 % aus Personen, die einen schweren Verlauf berichteten. Wer von einem leichteren Verlauf berichtete, äußerte sich kritischer gegenüber den Corona-Maßnahmen der Regierung und neigte eher zu Verschwörungsthesen (Vorländer et al. 2021: 30). Dass die meisten Betroffenen einen leichten Corona-Verlauf erlebten, könnte in den Gegenden mit überproportionalen Inzidenzen – über den Effekt des Gefühls von Immunität hinaus – die Bereitschaft zum Impfen geschmälert haben.

¹⁵ Über die Dynamiken der Ausbreitung und den Stellenwert sozialer Faktoren ist wenig bekannt. Erste Ansätze zu einer Analyse der sozialen Basis, entlang der sich der Corona-Virus (und einst die Spanische Grippe) in unterschiedlichen Ländern ausbreiteten, finden sich in Berkessel et al. (2021). Zum Verlauf im regionalen Kontext der Bundesrepublik unter dem Einfluss der Erwerbsstrukturen, vgl. Dragano und Währendorf (2021).

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Corona-Inzidenz (Dez. 2020) und Impfquote (Okt. 2021)

5. Schlussbemerkungen

Untersucht wurde auf der Regionalebene Sachsens der Zusammenhang von Corona-Inzidenzen, Impfquote und politisch-kulturellen Einstellungen. AfD-Wahlergebnisse und Umfragebefunde bildeten dabei die Grundlage zur Beschreibung der politisch-kulturellen Einstellungen.¹⁶ Die Analyse erbrachte einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Verbreitung kritischer Einstellungen zur Corona-Gefährdung und zum Corona-bezogenem staatlichen Handeln einerseits und dem AfD-Wähleranteil andererseits: ein Zeichen dafür, dass der AfD-Wähleranteil in einer Region ein Symptom für das Vorliegen kritischer Corona-bezogener Einstellungen darstellt. Die größten Effekte auf die Inzidenz übten zeitweise die Corona-spezifischen Einstellungen in Form des Verschwörungsgedankens aus. Dessen ungeachtet spricht aufgrund des zeitlichen Verlaufs ebenfalls einiges dafür, dass dem

AfD-Wähleranteil in seinem Einfluss auf die Corona-Inzidenzen ein eigenständiger Stellenwert zukommt: ob jenseits der Themen, die in der hier herangezogenen Umfrage über die Einstellungsfragen ermittelt wurden, oder über das Alltagshandeln im Umgang mit Situationen der Corona-Gefährdung, sei dahingestellt.

Ähnlich wie im Fall des AfD-Wähleranteils unterlagen die Effekte der Corona-bezogenen Einstellungen auf die Inzidenzen einer besonderen zeitlichen Dynamik. So ist ein Zusammenhang nicht zu allen Zeiten gegeben. Er bildete sich im Zeitverlauf erst heraus und löste sich später wieder auf. Gedeutet wurde dies als ein Zeichen für das Vorhandensein wechselnder Einflussfaktoren, die im Verlauf der Corona-Ausbreitung den Corona-bezogenen Einstellungen zu bestimmten Zeiten einen größeren Effekt als zu anderen Zeiten zukommen ließen. Inwiefern sich ähnliche Prozesse wie in Sachsen zeitgleich in anderen Bundesländern vollzogen, ist unbekannt. Zumindest für den Effekt der AfD-Wahl ist auf Bundesebene ein ähnlicher, sich herausbildender Effekt auf die Inzidenzen beschrieben worden (Lange und Monschau 2021:13). Dies lässt eine vergleichbare Entwicklung im Bereich der Corona-bezogenen Einstellungen nicht unwahrscheinlich erscheinen.

Bezüglich der Impfquote ergaben sich Hinweise darauf, dass sich in ihnen in gewissem Umfang die Verbreitung Corona-bezogener Einstellungen widerspiegelt und darin vermutlich auch der Grund liegt, war-

¹⁶ Mögen auch in der Umfrage die Zahl der Befragten in einigen der in die Analyse einbezogenen Regionen niedrig liegen und aufgrund von Non-Response manche Merkmale Verzerrungen unterliegen, so dürften sich doch die Auswirkungen alles in allem in Grenzen halten und die grundlegenden substantiellen Zusammenhänge abgebildet werden. Dass sich die aggregierte Datenbasis lediglich auf 13 regionale Einheiten und nicht auf eine größere Zahl regionaler Einheiten stützt (etwa auf Bundesebene oder auf der Ebene mehrerer zusammengefasster Bundesländer), ist der begrenzten Verfügbarkeit regional ausdifferenzierbarer Umfragedaten geschuldet. Zum Einsatz regionalisierter, aggregierter Umfragebefunde für die Analyse regionaler Aggregat-Zusammenhänge vgl. mit Bezug auf Sachsen Reuband (2019), mit Bezug auf Thüringen Best und Salheiser (2021).

um auf der Regionalebene zeitweise eine Korrespondenz zwischen der derzeitigen Impfquote und den Corona-Inzidenzen der Jahreswende (2020/21) bestand. Inwieweit das Erleben einer eigenen Corona-Infektion (oder einer auf Seiten von Verwandten und Bekannten) die Impfbereitschaft reduziert und mit dafür verantwortlich ist, dass Sachsen – das im Herbst 2020/Frühjahr 2021 eine der höchsten Corona-Inzidenzen in Deutschland aufwies – heutzutage eine unterdurchschnittliche Impfquote hat, muss hier als Frage offen bleiben. Dass niedrige Impfquoten geeignet sind, die Zahl der Infektionen wieder in die Höhe zu treiben – primär unter den Ungeimpften –, daran besteht kein Zweifel. Und so erscheint es für manche Betrachter als nicht verwunderlich, dass Sachsen neben Thüringen (ebenfalls mit besonders niedriger Impfquote) im Herbst 2021 zu den Bundesländern zählt, in denen die Inzidenzen überproportional wieder ansteigen. Wie lange dieser Anstieg anhalten wird und andere Einflussfaktoren die Dynamik mitbeeinflussen werden, ist eine offene Frage.¹⁷

Literatur

- Berkessel, J.B., T. Ebert, J.E. Gebauer, T. Jonsson und S. Oishi (2021): Pandemic initially spread among people of higher (not lower) social status: evidence from Covid.19 and the Spanish flu, in: *Social Psychological and Personality Science*, S. 1-12
- Best, H. und A. Salheiser (2021): Regionale und individuelle Einflussfaktoren auf den Rechtspopulismus. Eine Analyse auf der Basis des „Thüringen Monitors“, in: H.U. Brinkmann und K.-H. Reuband, Hrsg., *Rechtspopulismus in Deutschland. Wahlverhalten in Zeiten politischer Polarisierung*. Wiesbaden (im Druck)
- Doblhammer, G., D. Kreft und C. Reinke (2021): Regional characteristics of the second wave of SARS-CoV-2 Infections and COVID-19 deaths in Germany, in: *International Journal of Environmental and Public Health*, 18 (URL: <https://doi.org/10.3390/ijerph182010663>; Zugriff 18.10.2021)
- Dragano, N. und M. Wahrendorf (2021): Zusammenhänge zwischen dem Verlauf der COVID-19 Inzidenzen auf regionaler Ebene und Indikatoren zur Erwerbstätigkeit. Universitätsklinikum Düsseldorf (URL: https://www.uniklinik-duesseldorf.de/fileadmin/Fuer-Patienten-und-Besucher/Kliniken-Zentren-Institute/Institute/Institut_fuer_Medizinische_Soziologie/Forschung/Covid-19/210414_Report_Inzidenzverlaeuft_nach_regionalen_Indikatoren_zu_Wirtschaft_und_Beruf.pdf; Zugriff 18.10.2021)
- Helios (2021): Forsa Studie. Covid-19-Impfbereitschaft nimmt zu. Pressemitteilung vom 19.01.2021 (URL: <https://www.helios-gesundheit.de/unternehmen/aktuelles/pressemitteilungen/detail/news/covid-19-impfbereitschaft-in-deutschland-nimmt-zu/>; Zugriff 18.10.2021)
- Hövermann, A. (2021): Sommer 2021: Inzidenzen sinken, Corona-Zweifel und Verschwörungsmythen bleiben. Aktuelle Befunde der 5. Welle der HBS-Panel-Erwerbspersonenbefragung 2020/21. WSI Policy Brief Nr. 61, 10/2021. Düsseldorf (URL: https://www.Boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008114; Zugriff 18.10.2021)
- Ifo und forsa (2020): Die Deutschen und Corona. Schlussbericht der BMG-„Corona-BUND-Studie“. München und Berlin (URL: <https://www.ifo.de/DocDL/studie-2020-corona-bund-endbericht.pdf>; Zugriff 18.10.2021)
- Infas (2021): Impfquote und Impfbereitschaft nach Bundesland und Alter. Pressemitteilung. (URL: https://www.infas.de/fileadmin/user_upload/PDF/infas_Pressemitteilung_Impfbereitschaft_nach_Bundeslaendern_und_Alter_20210818.pdf; Zugriff 18.10.2021)
- Institut für Demoskopie (2020): Der schwere Weg in die Normalität. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 11 vom 22. Mai 2020 (URL: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/FAZ_Mai_2020_Normalitaet.pdf; Zugriff 18.10.2021)
- Institut für Demoskopie (2021): Roland Rechtsreport 2021. Allensbach (URL: https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2021.pdf; Zugriff 18.10.2021)
- Lange, M. und O. Monscheuer (2021): Spreading the disease. Protest in times of pandemics. ZEW Discussion Papers, February 2021, No.21-009. Mannheim (URL: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp21009.pdf>; Zugriff 18.10.2021)

¹⁷ Die Corona-Inzidenz in Sachsen lag am 18.10.2021 bei 123,3. In Thüringen lag sie bei 138,9 – in der Bundesrepublik als Ganzes bei 74,4. Unter den westdeutschen Bundesländern wies Bayern den höchsten Wert auf (98,1), gefolgt von Baden-Württemberg (98,1) – in beiden Fällen handelt es sich um Bundesländer, deren Impfquote sich nicht nennenswert vom bundesdeutschen Durchschnitt unterscheidet. Dies spricht für einen komplexeren Zusammenhang als einen, der auf die Impfquote allein rekurriert.

NDR (2001): Forsa-Umfrage MV: Großteil hält Corona-Maßnahmen für angemessen (URL: <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Forsa-Umfrage-MV-Grossteil-haelt-Corona-Massnahmen-fuer-angemessen,coronavirus4132.html>;
Zugriff 18.10.2021)

Reuband, K.-H. (2019): Fremdenfeindlichkeit und AfD-Wahlerfolge in Sachsen: Wie sehr spiegeln sich regionale Unterschiede in Sachsen in den Einstellungen zu Ausländern und Muslimen wider?, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP), 25 (1), S. 13-27

Reuband, K.-H. (2021): Regionale AfD-Milieus und die Dynamik der Corona-Ausbreitung. Eine Analyse auf der Basis kreisfreier Städte und Landkreise in Sachsen, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP), 27 (1), S. 1-14

Robert Koch Institut (2021a): Tabelle mit den gemeldeten Impfungen nach Bundesländern und Impfquoten nach Altersgruppen (18.10.2021). (URL: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Impfquotenmonitoring.xlsx?__blob=publicationFile; Zugriff 18.10.2021)

Robert Koch Institut (2021b): COVID-19 Impfquoten Monitoring in Deutschland (COVIM). Report 7. (URL: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Projekte_RKI/COVIMO_Reports/covimo_studie_bericht_7.pdf?__blob=publicationFile; Zugriff 18.10.2021)

Roose, J. (2020b): Verschwörung in der Krise. Repräsentative Umfragen zum Glauben an Verschwörungstheorien vor und in der Corona Krise. Konrad Adenauer Stiftung, Forum empirische Sozialforschung. Berlin (URL: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/verschwoerung-in-der-krise>; Zugriff 18.10.2021)

Schulze-Böing, M. (2021): Corona, Sozialstruktur und Kultur. Befunde zu sozialen, politischen und kulturellen Risikofaktoren für Covid-19 auf der Ebene von kreisfreien Städten in Deutschland (URL: https://www.researchgate.net/publication/353658472_Corona_Sozialstruktur_und_Kultur_2021; Zugriff 18.10.2021)

Vorländer, H., M. Herold und C. Otteni (2021): Covid-19 in Sachsen. Sozialräumliche und politisch-kulturelle Rahmenbedingungen des Pandemiegeschehens. Midem Studie 2021-1. Dresden (URL: https://forum-midem.de/cms/data/fm/user_upload/Publikationen/TUD_MIDEM_Studie_2021-1_RZ-print.pdf; Zugriff 18.10.2021)

Wichmann, O, S. Scholz, M. Waize, N. Schmidt-Küpke, O. Hamouda, L.H. Wieler und L. Schade (2021): Welche Impfquote ist notwendig, um COVID-19 zu kontrollieren?, in: Epidemiologisches Bulletin, 27, S. 3-13

Wie digitalisiert war der Bundestagswahlkampf 2021? Zwölf Thesen

Gerhard Vowe¹

Der Bundestagswahlkampf 2021 war mit seinen Auf- und Abspannungen und voller Überraschungen – etwa die unerwartet geringe Bedeutung der Pandemie gegen Ende oder die starke Zentrierung um die politische Mitte. Im Folgenden geht es um einen speziellen Aspekt: Was zeigt uns der Bundestagswahlkampf 2021 unter dem Aspekt der Digitalisierung? War er eher eine Fortsetzung der Tradition oder ein Durchbruch für Innovation?²

Mit zwölf Fragen soll erfasst werden, wie sich die Kommunikation im Dreieck von Parteien, Wählern und Medien während des Wahlkampfes im Hinblick auf Digitalisierung gestaltet. Die Antworten beruhen nicht auf einer systematischen Erhebung und Auswertung von Daten, sondern sollen eben dies als Thesen vorbereiten, indem sie die digitalen Aspekte des Bundestagswahlkampfes 2021 (BWK21) differenzieren und zu einer strukturierten Diskussion anregen. Daraus kann dann empirische Forschung hervorgehen.³

(1) War Corona ein Katalysator der Digitalisierung des Wahlkampfes?

Betrachtet man den **ganzen Prozess der Bundestagswahl** von der Kandidatenaufstellung in den Parteien bis zur Koalitionsbildung, so werden die steilen Lernkurven der Parteiorganisationen, aber auch der

Mitglieder und Wähler deutlich, die unter dem massiven Druck der Corona-Pandemie vollzogen wurden. Alle Parteien haben mit der Bundestagswahl und mit den Wahlen in den Corona-Wellen davor gelernt, eine Wahl digital zu organisieren: Gremiensitzungen, Listenaufstellungen in den Parteigliederungen, Schulungen der Kandidaten und Wahlkämpfer, Programmdebatten und Führungskämpfe auf Parteitagen, innerparteiliche Absprachen, überparteiliche Agreements, Akquisition von Spenden und große Teile der Wahlkampagne selbst. Das Know-How ist jetzt da – bei Führung und Apparat, aber auch bei Mitgliedern und Bürgern. In den frühen Phasen wurden die Beteiligten durch die Pandemie in die Digitalität gezwungen, und dies hat insgesamt einen Durchbruch der Digitalisierung in der Wahlkommunikation zur Folge gehabt.

In der heißen **Schlussphase** hingegen entspannte sich die Infektionslage, und die Pandemie prägte nicht mehr so wie bei den Landtagswahlkämpfen im Frühjahr den Wahlkampf. Weder dominierte das Coronathema, noch beherrschte der Infektionsschutz die Kampagnen, noch hatte Corona massiven Einfluss auf Präsenz oder Performanz der Spitzenkandidaten. Allerdings wurden auch in der Schlussphase für viele Formate digitale Backups vorbereitet, etwa Veranstaltungen zusätzlich gestreamt. Außerdem nahmen die Parteien die Briefwähler mit gesonderten digitalen Ansprachen ins Visier. Durch die sprunghafte Zunahme der Briefwahl wurde der Zeitraum für Wahlentscheidungen wesentlich nach vorne verlängert – mit noch unklarer Wirkung auf das Wahlergebnis.

Antwort auf die Frage also: Corona beschleunigte enorm die Digitalisierung und damit auch die Professionalisierung von Wahlen und Wahlkämpfen, auch wenn die Schlussphase des BWK21 davon weniger geprägt wurde.

(2) War Digitalisierung ein Treiber für Polarisierung?

Unter **Polarisierung** ist eine Veränderung der politischen Auseinandersetzung zu verstehen, bei der die politische Mitte abnimmt und die Ränder zunehmen. Die Unterschiede zwischen den politischen Positionen werden größer, und die Sicht der jeweils anderen Position wird negativer (Neubaum, 2021). Dieser Prozess hängt eng mit digitaler Kommunikation zusammen. Die digitalen Medien bieten hervorragende Möglichkeiten, die Polarisierung zum Ausdruck zu bringen und sie damit zu verschärfen. Denn Meinungen können vielfach anonym oder pseudonym geäußert werden, die zeitlichen, finanziellen und sozialen

¹ Prof. Dr. Gerhard Vowe ist Seniorprofessor für Kommunikationswissenschaft im Institut für Sozialwissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und im Department of Ethical, Legal & Social Implications des Center for Advanced Internet Studies (CAIS) in Bochum tätig.

² Unter *Digitalisierung* wird hier eine Veränderung der Kommunikation verstanden, bei der ein zunehmender Anteil der in der Kommunikation verwendeten Zeichen binär codiert ist, also direkt oder indirekt auf dem Code von Null und Eins beruht (Grimm & Delfmann, 2017). Auch der digital basierte Anteil der politischen Kommunikation wird immer größer und kann mit Hilfe von vernetzten Computern produziert, übertragen, gespeichert, genutzt und bearbeitet werden. Ein Indikator für Digitalisierung ist die Verschiebung der Nutzungszeiten von klassischen zu internetbasierten Medien. Mit der Digitalisierung geht ein struktureller Wandel der politischen Kommunikation in allen ihren Facetten einher (siehe dazu Vowe, 2020).

³ Der Beitrag ist unmittelbar nach der Bundestagswahl im Oktober 2021 entstanden. Ich danke Christine Buse für Hilfe bei der Recherche und Matthias Begenat, Christoph Bieber, Josef Haschke, Ole Kelm, Nils Kleibrink und Thomas Poguntke für hilfreiche Hinweise zu einer früheren Fassung.

Kosten für expressive Äußerungen sind gering, scharfe und schrille Verlautbarungen werden durch hohe Aufmerksamkeit belohnt – alles das fördert die Ränder und nicht die Mitte. Umgekehrt ermuntert die Schärfe der Auseinandersetzung zu schnellen und verkürzten Botschaften. Dadurch entsteht eine Spirale wachsender digitaler Erregung (Pörksen, 2018). Polarisierung und Digitalisierung korrelieren deshalb grundsätzlich positiv – sie treiben sich wechselseitig voran.

Von dieser Spirale war in diesem Wahlkampf wenig zu spüren. Überraschend war der geringe Grad an Polarisierung. Es war **kein Lagerwahlkampf**. Im Ergebnis entfallen auf die Mitte 75% der Stimmen, auf die politischen Ränder mit den Linken und der AfD 15% und auf die Splitterparteien 10%. Sicherlich gibt es in der Mitte deutliche programmatische Unterschiede, etwa zum Verhältnis von Staat und Markt. Aber die Gemeinsamkeiten sind groß, und grundsätzlich können alle in der Mitte koalieren. Entsprechend integrativ traten alle Spitzenkandidaten der Mitte auf. Und auch die Wähler waren bereit, zwischen den Parteien der Mitte zu wechseln: Sehr viel mehr Menschen als früher konnten sich durchaus vorstellen, verschiedene Parteien zu wählen, allerdings nicht die am rechten und linken Rand. Da sich nicht zwei scharf konturierte Lager bekämpften, blieben der Stellenwert normativ aufgeladener Themen und das Ausmaß der Empörung begrenzt. Identitätspolitik blieb außen vor, sowohl in der linken als auch in der rechten Variante. Klassische Verteilungskonflikte dominierten kulturelle Wertkonflikte. Auch beim Klimaschutz ging es vor allem um die Verteilung der Lasten. Damit korrespondiert, dass der Anteil der negativen Wahlkampfbotschaften begrenzt blieb: Insgesamt priesen die meisten Akteure stärker die Vorzüge der eigenen Position als sie die Nachteile der anderen Positionen schmähten. Umso überraschender war der Versuch der Union, gegen Ende mit Warnung vor einer Linksregierung einen Last Minute-Swing herbeizuführen. Auch die persönlichen Angriffe auf Spitzenkandidaten hielten sich insgesamt in engen Grenzen, wenn man den BWK21 mit Wahlen früher oder woanders vergleicht.

Dies alles dämpfte die **digitale Erregung**. Denn wenn die Stimmung sich stärker aufgeheizt hätte, wären vermehrt digitale Instrumente genutzt worden – aus expressiven und aus strategischen Motiven. Je schriller, desto mehr Reaktionen, desto schneller hätte sich die Spirale der Erregung gedreht. Dem war aber nicht so. Dies schließt nicht aus, dass es einige konzertierte digitale Angriffswellen gegen Baerbock

und Laschet gegeben hat. Aber diese verfielen nicht in dem Maße, wie es etwa 2017 der Fall war, als der Wahlkampf thematisch auf Migration und personell auf Angela Merkel fokussiert war.

Antwort also: Grundsätzlich korrelieren die beiden Tendenzen positiv, sie treiben oder sie dämpfen sich wechselseitig. Je höher oder niedriger die Polarisierung, desto höher oder niedriger die Digitalisierung. Dieser Wahlkampf bildet somit die Gegenprobe zur Spirale digitaler Erregung: Da der BWK21 wenig polarisiert war, gingen davon keine Impulse für die Digitalisierung aus; umgekehrt ist nicht erkennbar, dass im Verlauf des BWK21 eine intensivere Nutzung digitaler Medien die Polarisierung vorangetrieben hätte.

(3) Wie digitalisiert war die Top Down-Kommunikation zwischen Parteien und Wählern?

In der Wahlkommunikation der Parteien und Kandidaten mit den Wählern lassen sich **drei Grundtypen** von Formaten unterscheiden und im Hinblick auf Reichweite, Kontrollgrad und Digitalisierung charakterisieren.

Auf der einen Seite des Spektrums werden **massenmediale Formate** im One-To-Many-Modus genutzt, um Wahlbotschaften an ein breites Publikum zu vermitteln, und zwar

- stark durch die Parteien kontrollierbare Formate wie TV-Spots, Plakate, Presseanzeigen, Kundgebungen, Webseiten und Parteiseiten in sozialen Netzmedien;
- weniger stark kontrollierbare Formate wie die Trielle und im TV übertragene Town Hall-Meetings, in denen den Kandidaten innerhalb strikter Regeln ein großer Spielraum zugestanden wird;
- wenig durch die Parteien kontrollierbare Formate wie die journalistische Wahlberichterstattung in den klassischen Medien oder in journalistischen Online-Angeboten.

Alle drei Formatgruppen wurden im BWK21 durch die Parteien weiter digitalisiert. Eine Intention dabei ist, die Reichweite zu erhöhen, etwa indem Kundgebungen gestreamt werden. Wachsende Bedeutung hat gewonnen, diejenigen kontinuierlich mit Informationen zu versorgen, die den Seiten von Parteien und Kandidaten in sozialen Netzmedien folgen, darunter gerade auch diejenigen, die nur noch über soziale Netzmedien erreicht werden können (Hölig et al., 2021; Wiederholz et al., 2021). Dabei konzentrieren sich die Parteien nach wie vor stark auf Twitter, also

auf ein Netzmedium der Elite. Mit der Digitalisierung dieser Formate verbindet sich die Intention, den Kontrollgrad zu erhöhen, etwa indem unmittelbar nach den Triellen Ausschnitte an Journalisten mit Kommentaren geschickt werden, um die Berichterstattung über die Trielle zu beeinflussen. Hinzu kommen weitere Vorteile digitaler Verbreitung: So können multimediale Botschaften schnell und kostengünstig produziert und verbreitet werden; vor allem können dabei Daten über Rezeption und Rezipienten gewonnen werden.

Auf der anderen Seite des Spektrums von Top Down-Kommunikation stehen **Formate der interpersonellen Wahlkommunikation** im One-To-One-Modus zwischen Kandidaten und Wählern. Bei einigen dieser Formate, wie die Ansprache von Wählern an Ständen, per Telefonanruf oder an der Haustür, können zumindest die Botschaften und die Bedingungen stark durch die Kandidaten kontrolliert werden, wenn auch nicht die Reaktionen der Gesprächspartner. Andere Formate können nur schwach durch die Parteien kontrolliert werden wie die Vielzahl von spontanen und flüchtigen Gesprächen zwischen Parteimitgliedern und Unterstützern mit Wählern. Alle diese Formate haben durch ihre Zeitintensität sehr begrenzte Reichweiten. Auch sie haben sich im BWK21 digitalisiert, allerdings schwächer als die massenmedialen Formate. Hinter dieser Digitalisierung steht ebenfalls die Intention, den Kontrollgrad zu erhöhen, etwa indem täglich Kernbotschaften an die Anhänger versendet werden, die dann als Richtschnur für Gespräche genutzt werden können. Die andere Intention ist, die Reichweite zu erhöhen, etwa indem der Haustürwahlkampf auf einer Datenbasis geführt wird, die es erlaubt, mit höherer Wahrscheinlichkeit parteiaffine Bewohner anzusprechen, bei denen sich also das Klingeln lohnt (Kruschinski & Haller, 2018). Neue Formate der individuellen Ansprache von Wählern im digitalen Raum sind hingegen im BWK21 nicht entwickelt worden.

Zwischen diesen beiden Polen des Spektrums stehen **Formate der Gruppenkommunikation** im One-To-Few-Modus. Es werden gezielt Gruppen von Personen angesprochen, die sich in verschiedenen Merkmalen ähneln – in sozio-demographischen, psychographischen, geographischen oder kommunikativen Merkmalen. Diese Ansprache spezifischer Gruppen bietet enorme Vorteile, da sie Streuverluste minimiert und damit eine Erhöhung der Reichweite und des Kontrollgrads verspricht. Traditionell werden dafür analoge Medien genutzt wie Standardbriefe oder Anzeigen in Spezialzeitschriften. Die Digitali-

sierung hat gerade in diesem Bereich besonders ge-griffen. Denn die Formate basieren auf Daten, um die Gruppen zu bilden. Je mehr Datenpunkte man von einer Person hat, desto genauer kann man schätzen, wofür sie sich interessiert und wie sie sich verhält (Kosinski et al., 2013). Daraus hat sich Microtargeting als digital gestützte Marketingstrategie entwickelt (Castleman, 2016; Lundry, 2012; Nickerson & Rogers, 2014). Damit ist die Illusion individualisierter Botschaften verbunden, tatsächlich bleiben es aber standardisierte Botschaften an eher grob zugeschnittene Gruppen. Die Modelle dafür werden ständig verbessert, auch durch den Einsatz von Künstlicher Intelligenz. Dies wird durch Agenturen und Plattformen als Geschäftsmodell betrieben – ganz überwiegend für Wirtschaftskommunikation.

Antwort also: Im BWK21 hat die Digitalisierung aller Formate der Top Down-Kommunikation merklich zugenommen und dadurch zugleich die Reichweite und die Kontrollierbarkeit der Top Down-Kommunikation erweitert. Diese Steigerung der Effizienz gelang insbesondere durch neue Formate der Gruppenkommunikation, aber auch durch neue hybride Formate der Verknüpfung von analoger und digitaler Massenkommunikation und von digital unterstützter interpersonaler Kommunikation.⁴

(4) Welchen Stellenwert hatte Microtargeting?

Mit Microtargeting verbindet sich die **faszinierende Idee**, nicht mehr generelle Botschaften an möglichst alle auszusenden, sondern gezielt die Botschaften auf möglichst spezifische Gruppen oder gar auf einzelne Personen auszurichten. Damit reagiert die Wahlkommunikation auf die wachsende Differenzierung von Wählerprofilen im Hinblick auf ihre Interessen, kognitiven Muster und Kommunikationsweisen. Eine Version des Wahlprogramms in einfacher Sprache ist inklusiv, nicht exklusiv. Eine ausführliche Darlegung der Radwegeplanung für die daran Interessierten schließt diese nicht aus, im Gegenteil, sie bindet sie ein. Microtargeting könnte Kampagnen ansprechender und rationeller machen, vor allem können dadurch Rückkopplungen der Wähler präziser aufgegriffen und die Ansprachen iterativ optimiert werden.

Alle Bundestagsparteien, auch Grüne und Linke, haben einen erheblichen Teil ihres Wahlkampfbudgets

⁴ Die einzelnen Formate der Top Down-Wahlkampfkommunikation lassen sich auf einem Achsenkreuz aus Reichweite und Kontrollierbarkeit abbilden. Grundsätzlich verschiebt die Digitalisierung die Formate dann in Richtung vergrößerter Reichweite und vergrößertem Kontrollgrad.

im BWK21 für Microtargeting verwendet (Hoppenstedt & Pauly, 2021; Kasper, 2021). Es gibt zwei Gruppen von **Targetingformaten**:

- **Targeting auf Basis von Plattformdaten:** Die Partei kauft bei *Facebook*, *Google*, *Instagram* und *YouTube* gezielte Werbung, also Kontakte nach Profilen. Sie nutzen dabei die Datenbestände der Plattformen. Die Gruppenbildung geschieht nach eher groben Kategorien. Die Plattformen spielen dann politische Informationen denjenigen Nutzern zu, von denen anzunehmen ist, dass sie für die jeweiligen Botschaften empfänglich sind. Auf *Facebook* geschieht das in zwei Formaten: als kenntlich gemachte Anzeige oder als Nachricht mit dem Vermerk *sponsored post*.⁵ Die sind dann nur für diese Gruppe sichtbar. In diesem Wahlkampf hat der Anteil der gezielt ausgespielten Anzeigen zugenommen; dies belegt den hohen Stellenwert dieser Ansprache in den Wahlkampfstrategien. Das kann positive Eigenwerbung transportieren oder auch negative Werbung mit Angriffen auf Konkurrenten. Alle Parteien haben sich mit Angriffen auf die AfD zurückgehalten und sie vielmehr ignoriert. Die CDU hat

⁵ Eine hilfreiche Übersicht der Optionen und erste Auswertungen einer Datenerhebung des Microtargeting im BWK21 über *Facebook* finden sich bei Kruschinski, 2021a. In Kurzfassung: *Facebook* bietet zwei Formate für *paid media* im Wahlkampf an: (1) **Postformat:** Eine Partei kann die Posts von ihrer *Facebook*-Seite (*owned media*) nicht nur an ihre Follower ausspielen, sondern auch an diejenigen, die ihr von *Facebook* zusätzlich nach sozio-demographischen und geographischen Kriterien zur Verfügung gestellt werden. Nur in deren Newsfeed tauchen die Parteibotschaften dann als *sponsored posts* auf. Dies dient damit der gezielten Vergrößerung der Reichweite von auch generell ausgesendeten Informationen. (2) **Anzeigenformat:** Oder die Partei erstellt eigens gestaltete Botschaften, die als *Ads* an eine Gruppe von *targeted user* gehen, die sehr viel feiner granuliert sind, da sie von *Facebook* nach Maßgabe von vielen Kriterien auf Grundlage ihres Datenschattens zusammengestellt werden. Für diese Zielgruppenbestimmung werden auch bisherige Kontakte der Parteien herangezogen, zu denen dann *lookalike audiences* gebildet werden, also User der Plattformen, die diesen bisherigen Kontakten ähnlich sind. Es kann für die *Ads* auch das Werbeziel genau definiert werden, beispielsweise Aufmerksamkeit zu gewinnen oder Aktivitäten auszulösen, etwa der Partei auf *Facebook* zu folgen, zu spenden oder auf ein Gesprächsangebot einzugehen. Dementsprechend wird auch die Vergütung angesetzt, da die Zielerreichung gemessen werden kann. Zudem erlaubt das Anzeigenformat einen Test von mehreren Versionen einer Anzeige. Das alles ist kostspielig, aber effizient. Beide Formate bieten Möglichkeiten, dass die Rezipienten selbst auf die Botschaften reagieren, sie kommentieren, bewerten und vor allem teilen, also ihrerseits interagieren (*earned media*). Mit den Daten aus diesen Reaktionen können nicht nur Botschaften optimiert werden, dies geht auch ein in den Preis für die *Ads* und in die algorithmisch kuratierte Platzierung der *sponsored posts* in den Newsfeeds.

gegen Ende des Wahlkampfes einen erheblichen Anteil ihres Budgets für Microtargeting in Angriffe auf die SPD gesteckt, auf die andere Regierungspartei. Hingegen blieben Grüne und SPD weitgehend positiv in ihren über Microtargeting versendeten Botschaften (Kruschinski, 2021a; 2021b; 2021c).

- **Targeting auf Basis eigener Daten:** Die Partei baut eigene Datenbestände auf, um selbst gezielt Personen anzusprechen. Dafür kann sie Daten aus bereits bestehenden Kontakten nutzen, etwa aus ihren Mailinglisten, und sie kann vor allem bei der *Deutschen Post Direkt* Adressen von Personen erwerben, für die nach Häuserblocks eine Wahrscheinlichkeit der Parteineigung bekannt ist. Das nutzt die Partei für den Haustürwahlkampf. Dabei werden die Daten kontinuierlich durch die Ergebnisse der Ansprache ergänzt. Ein Beispiel für ein entsprechendes Tool ist die App *CDU Connect*, die auch spielerische Elemente integriert.

Die Parteien setzen beim Microtargeting **unterschiedliche Schwerpunkte**, etwa im Hinblick auf Anzahl, Frequenz und Varianz der Anzeigen oder im Hinblick auf das Verhältnis von *Ads* und *sponsored posts*. Insbesondere die FDP hat dies überlegt in ihre Wahlkampfstrategie eingebunden.

Und die Parteien sind beim datengetriebenen Wahlkampf unterschiedlich **transparent**, was das finanzielle Budget, die Intensität der Aktivitäten und die Zielgruppen angeht. Die Grünen sind besonders transparent, aber auch die Union veröffentlicht alle Anzeigen auf ihrer Website, um dem Vorwurf zu entgehen, sie spiele *dark posts* aus, also Botschaften, die nicht allgemein sichtbar sind (Hoppenstedt & Pauly, 2021; Kasper, 2021).

Antwort also: Microtargeting ist zum Kernbestandteil von Wahlkampagnen geworden und war auch im BWK21 integraler Bestandteil aller im Bundestag vertretenen Parteien. Aber: Über die Inhalte von Microtargeting wissen wir wenig, über die Nutzung wissen wir ganz wenig, über die Wirkung wissen wir nichts.

(5) Wie sehr war die Mobilisierung der Anhänger auf Digitalisierung angewiesen?

Die Kommunikation zwischen Parteispitze und Parteibasis ist von **entscheidender Bedeutung** für den Wahlerfolg. Mitglieder und Unterstützer *können* für eine aktive Rolle im Wahlkampf mobilisiert werden, denn grundsätzlich stehen sie ja ihrer jeweiligen Partei positiv gegenüber. Aber sie *müssen* auch mobilisiert werden, denn zwischen positiver Grundhaltung

und aktivem Engagement klafft eine tiefe Lücke, die überbrückt werden muss. Mobilisierung ist kein Selbstläufer, wie auch der BWK21 sehr deutlich zeigt. Wenn noch nicht einmal die Anhänger einer Partei vollständig und vollzählig hinter einer Kampagne stehen, dann fällt sie in sich zusammen. Wenn sie aber überzeugt sind, dass es sich zu kämpfen lohnt, dann zieht das Kreise, und immer mehr Menschen im jeweiligen Umfeld werden aktiviert, die ihrerseits wieder andere ansprechen. Wie kann eine solche Spirale der Mobilisierung in Schwung kommen? Dies erfordert Antworten auf vier Teilfragen:

Wer soll mobilisiert werden? Es geht dabei nicht nur um die Parteimitglieder und deren Umfeld, es geht auch um diejenigen Wähler, die bei einzelnen politischen Teilfragen für ein Engagement zu gewinnen sind, etwa beim Thema Migration oder bei einem lokalen Problem. Im Fokus stehen dabei die Meinungsführer, die in ihren jeweiligen sozialen Netzen den Ton vorgeben, also in der Nachbarschaft, in Vereinen, am Arbeitsplatz oder in der Familie (Katz & Lazarsfeld, 1955). Es geht aber auch um Bündnispartner der Parteien, also um Vertreter von Verbänden oder zivilgesellschaftlichen Gruppen, und um Multiplikatoren wie Journalisten und Influencern.

Wozu soll mobilisiert werden? Mobilisierung zielt letztlich auf Verhaltensänderungen ab. Die Mobilisierten sollen Partei und Kandidaten aktiv unterstützen, etwa durch Spenden und durch Mitarbeit, aber vor allem sollen sie in ihrem jeweiligen Umfeld für Partei und Kandidaten werben. Dies setzt Veränderungen von Einstellungen voraus. Die zu Mobilisierenden müssen überzeugt werden, dass sich ihr Engagement lohnt, sie müssen Kosten und Nutzen abwägen und zu einem positiven Resultat kommen. Und das setzt wiederum Veränderungen im Wissen voraus, und zwar durch vertrauenswürdige Informationen über Kandidaten, Themen, andere Unterstützer und Gegner. Um über diese Kaskade von Wissen und Einstellungen Änderungen des Verhaltens zu erreichen, hat die Nudging-Forschung neue Wege ermittelt (Thaler & Sunstein, 2008).

Wodurch kann mobilisiert werden? Menschen werden durch Menschen mobilisiert, durch Bekannte, Vertraute, Verwandte: „more than anything else people can move other people“ (Lazarsfeld et al., 1944, S. 158). Diese Menschen müssen glaubhaft eine Botschaft vermitteln. Diese Botschaft ist umso vermittelbarer, je mehr sie packend erzählt werden kann. Mit Paragraphen, Bullet-Points und Statistiken können Menschen nicht mobilisiert werden. In der Erzählung

sollte es einen Konflikt zwischen einem edlen Helden und perfiden Widersachern geben. In deren Kampf sollte es um das Große und Ganze gehen, nicht um Kinkerlitzchen und nicht um schnöde Vorteile. Es muss etwas auf dem Spiel stehen, die Welt muss vor der Heizeit gerettet werden oder Deutschland vor einer Linksregierung. Und eine packende Erzählung muss einen Spannungsbogen haben, ihr Ende hat offen zu sein und kann und muss beeinflusst werden. Auch hier zwingt die Erfahrung des BWK21 zu Einschränkungen, weil es immer Ausnahmen von goldenen Wahlkampffregeln gibt: Die SPD hat auch ohne packende Erzählung und ohne strahlenden Helden ihre Anhänger mobilisieren können, und zwar einfach dadurch, dass nach Jahren der Gefangenschaft die Freiheit winkte. Dennoch: Eine packende Erzählung bleibt ein wirksamer Hebel, um die drei Grundbedingungen für Mobilisierung zu erfüllen: Anhänger können nur mobilisiert werden, wenn sie sich beteiligen *wollen*, also selbst das Bedürfnis haben, sich zu engagieren; und wenn sie sich beteiligen *sollen*, also spüren, dass ein Engagement von ihnen erwartet wird, und zwar durch die Parteispitze und durch ihr soziales Umfeld; und wenn sie sich beteiligen *können*, wenn es also zu ihnen passende Möglichkeiten gibt.

Das Können verweist auf Digitalisierung als Antwort auf die Frage: **Wie kann mobilisiert werden?** Digitale Medien haben zentrale Bedeutung für innerparteiliche Kommunikation gewonnen. Das betrifft die punktuelle Kommunikation, also die digitale Vorbereitung, Durchführung und Verbreitung von Ereignissen wie Parteitagen, und es betrifft die kontinuierliche Kommunikation. Messengerdienste, soziale Netzseiten, Videoportale bieten niedrigschwellige Möglichkeiten nicht nur für Kontakt und Information, sondern auch für Engagement – von Likes und Shares über Tweets und Re-Tweets bis zu der Teilnahme an digitalen Votings oder dem Spenden von Daten (Bündnis 90/Die Grünen, o.J.). Sie erlauben, unmittelbar zu agieren und auf Gegner zu reagieren. Sie sind flexibel und passen sich den jeweiligen kommunikativen Welten von *Digital Natives* und *Digital Immigrants* an. Digitale Medien sind effizient, weil die finanziellen, zeitlichen und kognitiven Kosten in einem sehr günstigen Verhältnis stehen zum Nutzen. Und sie bieten einen multimedialen Raum, die Story weiter zu erzählen und sie dabei weiterzuentwickeln – angereichert mit Selfies, Emoticons, Anekdoten, eigenen Erfahrungen, Fakten oder witzigen Kommentaren. Durch soziale Medien wird jede(r) zum Erzähler und strickt die Story fort. Und digitale Kanäle ermöglichen eine Rückkopp-

lung, indem sie Nutzungsdaten zu Inhalten, Formen und Personen zurückspielen und so Optimierungen ermöglichen.

Daten zur **Mobilisierung** durch die einzelnen Parteien **im BWK21** stehen (noch) nicht zur Verfügung. Aber auf Grundlage anekdotischer Evidenz sind vor allem drei Phänomene bemerkenswert: (1) Es ist der Union nur unzureichend gelungen, ihre Anhänger zu mobilisieren. Vor allem dadurch hinterlassen die beiden Parteien einen erschöpften Eindruck. Den Grünen ist es hingegen gelungen, ihre Anhänger zu mobilisieren, und überraschenderweise auch der SPD und der FDP. (2) Es ist bezeichnend für das Personaltableau in diesem Wahlkampf, dass ausgerechnet Scholz noch am ehesten zum Helden avancierte. Scholz konnte sich einen relativen Vorteil verschaffen – trotz der Verstrickung in Skandale, trotz seiner Vizekanzlerschaft in einer ungeliebten Regierung, trotz seines wenig ansprechenden Kommunikationsstils. (3) Einiges deutet auf Strategien der „asymmetrischen Demobilisierung“ (Jung et al., 2009), also auf Versuche, gegnerische Kampagnen dadurch zu entleeren, dass Konfliktthemen entschärft werden. Ein Beispiel ist das Klimaschutzgesetz der Regierungsparteien.

Antwort also: Die Mobilisierung der Anhänger ist eine entscheidende Voraussetzung für Wahlerfolg. Anhänger müssen sich engagieren wollen, sollen und können. Und ermöglicht wird das Engagement mehr und mehr durch digitale Kanäle. Aber leistungsfähige digitale Instrumente sind eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Mobilisierung. Selbst wenn man die digitale Kampagne professionell managt, kann man dadurch nicht ausbügeln, wenn Kandidat und Kurs nicht überzeugend genug sind, um die Anhängerschaft zu mobilisieren. Digitalisierung ersetzt nicht die packende Erzählung mit einem kämpfenden Helden, einem hohen Einsatz und einem offenen Ende, das zur Mitwirkung geradezu zwingt (Müller, 2020). Digitalisierung bietet nicht mehr und nicht weniger als flexible und effiziente Möglichkeiten, an dieser Erfolgsstory mitzuwirken. Der Erfolg beflügelt, und so kann sich die Spirale der Mobilisierung in Gang setzen.

(6) Hat *#Laschetlacht* den Wahlkampf entschieden?

Aus dem Wahlkampf ragt ein **spektakuläres Medienereignis** heraus, ein Ereignis, das zwar nicht für die Medien inszeniert war, im Gegenteil, das aber als Skandal gedeutet wurde und deshalb sofort weite Verbreitung fand. Während einer Rede des Bundespräsidenten am 17. Juli 2021 in Erfstadt, einem Ort,

der von der Flutkatastrophe besonders betroffen war, wird Laschet dabei gefilmt, wie er im Hintergrund für einige Sekunden mit Umstehenden scherzt und laut herauslacht. Wie schon etliche Politiker seiner Generation hatte er einen Moment lang vergessen, dass er in einer digitalen Welt immer und überall beobachtet wird und dass Beobachtungen unmittelbar und unwiderruflich verbreitet werden. Die Szene wurde live in TV und Netz übertragen, ging dann in den sozialen Netzmedien viral, wurde dort zum Meme, also karikiert und variiert, was weitere Medienberichterstattung hervorrief. Dafür steht *#Laschetlacht*, also eine Debatte in den sozialen Netzmedien, in der sich empört und gespottet, aber wenig debattiert wurde. Es bildete sich darum ein „mini-public“ (Thimm, 2015), ein themenzentriertes Publikum, das die Skandalisierung vorantrieb. Laschets Verhalten wurde einhellig und ohne zu zögern als ein grober Normverstoß gewertet und damit zum Skandal (Kepplinger, 2012; Pörksen & Detel, 2012). Daran konnte auch nichts mehr ändern, dass Laschet und seine Crew im Weiteren alles richtig machten und sich an die Regeln für Skandalkommunikation hielten: Laschet bat persönlich und sofort um Entschuldigung für sein Fehlverhalten, ohne jemanden für den Normverstoß verantwortlich zu machen oder ihn klein reden zu wollen. In diesem Falle galt nicht „Second step kills“; denn nicht ein zögerlicher und abwehrender Umgang mit Vorfall und Vorwurf, sondern bereits der erste Schritt wurde ihm zum Verhängnis – ein Beleg dafür, wie schwerwiegend das Verhalten gesehen wurde.

Wie relevant war dieser **Skandal** für den BWK21 und wie relevant war insbesondere *#Laschetlacht*, also das Bild und seine digitale Verbreitung? Für eine gründliche Antwort sollte man sich einen fundamentalen Grundsatz der Skandalkommunikation vergegenwärtigen: Damit ein Vorfall zum Skandal werden kann, ob in der analogen oder in der digitalen Welt, bedarf es des Zusammenspiels von drei Elementen, die zueinander passen müssen. Dies sind – in einer Agrarmetapher formuliert:⁶

- ein fruchtbarer Boden
- ein keimfähiges Saat Korn
- ein tüchtiger Bauer, der beides zusammenführt und so das Wachstum der Pflanze ermöglicht.

In diesem Falle haben wir einen **doppelten fruchtbaren Boden**, und zwar die Vorstellungen der Journalisten von Laschet und die Vorstellungen der

⁶ Andere Bilder sind Schlüssel, Schloss und Schließer oder Pulverfass, Zündschnur und Attentäter.

Wähler von ihm. Diese Vorstellungen waren vor allem durch die Kandidatenkür im Frühjahr geprägt. Laschet galt im Vergleich zu Söder als schlechtere Wahl, als weniger tatkräftig, als weniger zuverlässig, als weniger kompetent. Dem Vergleich mit Söder hielt er nicht stand, auch nicht bei der Pandemiebekämpfung, da konnten die Corona-Werte in NRW im Vergleich zu Bayern noch so gut sein. Die öffentliche Wahrnehmung war: Zupacker versus Zauderer. Durch Corona wissen Wähler: Die nächste Krise kommt bestimmt. Möchte man da jemanden in Verantwortung sehen, der bereits innerhalb seiner Partei nicht vollständig überzeugt? Der BWK21 war insgesamt von einem wenig überzeugenden Personaltableau geprägt und folglich in negativer Weise stark personalisiert. Das hat am meisten und sehr früh Laschet geschadet. Nach der Kandidatenkür war das negative Urteil der Journalisten und der Wähler über den Spitzenkandidaten gefällt, und dies wirkte sich auch deutlich auf die Parteipräferenz aus.

Der Boden war also bereit für ein **Saatkorn**. Das Saatkorn ist zwingend erforderlich, damit eine veritable Pflanze entstehen kann. Allein aus dem Boden entsteht nichts. Es kommt also auch auf die Qualitäten des Saatkorns an. Es muss keimfähig und robust sein und zum jeweiligen Boden passen. Das Saatkorn steht hier für den Aufsehen erregenden Vorfall. Der muss zu den Vorstellungen der Betrachter passen, damit er skandalisiert werden kann. Nur das Zusammenspiel von Vorstellungen und Vorfall ergibt den Skandal. Man kann sich diese doppelte Bedingung durch ein Gedankenexperiment klar machen: Was wäre, wenn ein Bild aus Erfstadt eine lachende Angela Merkel gezeigt hätte? Jedes Bild von Merkel wird gesehen und verstanden auf dem Hintergrund der Vorstellungen von Merkel. Eine lachende Merkel in Erfstadt ist schlicht nicht vorstellbar, darum wäre ein Bild davon nicht sofort verstanden worden, sondern auf ungläubiges Erstaunen gestoßen. Die Leute hätten erst einmal gestutzt, sie hätten sich dieses Bild nicht erklären können. Die lachende Merkel wäre dann auch nicht reflexartig verurteilt worden. Somit wäre ein Bild der lachenden Merkel nicht skandalisiert worden. Man hätte wegen des Bildes nicht den Stab über sie gebrochen. Wenn ein Bild für einen Skandal sorgen soll, muss es sofort verstanden und gut erinnert werden. Es muss eindeutig sein, keine Ambivalenzen aufweisen oder Raum für unterschiedliche Deutungen geben. Wenn aber ein Bild sofort in die Vorstellungen einrasten kann und sie sogar auf den Punkt bringt, dann kann es nachweislich Wirkung erzeugen. Das ist hier der Fall: Das Bild vom lachenden Laschet macht die Vorstel-

lung von Laschet noch besser greifbar. Das Bild verknüpft sich gedanklich mit der Person und wird dann im Folgenden sofort aktiviert, wenn der Name Laschet fällt. Dadurch wird die Vorstellung noch klarer und besser erinnerbar (Iyengar & Kinder, 1987). Der Stimulus wird zum Schlüsselbild, zum Shortcut zwischen weiteren Auftritten und den Vorstellungen. In ihm kristallisieren die Vorstellungen von Laschet, und das prägt dann die weitere Sichtweise: Überall hat man dann im Weiteren den lachenden Laschet gesehen. Aus diesem Tief kam Laschet nicht mehr heraus. Die Zustimmung zu ihm stürzte ab und mit ihr die Parteipräferenz. Nach Erfstadt sanken die Werte in der Sonntagsfrage bis unter 20%. Analog dazu stiegen die Werte für Scholz und damit die Präferenz für die SPD. Die SPD hatte wegen Scholz letztlich die Nase vorn, die CDU hat aber trotz Laschet bis zuletzt mithalten können. Vielleicht hätte es andere Bilder mit ähnlichen Effekten im Wahlkampf gegeben, etwa „#Laschetstürzt“ oder „#Laschetschwankt“, aber das verbreitete Bild hat seine Potenziale optimal entfalten können (Niendorf et al., 2021).

Es fehlt noch die dritte Bedingung: Ein Skandal bedarf eines **Bauern**, der Saatkorn und Boden zusammenbringt, günstige Bedingungen schafft, die Saat hegt und pflegt und so das Wachstum ermöglicht. Das sind bei #Laschetlacht seine Gegner, die dafür sorgen, dass das Bild sofort und massenhaft verbreitet wird und dass mit weiteren Bildern oder Bildausschnitten nachgelegt wird. Diese Gegner sind nicht nur in den anderen Parteien zu suchen (Jessen, 2021), auch in der eigenen Partei. Das sind außerdem die Journalisten und andere Multiplikatoren – auch die in sozialen Netzmedien. Sie replizieren immer wieder das Bild, auch um den Niedergang der CDU zu erklären, und verstärken somit seine Salienz. Jeden Schritt beobachten sie nun daraufhin, ob er wieder ein Fehltritt ist – und sie interpretieren alle Bilder auf der Folie des ersten Bildes.

Antwort also: Das Bild des zur Unzeit fröhlichen Rheinländers hat Bedeutung für den Wahlkampf, weil es viral ging und damit zum Schlüsselbild des Kandidaten und der Partei wurde (Nahon & Hemsley, 2013). Aber es konnte nur viral gehen, weil es genau zu den Vorstellungen der Journalisten und der Wähler vom Kandidaten passte, weil es auf den Punkt brachte, was viele über ihn dachten und von ihm hielten. Dadurch konnte es zum Sinnbild eines Skandals werden. Die Wucht rührte in diesem Falle daher, dass die Vorstellung von Laschet bei den Journalisten und bei den Wählern weitgehend konform gingen. Diese Konformität ist nicht selbstverständ-

lich: Es gibt andere Vorfälle, die nur in einigen Massenmedien skandalisiert werden, und wieder andere, die nur in Teilen der sozialen Netzmedien skandalisiert werden. So aber ist Armin Laschet politisch an diesem Bild zerbrochen.

(7) Wie konnte innerparteiliche Geschlossenheit unter digitalen Bedingungen erreicht werden?

Innerparteiliche Kommunikation steht vor einem **Dilemma**: Einerseits wird die Geschlossenheit einer Partei vom Wähler belohnt. Der Wähler schenkt internen Auseinandersetzungen Aufmerksamkeit, aber kein Interesse oder gar Gefolgschaft. Außen hörbare Dissonanzen führen Wähler dazu, sich von der Partei ab- und anderen Parteien zuzuwenden oder gleich ganz der Politik den Rücken zu kehren. Innerparteilicher Zwist schadet also einer Partei. Dennoch ist es für Protagonisten einer Partei attraktiv, ihre Position durch Verschärfung der innerparteilichen Auseinandersetzungen zu stärken – zumal in der kompetitiven Atmosphäre eines Wahlkampfes. Individuelle Gewinne stehen somit kollektiven Verlusten entgegen. Digitale Kommunikation verschärft dieses Dilemma. Die individuellen Kosten einer mit einem Tweet eingefädelten Intrige streben gegen Null. Wie war es im BWK21 um die innerparteiliche Geschlossenheit bestellt?

Vergleicht man die Parteien unter diesem Aspekt, zeigen sich **erhebliche Unterschiede**. Innerhalb der SPD ist es in einem erstaunlichen Maße gelungen, alle gegen den Spitzenkandidaten opponierenden Stimmen verstummen zu lassen und nach außen Einigkeit zu demonstrieren. Dies gilt auch für die Grünen mit ihrer weitgehend geräuschlosen Kandidatenkür und ihrer programmatischen Geschlossenheit. Auch angesichts sinkender Zustimmungsraten zeigte die Partei eine im Vergleich zu früheren Debatten unerwartet große Disziplin. Dies gilt nicht für die Union. Sie zeigte durchgehend ein zerstrittenes Bild, erst in der Kandidatenkür, dann im weiteren Verlauf des Wahlkampfes. Dies gilt erst recht nicht für die AfD, die sich noch nicht einmal nach der Wahl auf eine einheitliche Einschätzung des Wahlergebnisses einigen konnte.

Wie sind die **Unterschiede** in der Geschlossenheit zu **erklären**? Eine Ursache liegt darin, dass die Parteien in ihrer Struktur und Kultur divergieren. So setzt sich die Union aus zwei selbstständigen Parteien zusammen. Die unterschiedliche Geschlossenheit ist aber auch darin begründet, dass es nicht allen Parteien gelungen ist, einen „Digital Detox“ (Zurstiege, 2019) durchzusetzen, eine Verpflichtung zu digitaler Zurückhaltung. Gelingen ist dies der grünen Partei-

führung, die entgegen der grünen Parteikultur einen Burgfrieden der Flügel erreichte, der Twitter-Attacken unterband. Und vor allem ist der SPD das Kunststück gelungen, durchgängig dafür zu sorgen, dass Politiker aus der zweiten und dritten Reihe nicht verführt wurden, sich durch Tweets Sichtbarkeit zu verschaffen, auch nicht während der langen Zeit im Tal der 15%. Dafür dürfte weniger der Stock als vielmehr die Karotte gesorgt haben. Es ist nicht auszuschließen, dass die Parteiführung engmaschig die Kommunikation kontrollierte und jeweils entsprechend früh eingriff. Es ist weitgehend unbekannt, wer aus der Parteiführung wen wann wie reglementierte. Zu vermuten ist, dass die jeweiligen Führungspersonen in ihren speziellen Parteigruppierungen das Schweigen durchsetzten. Wichtiger als die Furcht vor Reglementierung dürfte aber die Hoffnung auf Belohnung gewesen sein: Vermutlich wurden maßgebliche Kräfte innerparteilicher Opposition dadurch eingebunden, dass sie sich von einem Gesamterfolg eigene Vorteile erhoffen konnten. Der demoskopisch messbare Erfolg des Spitzenkandidaten ließ Ambitionen sprießen und minimierte die Lust, querzuschießen. Eine Regulierung muss also kompatibel sein mit den Eigeninteressen der Regulierten, vor allem mit ihrem Interesse am Machterwerb. Der muss realistisch sein, also konkret und zum Greifen nah, nicht abstrakt und fern am Horizont. Durch die Kombination überstiegen die persönlichen Kosten einer abweichenden Verlautbarung den Nutzen durch kurzzeitige Sichtbarkeit.

Antwort also: Wer die digitale Kommunikation innerhalb einer Partei effektiv regulieren kann und dabei an den Eigeninteressen ansetzt, der hat im Wettbewerb um Wählerstimmen einen erheblichen Vorteil. Dies gelang im BWK21 vor allem der SPD. In ihr setzte sich eine Selbstverpflichtung der digitalen Zurückhaltung durch, und dies im kollektiven und individuellen Interesse an Machterhalt und Machterwerb.

(8) Wie nutzte die AfD die Potenziale der Digitalisierung?

Konsequente Digitalisierung ist ein Merkmal des Kommunikationsprofils der AfD. Würde man die Parteien mit einem Digitalisierungsindex aus mehreren Indikatoren vergleichen, hätte die AfD große Chancen auf den ersten Platz. Denn sie muss besonders stark digitalisiert sein, weil sie in den Massenmedien mittlerweile wenig präsent ist und weil sie als junge Partei bislang nur eine schwache Infrastruktur ausbilden konnte (Ruhose, 2021).

Darum ist die konsequente Digitalisierung eine der drei **strategischen Entscheidungen**, denen die AfD ihren Erfolg 2017 verdankt. Die anderen beiden waren: Sie machte das Migrationsthema zu ihrem Markenkern. Und sie setzte auf eine Strategie der provokativen Kommunikation, die darauf zielte, Empörung beim Gegner zu wecken und auf diesem Umweg dann doch massenmedial präsent zu werden.

Im **BWK21** war von diesem Erfolgsrezept nicht mehr viel übrig. Das Migrationsthema hat in der Virulenz stark nachgelassen, wenn man die grenznahen Gebiete Ostdeutschlands ausklammert. Zu den Themen Klima, Corona und soziale Gerechtigkeit vertritt die AfD keine klare Position. Sie konnte sich auch nicht zum Hort der Oppositionsströmungen bei diesen Themen machen und deren Schwung nutzen. Sie hat auch nicht die Karte Kulturkampf gespielt, also Lokalisten gegen Globalisten in Stellung gebracht, Heimat gegen Welt gesetzt (Kriesi et al., 2006). Und auch die Strategie, durch provokante Äußerungen eine öffentlich weit sichtbare Empörung hervorzurufen, war 2021 sehr viel weniger erfolgreich als 2017, weil das Kernthema der AfD in den Hintergrund der Aufmerksamkeit rückte, weil die Polarisierung längst nicht so ausgeprägt war und weil die anderen Parteien und Massenmedien gelernt hatten, zögerlicher und selektiver mit Verlautbarungen der AfD umzugehen. Es kamen noch vier weitere gravierende Probleme hinzu: (1) innere Zerrissenheit mit zwei sich einander auch digital erbittert bekämpfenden Gruppen, mit Austritten und Ausschlüssen, mit Auflösungen und Spaltungen von Parteigliederungen; (2) ein auch für die Anhänger wenig überzeugendes Spitzenpersonal; (3) ein allgemeines Meinungsklima, in dem sich potentielle Anhänger immer weniger zur AfD bekennen mögen; und schließlich (4) die Ächtung durch die anderen Parteien, sodass konkrete Gestaltungsoptionen in weite Ferne gerückt sind. Da alle Parteien sich einig sind, mit der AfD nicht zusammenarbeiten zu wollen, hat eine Stimme für die AfD keinen direkten Einfluss auf die Regierungszusammensetzung. Die Brandmauer zur AfD hat im Wahlkampf gehalten. Auch das ist ein Ergebnis innerparteilicher Regulierung der Kommunikation, in diesem Falle vor allem bei der CDU. Diese massiven Probleme haben verhindert, dass die AfD über ihre bisherigen Wahlergebnisse hinaus von der Schwäche der Union profitiert.

Umso bemerkenswerter ist, dass die AfD eine **Stammwählerschaft** von immerhin etwa 10% auch unter den widrigen Bedingungen stabilisiert hat. Dies sind immer weniger strategische Wähler, die

eine Wahl der AfD als Denkmittel an die etablierten Parteien begreifen, sondern mehr und mehr Wähler, die vom politischen Profil der AfD überzeugt sind. Für diesen Erfolg ist vor allem die Entscheidung für eine konsequente Digitalisierung ihrer Kommunikationsinfrastruktur maßgebend. Die intensive Nutzung digitaler Kanäle hat ein Binnenmeinungsklima geschaffen und so für Stabilität gesorgt – auch bei stürmischem Gegenwind.

Antwort also: Die AfD hat sich eine digitale Blase geschaffen und darin ihre Stammwähler konserviert. Sie hat über digitale Plattformen an den etablierten Medien vorbei ihren Anhängern ihre Themen und Positionen kommunizieren können. Damit hat sie sich als eigenständige Kraft stabilisiert. Darüber hinaus hat sie im BWK21 keine Spuren hinterlassen.

(9) Wie digitalisiert und wie erfolgreich war die Bottom Up-Kommunikation?

Ein Wahlkampf bietet immer gute Gelegenheiten, dass auch **parteipolitisch nicht gebundene Gruppen** ihre Themen und Positionen zur Geltung bringen können. Sie finden in der hochpolitisierten Atmosphäre öffentliches Gehör und gewinnen Unterstützer und Zugang zu Entscheidern.

Dafür sind **digitale Instrumente** von großer Bedeutung, da sie schnell, effizient und flexibel einsetzbar sind. Sie dienen der internen Koordination und Organisation, aber auch der externen Kommunikation mit Unterstützern, Medien und Interessierten. Zumeist sind sie eingebettet in hybride Strategien und werden folglich kombiniert mit analogen „Pseudo-Events“ wie Demonstrationen, Kundgebungen oder spektakulären Aktionen, die dann ein massenmediales Echo hervorrufen.

Im **BWK21** gab es dafür einige Beispiele:

- unabhängige Aktivisten wie Rezo, der mit lautem Echo seinen Kampf gegen die etablierten Parteien fortsetzte;
- Klimaschützer mit Schülerstreiks und Hungerstreik vor dem Bundeskanzleramt;
- Corona-Leugner mit Demonstrationen und Protestaktionen;
- Mieteraktivisten, die in Berlin einen Volksentscheid zur Enteignung von Wohnungskonzernen durchsetzten und es damit bis in den Wahlakt schafften.

Alle kombinierten in ihren Kampagnen spektakuläre Events mit digitaler Kommunikation und massenmedialem Echo. Insgesamt blieb der Einfluss dieser und

anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen auf die Parteien und auf den Wahlkampf eher gering. So haben auch identitätspolitische Aktivisten sich und ihre Anliegen nicht in die Wahlkampfkommunikation einbringen können.

Antwort also: Grundsätzlich ermöglichen digitale Medien auch lose organisierten zivilgesellschaftlichen Gruppen, in den Wahlkampf einzugreifen. Mittels digitaler Medien können sie informieren, reagieren und sich koordinieren. Aber die Nutzung digitaler Medien ist kein Garant für Erfolg. Es ist nicht so: Je digitaler eine Gruppe, desto erfolgreicher ist sie. Die Kampagnen folgen vielmehr Hybridstrategien aus analogen und digitalen Elementen. Insgesamt blieb der Einfluss von Aktivisten auf den BWK21 blass.

(10) Wie veränderte Digitalisierung die Wahlumfragen?

Wahlumfragen haben **Wirkungen** auf Wahlkampf und Wahlergebnis: Sie sind eine wichtige Information für Wähler, und zwar eine Information über die anderen Wähler. Dadurch beeinflussen sie das Wahlverhalten. Manche Wähler werden aufgrund der Umfragen zu Mitläufern, manche zu Mitleidern, manche zu Mitdenkern, also zu taktischen Wählern. Die Wirkungen sind zum Teil gegenläufig. Deshalb ist nicht vorauszusagen, in welche Richtung die Veränderungen gehen. Und sie sind eine wichtige Information für Wahlkämpfer. Sie beeinflussen die innerparteiliche Diskussion, sie beflügeln oder entmutigen, sorgen für Streit oder für Stolz. Sie sind Grundlage für strategische Überlegungen und für taktische Reaktionen. Von daher ist es von Bedeutung, ob Digitalisierung auch die Umfragen erfasst und verändert.

Ein immer größer werdender Anteil der **Daten** zu den Wählerpräferenzen wird **digital** erhoben, ausgewertet und verbreitet. Digitalisierung ermöglicht mehr und raschere Umfragen zu mehr Themen von mehr Instituten, weil sie die fixen und variablen Kosten von Umfragen senkt. Damit kann die steigende Nachfrage durch mehr Auftraggeber befriedigt werden. Außer der Sonntagsfrage gibt es noch spezifische Umfragen zu Kandidaten, Themen, Koalitionen und einzelnen Ereignissen wie den Triellen. Das Netz an Umfragen macht kontinuierliche Vergleiche möglich; es entsteht ein dichtes Bild der Aufs und Abs. Dies ermöglicht die Überprüfung von Vermutungen über Ursachen für Veränderungen der Wählerpräferenzen.

Die Umfragen vermehren sich nicht nur, sie verbessern sich auch. Die **Modelle** für die Gewichtung der Daten bei der Sonntagsfrage erhöhen ihren Präzisi-

onsgrad, um die gegenwärtige Stimmung abzubilden, auch wenn der Anteil von Späterscheidern wächst. Von der Optimierung profitieren auch die Exit Polls am Wahltag selbst. Die Qualitätsunterschiede zwischen klassischen Telefon-Umfragen und reinen Online-Umfragen sind zwar gering, aber noch hat das Institut für Demoskopie Allensbach mit seiner traditionellen Stichprobenziehung und mit seiner Abfrage im Face-to-Face-Modus die geringsten Abweichungen vom tatsächlichen Wahlergebnis (Funk, 2021). An der Modellierung des Wählerverhaltens wird auch deutlich, wie sehr mittlerweile die Wahl- und damit die Wahlkommunikationsforschung in die politische Auseinandersetzung integriert ist.

Antwort also: Digitalisierung veränderte im BWK21 die Reflexion des Elektorats durch Wahlumfragen. Der Spiegel, in dem sich die Wähler und die Parteien sehen konnten, war vielgestaltiger und klarer als in früheren Wahlkämpfen. Dies machte die rasche Abfolge von Aufs und Abs transparent und beeinflusste das Verhalten der Wähler und der zu Wählenden. Zwar wird oft beschworen: „Umfragen sind keine Wahlen.“ Dies ist grundsätzlich richtig, sollte aber nach dem BWK21 noch weniger Grund zur Beruhigung geben. Denn das digital ermöglichte engmaschige Netz der Wahlumfragen erlaubte den Parteien eine kontinuierliche Beobachtung, welche Wirkungen die Parteikommunikation in der Wählerschaft zeitigte (Hardmeier, 2008).

(11) Wie präsent waren digitalpolitische Themen im Wahlkampf?

Corona hat aufgedeckt, wie groß der politische Handlungsbedarf bei Digitalisierung ist. Deutschland ist im internationalen Vergleich zwar nicht „Bummelletter“ (Angela Merkel), aber es hinkt hinterher. Vor allem auf **sieben Baustellen** ist politische Tatkraft gefordert:

- Netzausbau,
- Digitalisierung vor allem in Schule, Gesundheit und öffentlicher Verwaltung,
- Cyber-Sicherheit,
- Regulierung von Netzinhalten,
- Schutz von Privatheit,
- Besteuerung von Internetunternehmen,
- Institutionelle Absicherung der Digitalpolitik im Regierungsgefüge.

Alle diese Punkte werden in den **Programmen der Parteien** aufgegriffen (König & Siewert, 2021). Dabei gibt es programmatische Unterschiede, etwa in

der Gewichtung der Probleme und im vorgeschlagenen Vorgehen, vor allem in der Kombination von Markt- und Staatselementen. Andere Aspekte von Digitalisierung waren kein Programmbestandteil, so z.B. E-Partizipation, also die Nutzung digitaler Kanäle für die Verbesserung der bürgerschaftlichen Teilhabe. Auch Künstliche Intelligenz wurde weder in wirtschaftlicher noch in ethischer Hinsicht prominent thematisiert, allenfalls mit Blick auf die Risiken einer verstärkten sozialen Kontrolle, etwa durch automatisierte Gesichtserkennung.

Doch kein Digitalthema spielte eine maßgebliche Rolle im Wahlkampf selbst. **Warum** ist das so? Der Wahl-O-Mat weist den Weg zu einer Begründung. 2017 wird Digitalpolitik im Wahl-O-Mat überhaupt nicht aufgeführt (Fiene, 2017). 2021 sind immerhin drei Fragen enthalten, und zwar zu Gesichtserkennung, Digitalsteuer und Aufträgen an Huawei. Der Grund für die geringe Prominenz und für die Auswahl eher entlegener Fragen ist, dass sich die Parteien in ihrer Digitalpolitik nicht signifikant unterscheiden. Sie sind sich weitgehend einig. Aber der Wahl-O-Mat soll ja helfen, die Programmatik der Parteien den Präferenzen der Wähler zuzuordnen. Dafür ist die Digitalpolitik aber ungeeignet. Es ist unwahrscheinlich, dass jemand für die Union gewonnen wird, weil die mehr Gewähr dafür bietet, dass die Digitalisierung vorankommt. Es fehlt die parteipolitische Kontroverse. Dadurch bekommt das Thema keinen politischen Schwung. Zuletzt haben die Piraten versucht, dieses Politikfeld zu ihrer Profilierung zu nutzen und auf digitalpolitische Konflikte gesetzt. Davon ist nicht mehr viel geblieben. Zur Friedlichkeit des Politikfeldes passt, dass sich die Digitalpolitiker der Parteien untereinander gut verstehen und gemeinsam an einem Strang ziehen. Dazu passt auch, dass es in diesem speziellen Politikfeld keine konfliktfähigen zivilgesellschaftlichen Gruppen gibt, die für Auseinandersetzung sorgen. Und so spielte Digitalisierung nur bei relativ kleinen Gruppen wie den Erstwählern oder den IT-Fachkräften insofern eine Rolle für die Wahlentscheidung, als sie etwa der FDP mehr als Union vertrauten, dass sie ihre digitalpolitischen Versprechen umsetzen kann.

Antwort also: Probleme der Digitalisierung waren keine vorrangigen Wahlkampfthemen, obwohl immenser politischer Handlungsbedarf gegeben ist. Aber Digitalpolitik ist eben (noch) keine Kampfarena. Für Digitalisierung treten alle ein, die Themen spalten nicht.

(12) Wie gefährdet war die Legitimität der Wahl durch Digitalisierung?

In einem Wahlkampf können die **Kampagnen selbst zum Thema** werden, auch deren digitale Elemente, sofern sie Anlass zu politischem Streit bieten. Im BWK21 wurde kurz über einen SPD-Clip gegen die CDU und über Datenschutzprobleme bei der App *CDU Connect* debattiert. Aber insgesamt blieben Kontroversen über die Kampagnen aus.

Dazu passt, dass es zwar Warnungen, aber keine **konkreten Befürchtungen** gab, die Legitimität der Wahlen könnte durch Social Bots, Cyber-Angriffe oder Fake-News beschädigt werden (Dunn Cavely, 2008; Kuhn, 2021; Sachs-Hombach & Zywiets, 2018). Auch die Plattformen mussten selten regulativ eingreifen. Der Wahlprozess wurde intensiv durch die verantwortlichen Behörden kommunikativ begleitet, um Befürchtungen zu zerstreuen, etwa im Hinblick auf die Briefwahl. Wenn überhaupt etwas die Legitimität der Wahl in Zweifel gezogen hat, dann war es die vollkommen analoge notorische Schludrigkeit der Berliner Verwaltung, die für zahlreiche Pannen am Wahltag in Berlin verantwortlich war.

Antwort also: Die Legitimität der Wahl war zu keiner Zeit durch Digitalisierung gefährdet. Entsprechende Befürchtungen im Vorfeld erwiesen sich als unbegründet. Folglich war dies auch kein Thema im BWK21. Dies macht noch einmal den Kontrast zu jüngsten Wahlen in den USA oder in Großbritannien deutlich.

Fazit: Was lehrt uns der Bundestagswahlkampf 2021 unter dem Aspekt der Digitalisierung?

Alle diese Fragen sind zu differenzieren, und alle Antworten sind **empirisch zu prüfen**, etwa durch Auswertung der nun mehr und mehr vorliegenden Daten aus Befragungen und Inhaltsanalysen zum BWK21, aber auch durch Vergleiche mit Wahlkämpfen früher oder in anderen Ländern.

Aber auch ohne dem kann resümierend festgehalten werden: Insgesamt war der BWK21 **analoger als erwartet**. Der Einfluss digitaler Elemente war begrenzt. Frühere Innovationen wurden stabilisiert und im Detail optimiert, aber es gab keine grundsätzlich neuen Instrumente, auch nicht in der journalistischen Wahlberichterstattung. Digitalität hat nicht den Wahlkampf geprägt – auch wenn es angesichts der Pandemie noch bis ins Frühjahr hinein danach aussah. Es ist auch kein offensichtlich digital erzeugtes Bild zur Ikone des Wahlkampfes geworden, wie dies in anderen Wahlkämpfen der Fall war, etwa als digitalisiert

verfremdete Bilder der Spitzenkandidaten. Offensichtlich konnte sich im BWK21 keine Spirale bilden zwischen Digitalisierung und anderen Prozessen, etwa zwischen Polarisierung und Digitalisierung oder zwischen Mobilisierung und Digitalisierung. Die begrenzte Bedeutung digitaler Medien ist sicherlich auch dadurch begründet, dass ein Wahlkampf so gut wie alle Bürger eines Landes einbezieht. Dadurch wirkt sich der hohe Altersdurchschnitt der Bevölkerung in Deutschland auf die politische Kommunikation aus. Mehr als ein Drittel der Wähler beim BWK21 war älter als 60 Jahre. In den nachwachsenden Kohorten werden die digitalen Kompetenzen zunehmen.

Die Delle in der Digitalisierung sollte man nicht bedauern, sondern sich die Binsenweisheit vergegenwärtigen: Das kann beim nächsten Wahlkampf wieder anders sein. **Jeder Wahlkampf ist anders** – von Land zu Land ist er anders und von Jahr zu Jahr ist er anders. Und so zeigt sich auch diesmal: Es gibt keinen Standard-Wahlkampf, denn jeder Wahlkampf ist anders als Vorgänger und Nachfolger. Vergleicht man nur die Landtagswahlkämpfe 2021 mit dem BWK21 kein halbes Jahr später, fallen die Unterschiede gerade im Hinblick auf Digitalität ins Auge, etwa was die Möglichkeiten einer direkten Wähleransprache angeht.

Daraus lässt sich auch schließen, dass die digitalen Elemente nicht aus sich heraus für eine **Homogenisierung** und Standardisierung sorgen. Sicherlich gibt es auch in digitaler Hinsicht professionelle Standards, die alle Verantwortlichen einzuhalten versuchen, aber die Aneignung der digital erzeugten Optionen geschieht immer wieder neu. Dadurch fällt die Digitalisierung sehr unterschiedlich aus.

Die Differenz ist vor allem deshalb wichtig, weil man nur dann voneinander **lernen** kann. Aus jedem Wahlkampf lassen sich konkrete Schlüsse für weitere Wahlkämpfe ziehen. Dies bedeutet nicht, erfolgreiche Wahlkämpfe zu kopieren, indem man Empfehlungen zu Rezepten verdichtet und die möglichst genau befolgt. Statt Lösungen zu standardisieren, kann man nur versuchen, Probleme zu identifizieren und Fehler zukünftig zu minimieren (Stauss, 2013; Feldenkirchen, 2018; SPD 2018). Was kann aus dem BWK21 im Hinblick auf Digitalisierung gelernt werden? Dabei stehen vor allem drei Merkmale des BWK21 ins Auge:

(1) Die **Pandemie** hat große Teile der Bundestagswahl in die Digitalität gezwungen. Wenn auch die Endphase überraschend analog war, so bleibt doch

der allseitige Lerneffekt, was alles digital geht. Dies wird nicht verloren gehen. Umfassendes und rasantes Lernen unter dem Einfluss eines exogenen Schocks – das ist wohl die nachhaltigste Erfahrung aus der Pandemie. Offen muss bleiben, wann erneut ein derartiger exogener Schock die politische Kommunikation von Grund auf verändert. Der Klimawandel wird vielmehr längerfristig und gruppenspezifisch die Kommunikation beeinflussen.

(2) **Kontrollverlust und Kontrollgewinn:** Zu lernen ist aus dem BWK21 auch viel darüber, wie in einer digitalen Welt die Kontrolle über die Ereignisse gewonnen und verloren werden kann: Einerseits zeigt ein Ereignis wie *#Laschetlacht*, wie einer Kampagne urplötzlich der Boden unter den Füßen weggezogen werden kann. Andererseits zeigt die überraschende Geschlossenheit von SPD und Grünen, dass Kontrolle auch unter digitalen Bedingungen gesichert werden kann. Schweigen ist nötig und möglich, wenn sich die Schweigenden davon etwas versprechen. Dazu gehört auch, dass auf die Provokationen der AfD gelassener reagiert wurde als bislang.

(3) Micro Targeting weist den Weg hin zu **personalisierter Ansprache**. Noch ist nur vage erkennbar, wie die Parteien die Menschen individuell im digitalen Raum ansprechen wollen und können – analog zum Marktplatz und zur Haustür.

Wie wird Digitalisierung zukünftige Wahlkämpfe verändern? Auch dafür ist **Künstliche Intelligenz** der Schlüssel. Deutsche Wahlkämpfe sind im Web 2.0 angekommen. Die Nutzung von sozialen Netzmedien ist routinierter Bestandteil professioneller Kampagnen. Damit ist aber nicht das Ende der Innovationen erreicht. Nunmehr beginnen die Wahlkämpfer, sich die Möglichkeiten des Web 3.0 anzueignen, in dem Künstliche Intelligenz eine zentrale Rolle spielt. Diese neue Stufe der Digitalisierung wird ansatzweise deutlich an Microtargeting, Empfehlungssystemen, intelligenten Assistenten und an Social Bots. Es bedarf allerdings noch großer Anstrengungen, um Lösungen speziell für die Probleme *politischer* Kommunikation zu entwickeln und zu erproben. Dabei sind weniger originäre Entwicklungen im Politikbereich zu erwarten als Adaptionen aus anderen Bereichen wie Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft und Unterhaltung. Wo wäre Künstliche Intelligenz im Wahlkampf vor allem sinnvoll? Wo könnte sie Probleme lösen, die im BWK21 deutlich wurden? Ein Beispiel ist die individuelle Ansprache von Wählern – damit das bislang nicht eingelöste Versprechen einer personalisierten Information durch Microtargeting glaubhafter wird. Ein anderes Beispiel ist, dass Daten aus

den Reaktionen der Wähler verwendet werden, um Botschaften adressatengerechter zu gestalten. Ein drittes Beispiel ist die Strukturierung von Debatten zu politischen Problemen. Es gilt, die Instrumente zu verstärken, mit denen Argumentationen in den Debatten gemessen, bewertet und beeinflusst werden können, etwa mit Hilfe von *Natural Language Processing* (Gambhir & Gupta, 2017), insbesondere mit Verfahren wie *Sentiment Analysis* oder *Stance Detection*. Es wird noch einige Zeit vergehen, bis dies dann Town Hall Meetings oder gar Koalitionsverhandlungen tatsächlich berührt, aber die Wahlkämpfer werden schon recht bald einige Innovationen aufgreifen und erproben. Dafür kann der Wahl-O-Mat als Muster dienen: In einer komplexen Entscheidungssituation bedarf es der Orientierung, und das erfordert die Hilfe von lernenden Maschinen – mit all den Problemen, die dies aufwirft und die es auch in der Erprobung zu lösen gilt. Allerdings müssen Empfehlungssysteme mit Hilfe von Künstlicher Intelligenz sich erst einmal das Vertrauen erwerben, das dem Wahl-O-Mat auch in diesem Wahlkampf millionenfach entgegengebracht wurde.

Literatur

- Bündnis 90/Die Grünen (o.J.). *Mach mit bei unserer grünen Netzfeuerwehr*. <https://www.gruene.de/aktionen/mach-mit-bei-unserer-netzfeuerwehr>
- Castleman, D. (2016). Essentials of modeling and microtargeting. In A. Theriault (Hrsg.), *Data and democracy. How political data science is shaping the 2016 elections* (S. 1-6). O'Reilly.
- Dunn Cavelty, M. (2008). *Cyber-security and threat politics. US efforts to secure the information age*. Routledge.
- Feldenkirchen, M. (2018). *Die Schulz-Story. Ein Jahr zwischen Höhenflug und Absturz*. DVA.
- Fiene, D. (2017, 8. September). *Warum der Wahl-O-Mat die Digitalisierung in Deutschland ignoriert*. Rheinische Post. https://rp-online.de/politik/deutschland/bundestagswahl/bundestagswahl-2017-warum-der-wahlomat-die-digitalisierung-ignoriert_aid-17947661
- Funk, A. (2021, 27. September). *Genauigkeit von Wahlumfragen. Leicht daneben – aber näher dran als vor vier Jahren*. Der Tagesspiegel. <https://plus.tagesspiegel.de/politik/genauigkeit-von-wahlumfragen-die-demoskopie-lag-wieder-daneben-aber-nicht-komplett-264169.html>
- Gambhir M., & Gupta, V. (2017). Recent automatic text summarization techniques: a survey. *Artificial Intelligence Review*, 47(1), 1-66. <https://doi.org/10.1007/s10462-016-9475-9>
- Grimm, R., & Delfmann P. (2017). *Digitale Kommunikation. Sprache, Protokolle und Datenformate in offenen Netzen*. De Gruyter Oldenbourg.
- Hardmeier, S. (2008). The effects of published polls on citizens. In W. Donsbach & M. Traugott (Hrsg.), *The SAGE handbook of public opinion research* (S. 504-514). SAGE. <https://www.doi.org/10.4135/9781848607910>
- Hoppenstedt, M., & Pauly, M. (2021). *Wie die Parteien bei Facebook und YouTube werben*. Spiegel. <https://www.spiegel.de/netzwelt/bundestagswahlkampf-wie-die-parteien-bei-facebook-und-youtube-werben-a-f591b512-4391-4c1c-a011-32ca7c263543>
- Hölig, S., Hasebrink, U., & Behre, J. (2021). *Reuters Institute Digital News Report 2021. Ergebnisse für Deutschland*. Verlag Hans-Bredow-Institut. <https://doi.org/10.21241/ssoar.73637>
- Iyengar, S., & Kinder, D. R. (1987). *News that matters. Television and American opinion*. University of Chicago Press.
- Jessen, P. (2021, 29. September). *Brutal, aber effizient – nur eine Partei hat Twitter verstanden*. Der Tagesspiegel. <https://www.tagesspiegel.de/politik/mit-laschet-s-lacher-stimmung-gemacht-brutal-aber-effizient-nur-eine-partei-hat-twitter-verstanden/27660356.html>
- Jung, M., Schroth, Y., & Wolf, A. (2010). Wählerverhalten und Wahlergebnis. Regierungswechsel ohne Wechselstimmung. In K.-R. Korte (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung* (S. 35-47). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kasper, T. (2021, 23. August). *Bundestagswahl 2021: Jede Stimme ist im Netz messbar*. Frankfurter Rundschau. <https://www.fr.de/politik/digitaler-wahlkampf-so-werben-cdu-spd-gruene-fdp-linke-und-afd-um-stimmen-90935068.html>
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (1955). *Personal influence. The part played by people in the flow of mass communications*. The Free Press.
- Kepplinger, H. M. (2012). *Die Mechanismen der Skandalisierung. Zu Guttenberg, Kachelmann, Sarrazin & Co.: Warum einige öffentlich untergehen – und andere nicht*. Olzog.
- Kosinski, M., Stillwell, D., & Graepel, T. (2013). Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. *Proceedings of the*

- National Academy of Sciences of the United States of America*, 110(15), 5802-5805. <https://doi.org/10.1073/pnas.1218772110>
- König, P. D., & Siewert, M. B. (2021). *Kurzstudie: Digitalpolitik der Parteien zur Bundestagswahl 2021*. https://www.hfp.tum.de/fileadmin/w00bwi/policy/Koenig__Siewert_-_Digitalpolitik_der_Parteien_zur_BTW_2021.pdf
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschie, S., & Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921-956.
- Kruschinski, S. (2021a). *Erster wöchentlicher Policy Report des Forschungsprojektes Digital Pandemic Campaigning zur Analyse der Werbekampagnen auf Facebook und Instagram zur Bundestagswahl 2021 im Zeitraum vom 30.08.-05.09.2021*. https://www.polkom.ifp.uni-mainz.de/files/2021/09/1Week_Policy_Report_Ads.pdf
- Kruschinski, S. (2021b). *Zweiter wöchentlicher Policy Report des Forschungsprojektes Digital Pandemic Campaigning zur Analyse der Werbekampagnen auf Facebook und Instagram zur Bundestagswahl 2021 im Zeitraum vom 30.08.-12.09.2021. Reportschwerpunkt: Negative Campaigning*. https://www.polkom.ifp.uni-mainz.de/files/2021/09/2Week_Policy_Report_Ads.pdf
- Kruschinski, S. (2021c). *Dritter wöchentlicher Policy Report des Forschungsprojektes Digital Pandemic Campaigning zur Analyse der Werbekampagnen auf Facebook und Instagram zur Bundestagswahl 2021 im Zeitraum vom 30.08.-19.09.2021. Reportschwerpunkt: Personalisierung*. https://www.polkom.ifp.uni-mainz.de/files/2021/09/3Week_Policy_Report_Ads.pdf
- Kruschinski, S., & Haller, A. (2018). Back to the roots?! Der datengestützte Tür-zu-Tür-Wahlkampf in politischen Wahlkampagnen. In M. Oswald & M. Johann (Hrsg.), *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld* (S. 289-317). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20860-8_13
- Kuhn, J. (2021, 30. August). *Cyberangriffe auf die Demokratie*. Deutschlandfunk Kultur. https://www.deutschlandfunkkultur.de/bundestagswahl-und-sicherheit-cyberangriffe-auf-die.976.de.html?dram:article_id=502401
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., & Gaudet, H. (1944). *The people's choice. How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. Columbia University Press.
- Lundry, A. (2012). Making it personal: The rise of microtargeting. In N. G. Pearlman (Hrsg.), *Margin of victory. How technologists help politicians win elections* (S. 161-174). ABC-CLIO.
- Müller, M. (2020). *Politisches Storytelling. Wie Politik aus Geschichten gemacht wird*. Herbert von Halem.
- Nahon, K., & Hemsley, J. (2013). *Going viral*. Polity Press.
- Neubauer, G. (2021.) Polarisierung. In I. Borucki, K. Kleinen-von Königslöw, S. Marschall & T Zerback (Hrsg.), *Handbuch Politische Kommunikation*. Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-26242-6_57-1
- Nickerson, D. W., & Rogers, T. (2014). Political campaigns and big data. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 51-74. <https://doi.org/10.1257/jep.28.2.51>
- Niendorf, T., Bellan, J., & Giesel, J. (2021, 17. September). *Köpfe statt Themen*. Frankfurter Allgemeine Zeitung. <https://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/wer-wird-bundeskanzler-der-wahlkampf-in-grafiken-17538881.html>
- Pörksen, B. (2018). *Die kollektive Gereiztheit. Wege aus der kollektiven Erregung*. Hanser.
- Pörksen, B., & Detel, H. (2012). *Der entfesselte Skandal: Das Ende der Kontrolle im digitalen Zeitalter*. Herbert von Halem.
- Ruhose, F. (2020). *Die AfD vor der Bundestagswahl 2021. Wirkung – Perspektiven – Strategien*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-31226-8>
- Sachs-Hombach, K., & Zywiets, B. (Hrsg.). (2018). *Fake News, Hashtags & Social Bots. Neue Methoden populistischer Propaganda*. Springer VS.
- SPD (2018). *Aus Fehlern lernen. Eine Analyse der Bundestagswahl 2017*. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Evaluierung_SPD_BTW2017.pdf
- Stauss, F. (2013). *Höllennritt Wahlkampf. Ein Insider-Bericht*. dtv.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Thimm, C. (2015). The mediatization of politics and the digital public sphere: the dynamics of mini-publics. In A. Frame & G. Brachotte (Hrsg.), *Citizen participation and political communication in a digital world* (S. 167-183). Routledge.

Vowe, G. (2020). Digitalisierung als grundlegender Veränderungsprozess der politischen Kommunikation. In I. Borucki, K. Kleinen-von Königslöw, S. Marschall & T. Zerback (Hrsg.), *Handbuch Politische Kommunikation*. Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-26242-6_9-1

Wiederholz, J. E., Datts, M., Schultze, M., & Vowe, G. (2021). Political communication patterns of young adults in Germany. *Political Communication and Society*. Under review.

Zurstiege, G. (2019). *Taktiken der Entnetzung. Die Sehnsucht nach Stille im digitalen Zeitalter*. Suhrkamp.

Rechtsprechung

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Beschluss vom 27.09.2021 – StGH 6/20

Maskenpflicht im Landtagsgebäude

Leitsatz:

Die auf Art. 18 Abs. 2 Satz 1 NV (Ordnungsgewalt der Landtagspräsidentin) gestützte Anordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den Gebäuden des Niedersächsischen Landtages, einschließlich des Plenarsaals sowie der Sitzungs- und Besprechungsräume, verletzt nicht das in Art. 12 Satz 2 NV garantierte freie Mandat der Abgeordneten.

Tenor:

Der Antrag wird verworfen.

Gründe:

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens sind drei Allgemeinverfügungen, mit denen die Antragsgegnerin die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den Gebäuden des Niedersächsischen Landtages, insbesondere im Plenarsaal, angeordnet hat. Die Antragsteller sind Abgeordnete im Niedersächsischen Landtag und sehen sich dadurch in ihrer parlamentarischen Arbeit beeinträchtigt.

I.

Um unter den Bedingungen der Corona-Pandemie den Parlamentsbetrieb aufrechterhalten zu können und die Gesundheit der Abgeordneten, der Beschäftigten und der Besucherinnen und Besucher des Niedersächsischen Landtages zu schützen, ordnete die Antragsgegnerin mit – in ihrer Gültigkeit ohne inhaltliche Änderungen mehrfach verlängerter – Allgemeinverfügung vom 26. Oktober 2020 das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für alle Personen an, die sich in den Gebäuden des Niedersächsischen Landtages aufhalten.

Nach Ziffer 1 der Verfügung gilt die Verpflichtung für alle Räume einschließlich des Plenarsaals, der Sitzungs- und Besprechungsräume sowie für alle Verkehrsflächen (einschließlich der Bistros im Plenarsaalbereich) und für die Aufzuganlagen des Landtagsgebäudes. Ausgenommen sind die den Abgeordneten und Fraktionen zur Nutzung in eigener Verantwortung überlassenen Räumlichkeiten. In den Sit-

zungs- und Besprechungsräumen sowie im Plenarsaal darf die Mund-Nasen-Bedeckung am Platz bei Einhaltung eines Mindestabstandes von 1,50 Metern zu anderen Personen oder bei Vorhandensein einer geeigneten Abtrennung zwischen den Plätzen abgelegt werden. Am Rednerpult und an den Saalmikrofonen im Plenarsaal gilt die Maskenpflicht nicht. In den Bistros im Plenarbereich sowie in Pausenräumen ist das Ablegen der Mund-Nasen-Bedeckung am Tisch zulässig. Ebenso zulässig ist das zeitweilige Abnehmen der Mund-Nasen-Bedeckung, solange es zu Identifikationszwecken oder zur Kommunikation mit Menschen mit Hörbehinderung oder aus sonstigen zwingenden Gründen (z.B. wegen eines Presseinterviews) erforderlich ist. In diesen Fällen ist das Mindestabstandsgebot von 1,50 Metern zu anderen Personen zu beachten. Ziffer 2 der Allgemeinverfügung befreit Personen vom Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, die mittels eines ärztlichen Attests oder durch Vorlage eines Schwerbehindertenausweises glaubhaft machen können, dass ihnen das Tragen einer solchen Bedeckung auf Grund einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Antragsgegnerin stützte ihre zunächst bis zum 31. Januar 2021 befristete Allgemeinverfügung auf ihre Ordnungsgewalt nach Art. 18 Abs. 2 NV i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG).

Mit der zweiten Anordnung vom 29. Januar 2021, in Kraft getreten zum 1. Februar 2021, verlängerte die Antragsgegnerin die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung mit den vorstehenden Ausnahmen und Befreiungen bis zum 30. April 2021. Mit der dritten Anordnung vom 30. April 2021, in Kraft getreten zum 1. Mai 2021, erfolgte eine weitere Verlängerung bis zum 30. September 2021. Diese Verlängerung stützte die Antragsgegnerin zusätzlich auf § 28a Abs. 1 Nr. 2 und § 28b Abs. 5 IfSG.

II.

Am 26. November 2020 haben die Antragsteller beantragt festzustellen, dass die Allgemeinverfügung der Landtagspräsidentin vom 26. Oktober 2020 sie in ihren Rechten aus Art. 12 Satz 2 und Art. 14 NV verletzt. Am 28. Februar 2021 haben sie ihren Antrag auf die zweite Anordnung vom 29. Januar 2021 und am 31. Mai 2021 auf die dritte Anordnung vom 30. April 2021 erweitert.

Zur Begründung tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, ihr Antrag sei zulässig, insbesondere seien sie antragsbefugt. Die Verpflichtung zum Tragen

einer Mund-Nasen-Bedeckung im Gebäude des Niedersächsischen Landtages beeinträchtigt ihre politische Arbeit im Parlament und verletze deshalb ihr nach Art. 12 Satz 2 NV geschütztes freies Mandat. Eine Verletzung des Art. 14 NV liege darin, dass ein Verstoß gegen die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Plenum mit innerparlamentarischen Ordnungsmaßnahmen bis hin zu einem sofortigen Ausschluss von einer Plenarsitzung belegt werden könne. Die Allgemeinverfügungen seien wegen fehlender Anhörungen formell rechtswidrig. Das Hausrecht aus Art. 18 Abs. 2 NV stelle keine ausreichende Ermächtigung zur Anordnung der Maskenpflicht dar. Mit ausführlicher Begründung legen sie dar, dass die Anordnung der Maskenpflicht weder geeignet noch erforderlich und angemessen sei, um die Funktionsfähigkeit des Landtages und die Gesundheit der sich im Landtag aufhaltenden Personen zu erhalten.

Die Antragsteller beantragen festzustellen, dass

1. die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 26. Oktober 2020 sie in ihren Rechten aus Art. 12 Satz 2 NV und Art. 14 NV,
2. die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 29. Januar 2021 sie in ihren Rechten aus Art. 12 Satz 2 NV, Art. 14 NV sowie Art. 2 Abs. 2 GG,
3. die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 30. April 2021 sie in ihren Rechten aus Art. 12 Satz 2 NV und Art. 14 NV

verletzt.

Die Antragsgegnerin beantragt sinngemäß,
die Anträge zurückzuweisen.

Sie hält die Anträge mangels Antragsbefugnis für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Bei der Anordnung der Maskenpflicht handele es sich um eine nach dem Stand der Wissenschaft wirkungsvolle und in jeder Hinsicht verhältnismäßige Maßnahme des Gesundheitsschutzes, die sich auf die verfassungsmäßigen Rechte der Abgeordneten nicht oder allenfalls gering auswirke.

III.

Die Niedersächsische Landesregierung und der Niedersächsische Landtag haben keine Stellungnahmen abgegeben.

B.

Die Anträge haben keinen Erfolg.

I.

Der Rechtsweg zum Staatsgerichtshof ist eröffnet, weil es sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt. Streitgegenständlich ist die Frage, ob und inwieweit die Antragsgegnerin bei der Ausübung ihrer Befugnisse aus Art. 18 Abs. 2 Satz 1 NV die Abgeordnetenrechte aus Art. 12 Satz 2 und Art. 14 NV verletzt. In einem solchen Zusammenhang hat die grundsätzlich verwaltungsrechtlich geprägte Ausübung der Ordnungsgewalt verfassungsrechtliche Bedeutung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354, juris Rn. 29; VerfGH BW, Urt. v. 28.1.1988 - GR 1/87 -, ESVGH 38, 81, NJW 1988, 3199; OVG Berl.-Bbg., Beschl. v. 28.10.2020 - OVG 3 S 113/20, 3 L 171/20 -, NVwZ-RR 2021, 120, juris Rn. 8), weil sich die hier angegriffenen Anordnungen nicht nur an Besucherinnen und Besucher sowie Beschäftigte, sondern auch an die Abgeordneten richten. Den Anordnungen der Antragsgegnerin kommt deshalb eine Doppelnatur zu: Sie sind eine verwaltungsrechtliche Maßnahme – hier in Gestalt eines Verwaltungsaktes – gegenüber allen sonstigen Betroffenen und zugleich eine verfassungsrechtlich geprägte, der Kontrolle des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs unterliegende Maßnahme gegenüber den Abgeordneten.

II.

Die Anträge zu 1. und 2. sind unzulässig (1.). Der Antrag zu 3. ist teilweise unzulässig, im Übrigen jedenfalls offensichtlich unbegründet (2.).

1. Soweit sich die Antragsteller mit ihren Anträgen zu 1. und 2. weiterhin gegen die außer Kraft getretenen Anordnungen vom 26. Oktober 2020 und vom 29. Januar 2021 wenden, fehlt ihnen das auch im Organstreitverfahren notwendige allgemeine Rechtsschutzinteresse (stRspr. vgl. NdsStGH, Urt. v. 24.11.2020 - StGH 6/19 -, LVerfGE 31, 317, NdsVBl 2021, 115, juris 44). Die Anordnungen waren zeitlich befristet und sind nicht mehr in Kraft. Zwar lässt im Organstreitverfahren die – hier eingetretene – Erledigung das Rechtsschutzinteresse nicht generell entfallen (vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2001 - 2 BvE 2/00 -, BVerfGE 104, 310, 331, juris Rn. 78 m. w. N.). Alle hier streitigen Rechtsfragen können aber im Zusammenhang mit der dritten Anordnung der Antragsgegnerin vom 30. April 2021 geklärt werden, so dass es der beiden übrigen Anträge nicht mehr bedarf.

2. Der Antrag zu 3. ist jedenfalls insoweit unzulässig, als die Antragsteller eine Verletzung des Anhörungsrechts, eine Verletzung ihres Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 GG und eine Verletzung von Art. 14 NV geltend machen. Den Antragstellern fehlt insoweit die Antragsbefugnis.

Nach § 30 NStGHG i. V. m. § 64 Abs. 1 BVerfGG ist ein Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Im Organstreit kann der einzelne Abgeordnete die Verletzung oder Gefährdung jedes Rechts, das mit seinem Status verfassungsrechtlich verbunden ist, geltend machen. Das sind grundsätzlich ausschließlich die Rechte, die sich aus seiner organschaftlichen Stellung ergeben. Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass die von dem Antragsteller behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner verfassungsmäßigen Rechte nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfG, Beschl. v. 2.7.2019 - 2 BvE 4/19 -, BVerfGE 151, 191, juris Rn. 21 f.). Die Begründung darf sich deshalb nicht lediglich in der formelhaften und summarischen Behauptung einer Rechtsverletzung erschöpfen. An Inhalt und Umfang der Begründung des Antragstellers sind umso höhere Anforderungen zu stellen, je weniger eine Verletzung oder Gefährdung verfassungsmäßiger Organrechte nach dem zugrundeliegenden Sachverhalt evident und aus sich heraus nachvollziehbar ist (SächsVerfGH, Beschl. v. 25.2.2014 -Vf. 62-I-12 -, juris Rn. 17). Diesen Anforderungen genügt der Antrag der Antragsteller im eingangs bezeichneten Umfang nicht.

a) Soweit die Antragsteller die formelle Rechtswidrigkeit der Anordnung der Antragsgegnerin rügen und einen Verstoß gegen die Anhörungspflicht nach § 28 VwVfG behaupten, machen sie keine Verletzung von Rechten aus der Niedersächsischen Verfassung, sondern eine Verletzung einer einfachgesetzlichen Bestimmung geltend, die eine Antragsbefugnis nach den dargestellten Grundsätzen nicht begründet (vgl. BVerfG, Urt. v. 4.7.2007 - 2 BvE 1/06 -, BVerfGE 118, 277, 319, juris Rn. 193).

b) Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte – hier in Gestalt der von den Antragstellern angeführten Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 GG – vermitteln im verfassungsrechtlichen Organstreitverfahren, in dem nur die Verletzung organschaftlicher Rechte geltend

gemacht werden kann, keine rügefähige Rechtsposition (NdsStGH, Urt. v. 15.1.2019 - 1/18 -, LVerfGE 30, 297, NdsVBl 2019, 115, juris Rn. 40 m.w.N).

c) Eine mögliche Verletzung von Art. 14 NV ist nicht dargelegt. Art. 14 Satz 1 NV regelt, dass ein Mitglied des Landtages zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen seiner Äußerung, die es im Landtag, in einem Ausschuss oder in einer Fraktion getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder anderweitig außerhalb des Landtages zur Verantwortung gezogen werden darf. Die Antragsteller sehen eine Verletzung ihrer Indemnität darin, dass ihnen bei einer Weigerung, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, eine Ordnungsmaßnahme, wie z.B. ein Ordnungsruf oder sogar ein Sitzungsausschluss, droht. Offen kann bleiben, ob in der Weigerung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung überhaupt eine (konkludente) Äußerung i. S. d. Art. 14 Satz 1 NV zu sehen ist (s. zum Begriff: Simone Lenz, in: Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 18). Denn nach dem Wortlaut des Art. 14 Satz 1 NV gilt das Sanktionsverbot nur für Maßnahmen „außerhalb des Landtages“. Ordnungsmaßnahmen nach der Geschäftsordnung sind innerparlamentarische Maßnahmen und werden durch die nach Art. 14 Satz 1 NV gewährleistete Indemnität nicht berührt (s. Simone Lenz, in: Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 12; Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 13 Rn. 7).

III.

Soweit die Antragsteller mit ihrem Antrag zu 3. eine Verletzung ihres in Art. 12 Satz 2 NV garantierten freien Mandats geltend machen, ist dieser jedenfalls offensichtlich unbegründet.

Die Antragsteller werden durch die von der Antragsgegnerin angeordnete Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung offensichtlich nicht in ihren organschaftlichen Rechten aus Art. 12 Satz 2 NV verletzt.

Art. 12 Satz 2 NV legt fest, dass die Mitglieder des Landtages an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Hieraus ergibt sich das subjektive Recht eines jeden Abgeordneten, sein Mandat innerhalb der Grenzen der Verfassung ungehindert auszuüben (freies Mandat). Es sichert ihm einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben (vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 14.9.2020 - Vf. 70-IVa-20 -, juris Rn. 16).

Dieser Kernbestand umfasst unter anderem ein gewisses Maß an Redebefugnissen (stRspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1959 - 2 BvE 2/58 -, BVerfGE 10, 4, 11, juris Rn. 30; Urt. v. 28.2.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318, 342, juris Rn. 104) und gewährleistet eine freie Kommunikation zwischen Abgeordneten und Wählern (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013 - 2 BvE 6/08 -, BVerfGE 134, 141, 172 f., juris Rn. 92, 97 ff.). Ein Eingriff in diesen geschützten Status ist zulässig, wenn und soweit andere Rechtsgüter von Verfassungsrang ihn rechtfertigen. Die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments sind als solche Rechtsgüter von Verfassungsrang anerkannt (stRspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 - 2 BvE 1/88 -, BVerfGE 80, 188, 219, juris Rn. 104; Beschl. v. 9.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354, juris Rn. 40). Über Art. 18 Abs. 2 Satz 2 NV hat die Antragsgegnerin grundsätzlich die Möglichkeit, das freie Mandat im Wege der Abwägung mit den genannten widerstreitenden Rechtsgütern in Ausgleich zu bringen und zu begrenzen (zu den vergleichbaren Regelungen im Grundgesetz: BVerfG, Beschl. v. 9.6.2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354, juris Rn. 40).

a) Unter Zugrundelegung der dargestellten Maßstäbe ist das Rede- und Äußerungsrecht der Antragsteller offensichtlich nicht verletzt; es fehlt bereits an einer rechtlich relevanten Beeinträchtigung. Die streitgegenständliche Anordnung sieht für alle Fälle der Wahrnehmung des verfassungsrechtlich garantierten Rederechts in Ziffer 1 Ausnahmen vor. Weder am Rederpult noch an den Saalmikrofonen des Plenums besteht eine Maskenpflicht. Die Antragsteller können deshalb ungehindert ihre Reden halten, Zwischenfragen stellen (§ 69 Abs. 4 GO LT) oder sich zur Geschäftsordnung melden (§ 75 Abs. 1 GO LT). In den Ausschüssen gilt auf den Abgeordnetenplätzen ebenfalls keine Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, so dass auch dort eine uneingeschränkte Redemöglichkeit besteht.

Soweit die Antragsteller eine mögliche Verletzung ihres Rede- und Äußerungsrechts darin sehen, dass ihnen Zwischenrufe erschwert werden, fehlt es – ungeachtet der hier nicht entscheidungserheblichen Frage des rechtlichen Schutzes von Zwischenrufen – offensichtlich an einer diesbezüglichen Beeinträchtigung durch die streitgegenständliche Anordnung. Die Antragsteller tragen vor, von ihren hinteren Plätzen im Plenum sowie aufgrund der Plexiglaswände seien ihre Zwischenrufe vom Platz (ohne Maske) nicht wahrzunehmen. Sie müssten sich deshalb vom Platz erheben; dann greife aber die Maskenpflicht.

Mit Maske seien ihre Zwischenrufe nicht wahrnehmbar und fänden keinen Eingang in das Sitzungsprotokoll. Nach dem Vortrag der Antragsteller ist die mangelnde Wahrnehmbarkeit der Zwischenrufe auf die hinteren Plätze und die Plexiglaswände, aber nicht auf das Tragen einer Maske zurückzuführen. Es ist nicht ansatzweise ersichtlich, dass das Tragen einer Maske, deren Auswahl im Belieben der Antragsteller steht, die Lautstärke eines Zwischenrufs so weit dämpfen könnte, dass dieser dadurch nicht mehr wahrzunehmen ist.

b) Die Antragsteller tragen weiter vor, die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf den Verkehrsflächen des Landtages beeinträchtige ihre Kommunikationsbeziehung zu den Wählern und könne sie davon abhalten, ihre ablehnende Haltung gegen die Coronapolitik der Regierung zu äußern bzw. durch die Weigerung, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, öffentlich kenntlich zu machen. Soweit darin ein Eingriff in die freie Mandatsausübung liegt, erweist sich dieser als gerechtfertigt.

aa) Die Antragsgegnerin stützt die Anordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf Art. 18 Abs. 2 Satz 1 NV i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2, § 28b Abs. 5 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist. Nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 NV übt die Präsidentin die Ordnungsgewalt aus. Darunter sind sämtliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu verstehen, d.h. alle polizeipräventiven Maßnahmen, die der Abwehr einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Räumen des Landtages dienen (Hollo, in: *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2. Aufl. 2021, Art. 18 Rn. 22). Die Maskenpflicht dient dem Infektionsschutz und dadurch der generellen Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Landtages. Sie ist der Ordnungsgewalt der Antragsgegnerin zuzuordnen und beruht deshalb auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage.

bb) Gegen die Verhältnismäßigkeit der Anordnung bestehen offensichtlich keine Bedenken.

Der Staatsgerichtshof hat keine Zweifel an der Eignung der Maskenpflicht (s. auch Nds. OVG, Beschl. v. 15.9.2021 - 13 MN 369/21 -, juris Rn. 24 ff.). Das Robert-Koch-Institut, dem der Bundesgesetzgeber als zuständiger nationaler Behörde gemäß § 4 IfSG im Zusammenhang mit dem Infektionsschutz eine beson-

dere Rolle eingeräumt hat, empfiehlt das generelle Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als einen Baustein neben anderen Maßnahmen, um Risikogruppen zu schützen und den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren (www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; Abruf 10.9.2021). Das Tragen eines Mundschutzes trägt dazu bei, andere Personen vor feinen Tröpfchen und Partikeln, die man z.B. beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstößt, zu schützen und ist deshalb ein taugliches Instrument, um Infektionen durch unerkannte Träger zu verringern (so auch Nds. OVG, Beschl. v. 30.11.2020 - 13 ME 519/20 -, juris Rn. 65). Damit schützt die Antragsgegnerin die Gesundheit der Abgeordneten, der Beschäftigten sowie der Besucherinnen und Besucher des Landtages und gewährleistet die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Betriebs.

Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ist offensichtlich erforderlich und angemessen (s. auch Nds. OVG, Beschl. 15.9.2021 - 13 MN 369/21 -, juris Rn. 28 ff.). Mildere Mittel, also Maßnahmen gleicher Wirksamkeit bei geringerer Belastungswirkung, sind nicht ersichtlich. Auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist gegeben. Bei der Anordnung einer Maskenpflicht in Innenräumen handelt es sich um eine Maßnahme mit – nach dem Stand der Wissenschaft – hoher Wirksamkeit bei geringer Belastungswirkung. Insbesondere sind nach derzeitiger Erkenntnislage ernsthafte Gesundheitsgefahren durch das (kurzfristige) Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf den Verkehrsflächen des Landtages fernliegend (s. ausführlich zu behaupteten Gesundheitsgefahren OVG NRW, Beschl. v. 9.3.2021 - 13 B 266/21.NE -, juris Rn. 53 ff.) und von den Antragstellern nicht einmal im Ansatz nachvollziehbar dargelegt. In der Sache ist die Anordnung einer Maskenpflicht politisch neutral (vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 6.5.2021 - Vf. 37-IVa-21 -, juris Rn. 44); ein Bekenntnis für oder gegen eine bestimmte politische Ausrichtung ist damit nicht verbunden. Im Übrigen besteht nach Ziffer 2 der streitgegenständlichen Anordnung die Möglichkeit, sich aus gesundheitlichen Gründen vom Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung befreien zu lassen, wenn eine entsprechende medizinische Indikation im Einzelfall tatsächlich bestehen sollte.

IV.

Die Anträge werden nach § 12 Abs. 1 NStGHG in Verbindung mit § 24 Satz 1 BVerfGG ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss des Staatsgerichtshofs verworfen.

C.

Das Verfahren ist nach § 21 Abs. 1 NStGHG kostenfrei, Auslagen der Beteiligten werden gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 NStGHG nicht erstattet.