



MIP Zeitschrift
für Parteienwissenschaften

Heft 1 / 2022 28. Jahrgang

Herausgegeben vom



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

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 und Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Titelseite

Fotos aus der Ausstellung „Wähl mich! Parteien plakatieren“ vom 17.6.-3.10.2021 im Haus der Geschichte, Bonn, © Stiftung Haus der Geschichte/Ralf Klodt.

Zitierweise: MIP 2022, 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. Open Access, abrufbar unter <https://mip.pruf.hhu.de/index>.

MIP 2022 | Heft 1, DOI: <https://doi.org/10.24338/mip-20221-134>

Sie können das PRUF als Herausgeber der 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

Aufsätze

Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2021.....	1
<i>Johannes Risse</i>	
Partei Eigenschaft und Rechenschaftspflicht.....	20
<i>Thorsten Koch</i>	
Digitaler Bundestagswahlkampf 2021: Desinformation, „Microtargeting“ und „Social-Bots“ – Die Integrität der Willensbildung in Gefahr.....	31
<i>Aden Sorge</i>	
Zeit der Populisten.....	54
<i>Frank Decker/Philipp Adorf/Marcel Lewandowsky</i>	
AfD-Affinitäten, Corona-bezogene Einstellungen und Proteste gegen die Corona-Maßnahmen. Eine empirische Analyse auf Bundesländerebene.....	67
<i>Karl-Heinz Reuband</i>	
Die substantielle Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik: Eine empirische Analyse der Bürgermeisterkandidaturen in NRW 2020.....	95
<i>Lars Holtkamp/Frederik Müller/Elke Wiechmann</i>	

Kurzbeiträge

Sozial-liberal 2.0 Das Ampelbündnis in der Tradition der sozial-liberalen Koalition (1969-1982)?.....	118
<i>Dr. Deniz Anan</i>	
Partei politik und Impfpflicht.....	128
<i>Andreas Wimmel</i>	

Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2021

Johannes Risse¹

Elf Mitglieder hat der Bundeswahlausschuss, und zwar den Bundeswahlleiter – im Hauptamt Präsident des Statistischen Bundesamts – als Vorsitzenden, acht Beisitzer, die von den Parteien vorgeschlagen werden, und zwei Richter, die vom Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts vorgeschlagen werden (§ 9 Abs. 2 Satz 1 BWahlG). Zur Bundestagswahl am 26. September 2021 kamen von den acht Beisitzern – in Anlehnung an das Ergebnis der Bundestagswahl 2017 (§ 4 Abs. 2 Bundeswahlordnung) – zwei von der CDU und je einer von SPD, AfD, FDP, LINKE, GRÜNE und CSU. Der Bundeswahlausschuss verhandelt, berät und entscheidet in öffentlicher Sitzung (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BWahlG); anders als ein Gericht kann er sich also nicht zur Beratung zurückziehen.

A. Online-Sitzung am 8. April 2021

Eine Sondersitzung vor der planmäßig ersten Sitzung des Bundeswahlausschusses hatte es noch nie gegeben. Was war geschehen?

I. Das Bundeswahlgesetz unterscheidet zwischen Parteien, die im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind, und anderen Parteien (siehe § 18 Abs. 4 Satz 1 BWahlG). Letztere müssen spätestens am zweiundsiebzigsten Tag vor der Wahl – also diesmal am 21. Juni 2021 – bis 18:00 Uhr dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung anzeigen (§ 18 Abs. 2 Satz 2 BWahlG), damit der Bundeswahlausschuss in seiner ersten (regulären) Sitzung die Parteieigenschaft prüfen kann (§ 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG). Diese Anzeigen sind vom Bundeswahlleiter unverzüglich(!) nach Eingang zu prüfen (§ 18 Abs. 3 Satz 1 BWahlG).

Stellt er Mängel fest, muss er sofort (sic!) den Vorstand benachrichtigen und ihn zur Beseitigung behebbarer Mängel auffordern (§ 18 Abs. 3 Satz 2 BWahlG). In der Regel werden diese Hinweise von den Parteien akzeptiert; oft werden sie ihnen auch einleuchten. Für den Fall, dass diese Mängelhinweise seitens der Partei nicht akzeptiert werden, regelt § 18 Abs. 3 Satz 6 BWahlG: *„Gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren*

¹ Ministerialrat a.D. Dr. Johannes Risse ist seit 2002 von der SPD vorgeschlagenes Mitglied des Bundeswahlausschusses.

kann der Vorstand den Bundeswahlausschuss anrufen.“ Das tat das Zentralkomitee (Vorstand)² der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands (MLPD).

Im Mängelbeseitigungsverfahren hatte der Bundeswahlleiter die MLPD darauf hingewiesen, dass ihre Satzungsregelung und Praxis, ihren Vorstand (das Zentralkomitee) nur alle vier Jahre zu wählen³, gegen § 11 Abs. 1 Satz 1 PartG verstoße, wonach der Vorstand mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr gewählt wird. Der Bundeswahlleiter wörtlich:

„Nach dem zweiten Kalenderjahr können solche Vorstandsmitglieder wegen Verstoßes gegen diese zwingende gesetzliche Vorschrift ihre Vereinigung nicht mehr wirksam nach außen vertreten“.

Danach hätte das im Herbst 2016 gewählte Zentralkomitee keine gültige Beteiligungsanzeige der MLPD mehr abgegeben können.

Aber für den konkreten Fall wusste der Bundeswahlleiter einen Ausweg:

„Wie sich aus der von Ihnen vorgelegten Versicherung an Eides statt ergibt, wurden die die Beteiligungsanzeige einreichenden Vorstandsmitglieder ihrer Vereinigung im Herbst 2016 gewählt. Aufgrund der COVID-19-Pandemie hat der Gesetzgeber das Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (GesRuaCOVBekG) erlassen. Nach dessen § 5 Absatz 1 und 4 Satz 1 bleiben Vorstandsmitglieder von Parteien auch nach Ablauf ihrer Amtszeit bis zu ihrer Abberufung oder bis zur Bestellung eines Nachfolgers im Amt.

Diese Vorschrift gilt nur für in den Jahren 2020 und 2021 ablaufende Bestellungen von Parteivorständen (§ 7 Abs. 5 GesRuaCOVBekG, § 1 Verordnung zur Verlängerung von Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins- und Stiftungsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie). Ich gehe davon aus, dass die oben genannten Regelungen über die Amtszeit von Vorstandsmitgliedern zumindest analog anwendbar sind, wenn die Bestellung von Vorstandsmitgliedern bereits vor dem Jahr 2020 endete, eine Vorstandswahl aufgrund der COVID-19-Pandemie aber derzeit nicht durchgeführt werden kann. In diesem Fall wäre die Beteiligungsanzeige trotz Ablaufs der Amtszeit der Unterzeichner der Beteiligungsanzeige gültig.“

Dem folgte noch ein weiterer Satz:

„Ich weise jedoch darauf hin, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Bundeswahlausschuss in dieser Frage zu einem anderen Ergebnis kommt.“

Genau genommen hatte der Bundeswahlleiter aus seiner Sicht die MLPD nicht auf einen Mangel, sondern auf einen *möglichen Mangel* hingewiesen. Das war aber richtig, denn er konnte nicht sicher sein, dass der Bundeswahlausschuss

² § 16 Statut – Organisationspolitische Grundsätze der Marxistisch-Leninistischen Partei – <https://www.mlpd.de/statut>.

³ Siehe § 13 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 Statut MLPD.

seiner Auslegung des *GesRwaCOVBekG* folgen werde und durfte den Bundeswahlausschuss auch nicht präjudizieren. Das Interesse der MLPD an einer Entscheidung des Bundeswahlausschusses war berechtigt. Die MLPD musste Klarheit darüber haben, ob der Bundeswahlausschuss in dieser unsicheren Rechtsfrage dem Bundeswahlleiter folgen werde oder ob sie kurzfristig einen Parteitag einberufen müsse⁴.

In der Sondersitzung, die als Videokonferenz stattfand, folgte der Bundeswahlausschuss dann nach ausgiebiger Diskussion der Auffassung des Bundeswahlleiters. Die Beteiligungsanzeige der MLPD wurde akzeptiert. Ich vertrat eine dem Grunde nach andere Auffassung als der Bundeswahlleiter, die im konkreten Fall freilich zum selben Ergebnis führte. Führt eine Verletzung der Pflicht, spätestens nach zwei Jahren den Vorstand neu zu wählen, wirklich dazu, dass eine Partei dann quasi gar keinen Vorstand mehr hat? Dazu weiter unten⁵.

II. Es gab noch einen zweiten „Knackpunkt“. Gemäß § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG sind der Beteiligungsanzeige *„die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstandes“* beizufügen. Das Programm hatte die MLPD beigefügt. Der Bundeswahlleiter hatte verlangt, auch einen Nachweis über dessen Beschlussfassung, *„beispielsweise ein persönlich und handschriftlich unterzeichnetes Beschlussprotokoll“* vorzulegen. Das ging nach Auffassung der MLPD über die Anforderungen aus dem Gesetz hinaus. Andererseits berief sich der Bundeswahlleiter für seine Auffassung auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts⁶.

Der Konflikt konnte beigelegt werden. Die Sitzungsvertreter der MLPD erklärten, dass der Parteitag im Herbst 2016 die Satzung und das Programm in der vorgelegten Fassung beschlossen habe. Der Bundeswahlausschuss glaubte ihnen.

Dennoch bleibt die Frage, ob die Prüfungsaufgaben von Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss wirklich so weit gehen. Dazu unten⁷.

⁴ §§ 12 Satz 1, 13 Abs. 1 Nr. 1 Statut MLPD.

⁵ F. I.

⁶ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. Juli 2017 – 2 BvC 4/17, http://www.bverfg.de/e/cs20170725_2bvc000417.html.

⁷ F. II.

B. Erste Sitzung am 8. und 9. Juli 2021⁸

Der Inhalt der ersten planmäßigen Sitzung des Bundeswahlausschusses ergibt sich aus § 18 Abs. 4 Satz 1 BWahlG. Der Bundeswahlausschuss stellt für alle Wahlorgane verbindlich fest, „1. welche Parteien im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, 2. welche Vereinigungen, die (...) ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind (...)“

I. Die Feststellungen zu Nr. 1 sind stets schnell getroffen. Es handelte sich diesmal um die im Bundestag vertretenen Parteien CDU, SPD, LINKE, GRÜNE, CSU, FDP, AfD, ferner um die „Freien Wähler“ (Landtag Bayern) und um die „BVB/Freien Wähler“ (Landtag Brandenburg).

II. Die Feststellungen zu den vielen kleinen Organisationen, die ihre Beteiligung angezeigt haben, sind es, die eine zweitägige Sitzung erfordern. 88 Beteiligungsanzeigen von Organisationen, die als Parteien an der Bundestagswahl teilnehmen wollten, wurden in der Reihenfolge ihres Eingangs behandelt. 44 Vereinigungen konnte der Bundeswahlausschuss nach § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG als Parteien anerkennen; in den übrigen Fällen verweigerte er dies, soweit sich die Entscheidung darüber nicht anderweitig erledigte.

Erfolgt eine Anerkennung nicht, kann das unterschiedliche Gründe haben: Mängel in der Beteiligungsanzeige (z.B. Verspätung, § 18 Abs. 1 Satz 1 BWahlG; fehlende Unterzeichnung der Anzeige, § 18 Abs. 2 Satz 3 BWahlG; fehlender Nachweis über die Bestellung des Vorstands, § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG), allzu geringe Mitgliederzahl, fehlende politische Aktivitäten (vgl. § 1 Abs. 2 PartG). Häufig liegen mehrere Mängel gleichzeitig vor.

Folgende Fälle verdienen besondere Erwähnung:

1. Neue Probleme machte der Verlust der Parteieigenschaft nach § 2 Abs. 2 PartG: „Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. Gleiches gilt, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat; § 19a Absatz 3 Satz 5 gilt entsprechend.“

Satz 2 dieser Vorschrift gilt erst seit 2016 und hatte bei der vorigen Bundestagswahl noch keine Anwendung gefunden⁹. Über diese neue Rechtslage hatte

⁸ Niederschrift siehe https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/34df12b4-e16d-4513-b7a3-f0c446b98c06/20210709_Niederschrift_1BWA.pdf; Video siehe <https://www.youtube.com/watch?v=1PGsa7Rk5Ao> und <https://www.youtube.com/watch?v=idLOvG2wGP4>.

der Bundeswahlleiter frühzeitig durch Rundschreiben an die Parteien, auf seiner Internetseite sowie in den Antwortschreiben auf die Beteiligungsanzeigen hingewiesen.

Mehrere Organisationen wurden nicht anerkannt, weil sie nach dieser Vorschrift keine Parteien mehr seien. Die beiden ersten Fälle waren recht unbefriedigend und ließen den Autor (vielleicht nicht als Einzigen) im Stillen hoffen, das Bundesverfassungsgericht werde diese Vorschrift kassieren¹⁰.

a) Die DKP hatte in den letzten sechs Jahren ihren Rechenschaftsbericht stets verspätet eingereicht, laut Mitteilung der Bundestagsverwaltung letztmalig den für das Jahr 2017 am 21. Dezember 2020. Das zur Sitzung geladene Referat der Bundestagsverwaltung, das die Rechenschaftsberichte der Parteien prüft (§ 23 Abs. 3 Satz 1 PartG), vertrat die Auffassung, dass die DKP damit ihre Rechtsstellung als Partei verloren habe.

b) Die Deutsche Zentrumspartei (Zentrum) hatte zwar Rechenschaftsberichte für 2019 und 2020 übersandt, jedoch ohne ein nach § 23 Abs. 2 Satz 1 PartG erforderliches Testat eines Wirtschaftsprüfers. Auf diese Prüfung kann nach § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG nur verzichtet werden, wenn die Partei im Rechnungsjahr weder Einnahmen noch Vermögen von mehr als 5.000 Euro hatte.

Zentrum trug ausführlich vor, dass es kaum möglich war, Wirtschaftsprüfer für das kleine Auftragsvolumen zu finden. Für die schließlich doch gewonnene Prüfungsgesellschaft habe sich die Materie als extrem schwierig erwiesen. Eine Fertigstellung der Prüfung noch vor der Sitzung sei ihr nicht möglich gewesen.

c) Das „Bündnis für Innovation und Gerechtigkeit“ hatte die Rechenschaftsberichte für 2015 und 2016 erst kurz vorher und zudem ohne die nach § 23 Abs. 4 Satz 4 PartG erforderlichen Unterschriften des Vorstands vorgelegt.

d) Vier weitere Organisationen hatten sich sechs Jahre oder länger nicht an Bundestags- oder Landtagswahlen beteiligt. Es lagen jeweils noch weitere Mängel vor.

2. Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) hatte nach vielen Jahren erstmals wieder seine Beteiligung an einer Bundestagswahl angezeigt. In zwei getrennten Beschlüssen wurde er zunächst als politische Partei i.S.v. § 18 Abs. 4 Nr. 2 BWahlG anerkannt. Sodann wurde festgestellt, dass er den Rechtsstatus einer Partei einer nationalen Minderheit habe (und somit von der 5-Prozent-Klausel befreit war, § 6 Abs. 3 BWahlG), weil *„es in Schleswig-Holstein eine dänische Minderheit gibt, diese dort wahrnehmbar in Erscheinung tritt, der SSW*

⁹ Siehe Art. 1 Nr. 1 und Art. 2 Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl. S. 2563.

¹⁰ Tat es aber nicht, siehe unten C. I. und II., ferner unten F. III.

aus der dänischen Minderheit hervorgegangen ist, er gegenwärtig personell von der Minderheit getragen wird und er programmatisch von ihr geprägt ist.“

3. Die Anarchistische Pogo-Partei Deutschlands (APPD) wurde nicht als Partei anerkannt, denn die Beteiligungsanzeige war weder im Original eingegangen noch von drei Mitgliedern des Bundesvorstandes unterzeichnet. Der Fall wies keine juristischen Besonderheiten auf. Jedoch stieß er unter Internetnutzern auf ein besonders hohes Interesse¹¹.

4. Die Natürlichen: Es ergab sich eine längere Verhandlung. Dem Bundeswahlausschuss wurde nicht klar, wie die Parteitätigkeit von der unternehmerischen Tätigkeit ihres Protagonisten abzugrenzen sei, inwieweit die Mitglieder zugleich dessen Kunden seien. Der Beschluss lautete dann: *„Hingegen sind die Kriterien der Parteieigenschaft gemäß § 2 PartG nicht erfüllt, da die Vereinigung insbesondere den ernsthaften Willen, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, nicht nachweisen konnte, sondern in erheblichem Ausmaß unternehmerische Ziele verfolgt und Zweifel der Mitglieder des Bundeswahlausschusses am ordnungsgemäßen Erwerb der Parteimitgliedschaften nicht ausräumen konnte.“* Salopp gesagt, es war der Eindruck entstanden, dass es mehr Firma als Partei sei.

5. „Team Todenhöfer“: Die Anerkennung als Partei war unproblematisch. Der Sitzungsvertreter, Jürgen Todenhöfer selbst, früher Bundestagsabgeordneter der CDU, nutzte die Bühne zu einer allgemeinen Erörterung darüber, wie schwer es kleine Parteien haben, sich an Wahlen zu beteiligen. Für den Bundeswahlausschuss war das nicht neu.

6. Zeigen Vereinigungen mit gleichen oder ähnlichen Namen ihre Beteiligung an, ist besondere Aufmerksamkeit geboten.

a) Diesmal hatte sich zunächst eine Vereinigung „Solidarität“ gemeldet, die aus drei Mitgliedern bestand. Diese waren alsbald wieder ausgetreten, so dass es die Vereinigung wohl nicht mehr gab. Am selben Tag wurde aber eine weitere „Solidarität“ gegründet, der auch diese drei beitraten. Ob aus formalen Gründen die „alte Solidarität“ abzulehnen oder aber deren Gegenstandslosigkeit festzustellen sei, entschied der Bundeswahlausschuss in letzterem Sinne. Die „neue Solidarität“ hatte immerhin sieben Mitglieder. Aber das reichte auch nicht, zumal es an Weiterem fehlte. Die Anerkennung wurde abgelehnt.

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=46x09glCx5o> – wurde 32.282 mal aufgerufen (Stand 16. Februar 2022).

b) Ein weiterer Fall: Eine Vereinigung „WiR2020“ und eine „Wir2020“ waren anzuerkennen. Der Namensunterschied erschöpfte sich in der Groß- bzw. Kleinschreibung des „r“ und des „R“. Dies gab Anlass für einen Zusatzbeschluss¹²:

„Der Bundeswahlausschuss macht die zuständigen Landes- und Kreiswahlausschüsse darauf aufmerksam, dass es bei WiR2020 und Wir2020 zu Verwechslungen kommen kann und den Wahlvorschlägen daher gegebenenfalls eine Unterscheidungsbezeichnung beizufügen ist.“

C. Beschwerdeentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Vereinigungen, deren Parteieigenschaft nicht anerkannt wird, können gemäß § 18 Abs. 4a Satz 1 BWahlG binnen vier Tagen nach Bekanntgabe Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. Eine entsprechende und stets gleichlautende Rechtsbehelfsbelehrung verliert der Bundeswahlleiter bereits während der Sitzung in jedem Einzelfall. Diesmal gab es 20 Nichtanerkennungsbeschwerden. 19 wurden verworfen bzw. zurückgewiesen.

I. Erfolgreich war nur die DKP¹³. Das Bundesverfassungsgericht verwies auf den Zweck des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG, die Erfüllung der Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG stärker durchzusetzen. Eine verspätete Vorlage sei mit der Nichtvorlage nicht vergleichbar. *„Den verfassungsrechtlichen Transparenz Anforderungen dürfte in einem solchen Fall regelmäßig noch Rechnung getragen sein.“*¹⁴ In einem solchen Fall geht die Parteieigenschaft also noch nicht verloren.

II. Zurückgewiesen hat das Bundesverfassungsgericht die Beschwerde des Zentrums, dem es nicht gelungen war, rechtzeitig ein Testat eines Wirtschaftsprüfers vorzulegen¹⁵. Bis zum Abschluss dieses Berichts¹⁶ hat das Bundesverfassungsgericht noch keine Begründung geliefert¹⁷. Auf die darf man gespannt bleiben. Das Zentrum hatte sehr ausführlich seine Schwierigkeiten dargestellt, war durchaus gewillt, seiner Rechenschaftspflicht nachzukommen. Welche Überlegungen das Bundesverfassungsgericht zu dieser Entscheidung veranlasst haben, ist für das Verständnis der Normen und die Praxis des Bundeswahlausschusses von großem Interesse.

¹² Siehe § 41 Abs. 1 Satz 2 BWahlO: „Geben die Namen mehrerer Parteien oder deren Kurzbezeichnungen im Land zu Verwechslungen Anlass, so fügt der Landeswahlausschuss einer Landesliste oder mehreren Landeslisten eine Unterscheidungsbezeichnung bei.“

¹³ Vgl. oben B. II. 1. a.

¹⁴ Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21; sehr zustimmend Martin Morlok, Grenzen des Parteienrechts, in: Verfassungsblog vom 14. August 2021, <https://verfassungsblog.de/grenzen-des-parteienrechts/>; ausführlich dazu Thorsten Koch, Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht, in diesem Heft, MIP 2022, S. 20 ff.

¹⁵ Siehe oben B. II. 1. b.

¹⁶ 16. Februar 2021.

¹⁷ Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 10/21: „Die Begründung wird gesondert übermittelt (§ 96d Satz 2 BVerfGG).“

III. Den „Natürlichen“¹⁸ sprach auch das Bundesverfassungsgericht die Parteieigenschaft ab, aber nicht wegen möglicher unternehmerischer Betätigungen, sondern weil die Beschwerdeführerin bei einer Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse nicht in der Lage sei, ernsthaft an der politischen Willensbildung des Bundes oder eines Landes mitzuwirken¹⁹.

IV. Eine weitere Vereinigung, deren Parteieigenschaft der Bundeswahlausschuss verneint hatte, hatte am 8. Juli 2021 (also am ersten Sitzungstag des Bundeswahlausschusses) dem Bundeswahlleiter die Rücknahme der Beteiligungsanzeige mitgeteilt; zur Sitzung war sie nicht erschienen. Mit der Begründung des Bundeswahlausschusses war sie aber gleichwohl nicht einverstanden. Dem Anliegen konnte kein Erfolg beschieden sein: Mit der Entscheidung, an der Wahl doch nicht teilzunehmen, hatte die Beschwerdeführerin das Rechtsschutzinteresse verloren²⁰. Im Beschwerdeverfahren geht es um die Teilnahme an der Bundestagswahl und nicht um ein davon zu unterscheidendes Feststellungsinteresse.

D. Zweite Sitzung am 5. August 2021²¹

I. Über die Zulassung von Landeslisten entscheiden die Landeswahlausschüsse (§ 28 Abs. 1 Satz 1 BWahlG). Gegen deren ablehnende Entscheidungen kann der Bundeswahlausschuss angerufen werden (§ 28 Abs. 2 Satz 1 BWahlG). Elf Beschwerden waren zu verhandeln.

Immer wieder sind Widrigkeiten bei der Sammlung der Unterstützungsunterschriften nach § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG ein Problem, etwa weil Postwege länger dauern als kalkuliert. Es ist durchweg Sache der Parteien, für das pünktliche und vollständige Sammeln der Unterschriften zu sorgen. Postlaufzeiten liegen in der Risikosphäre der Partei. Natürlich ist das Unterschriftensammeln eine ausgesprochen nervenraubende Arbeit. Aber das Unterschriftenquorum ist die einzige Möglichkeit, allzu aussichtslose Parteien an der Kandidatur zu hindern; anderenfalls würden die Stimmzettel „kilometerlang“. Der Unmut der erfolglosen Parteien ist gut verständlich, der Bundeswahlausschuss hört sich das auch verständnisvoll an, kann aber an der Stelle nicht helfen.

¹⁸ Siehe oben B. II. 4.

¹⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 7/21, http://www.bverfg.de/e/cs20210722_2bvc000721.html.

²⁰ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 14/21, http://www.bverfg.de/e/cs20210722_2bvc001421.html.

²¹ Niederschrift siehe https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/1f8bb302-8892-4868-bea4-8f8cbf701ab7/20210805_niederschrift_2bwa.pdf; Video siehe <https://www.youtube.com/watch?v=vYdE5tuVGtw>.

Dieses Unterschriftenquorum beträgt regulär ein Promille der Wahlberechtigten bei der vorhergehenden Bundestagswahl, höchstens jedoch 2.000 Wahlberechtigte, letztere Einschränkung greift also in den Ländern mit mehr als 2 Millionen Wahlberechtigten (§ 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG)²². Angesichts der Probleme in der Covid-19-Pandemie war dieses Unterschriftenquorum auf jeweils ein Viertel herabgesetzt worden (§ 52a BWahlG²³). Es waren also maximal 500 Unterschriften nötig.

Gegenstand der zweiten Sitzung sind auch Fehler bei der Kandidatenaufstellung in der Wahlversammlung (siehe § 21 BWahlG) oder unzulängliche Angaben und Nachweise zu den Kandidaten (siehe Anlagen 20 ff. BWahlO).

II. Besondere Erwähnung verdienen folgende Fälle:

1. Der Landeswahlausschuss Bremen hatte die Landesliste der AfD nicht zugelassen. Die von der Aufstellungsversammlung bestellte Schriftführerin, die auch zur Unterzeichnung der Anlage 24 BWahlO (Versicherung an Eides statt) bestimmt worden war, hatte die Unterzeichnung der Niederschrift über die Aufstellungsversammlung (Anlage 23 BWahlO) und der Versicherung an Eides statt verweigert. Der Vorstand hatte dann andere Personen zur Unterschriftsleistung bestimmt. Von Bedeutung war, dass die besagte Schriftführerin nicht deshalb ihre Unterschrift verweigert hatte, weil in den zu unterzeichnenden Schriftstücken etwas Unwahres stand, sondern weil im Vorfeld der Aufstellungsversammlung (nach ihrer Auffassung) Unregelmäßigkeiten geschehen seien. Der Inhalt der Schriftstücke selbst war unstreitig.

Der Bundeswahlausschuss gab der Beschwerde statt. Eine übernommene Verpflichtung zur Unterzeichnung darf nicht aus willkürlichen, mit dem Inhalt und Sinn der Unterzeichnung nicht in Zusammenhang stehenden Motiven verweigert und dadurch das Ergebnis der Aufstellungsversammlung zunichte gemacht werden. Die Schriftführerin hätte von ihr gesehene Unregelmäßigkeiten, die nicht Gegenstand der Schriftstücke waren, auf anderem Wege geltend machen können, etwa durch ein Schreiben an den Landeswahlleiter. Auf diese kam es im vorliegenden Fall aber nicht an.

²² Diese „Deckelung“ auf 2.000 Unterschriften betraf die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

²³ Eingefügt durch Gesetz vom 3. Juni 2021, BGBl. S. 1482:

„§ 52a Unterstützungsunterschriften bei der Bundestagswahl 2021

Bei der Wahl des 20. Deutschen Bundestages gelten § 20 Absatz 2 und 3 sowie § 27 Absatz 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes und § 34 Absatz 4 Satz 1 und § 39 Absatz 3 Satz 1 der Bundeswahlordnung mit der Maßgabe, dass die Zahl der danach erforderlichen Unterstützungsunterschriften jeweils auf ein Viertel reduziert ist.“

Diese Notmaßnahme des Vorstands war zu akzeptieren, trotz aller Formstrenge des Wahlrechts. Zum Vergleich: was ist, wenn die zur Unterschriftsleistung bestellte Person noch vor der Reinschrift der Unterlagen verstirbt? Soll dann die Landesliste faktisch ungültig werden?

2. „Helfen“ konnte der Bundeswahlausschuss den Freien Wählern in Bremen. Sie hatten vom Landeswahlleiter zunächst falsche Unterlagen bekommen; später hatte der Landeswahlleiter wichtige Hinweise versäumt.

3. Dass ein Landeswahlleiter – hier der nordrhein-westfälische – gegen eine Zulassungsentscheidung seines Landeswahlausschusses Beschwerde einlegt (§ 28 Abs. 2 Satz 3 BWahlG), ist selten. Hier war durch ein Versehen nicht bemerkt worden, dass für eine Kandidatin auf der Landesliste der MLPD Wählbarkeitsbescheinigung und Zustimmungserklärung (Anlagen 16 und 22 BWahlO) fehlten. Die Partei hatte von sich aus darauf hingewiesen. Die Streichung nahm dann der Bundeswahlausschuss vor.

4. Der Bundeswahlausschuss bestätigte nach langer und kontroverser Diskussion mit 6:2:2 Stimmen²⁴ die Zurückweisung der saarländischen Landesliste der Grünen durch den dortigen Landeswahlausschuss²⁵. An der Aufstellung der Landesliste hatten 87 Delegierte teilgenommen. Nicht teilgenommen hatten 49 Delegierte, die vom Ortsverband Saarlouis – wohl der größte im Landesverband – gewählt worden waren. Sie hatten nicht teilgenommen, weil das Bundesschiedsgericht der Grünen zwei Tage vor der Aufstellungsversammlung entschieden hatte, deren Wahl sei nicht wirksam gewesen. Ich zitiere im Folgenden aus der Niederschrift des Bundeswahlausschusses²⁶; die Darstellung lässt sich kaum noch verdichten:

„Das Bundesschiedsgericht hatte die Ungültigkeit der Wahl der Vertreter des Ortsverbands Saarlouis damit begründet, dass ihre Wahl am 16. Mai 2021 fehlerhaft gewesen sei. Bei der Versammlung im Ortsverband Saarlouis sei die Parteiöffentlichkeit nicht gewährleistet gewesen. Es seien Parteimitglieder, die nicht Mitglieder des Ortsverbandes waren, unter anderem unter Verweis auf Corona-Beschränkungen von der Teilnahme an der Versammlung ausgeschlossen worden. Aus der Satzung des Kreisverbands Saarlouis ergebe sich aber, dass jedes Mitglied das Recht zur Teilnahme an Mitgliederversammlungen auf Orts- und Kreisverbandsebene habe.

Nach dem Schriftsatz der Antragsteller im Verfahren vor dem Bundesschiedsgericht vom 25.05.2021 und der Stellungnahme einer Organisatorin der Versammlung betraf der Ausschluss drei Parteimitglieder, die

²⁴ Ein Mitglied des Bundeswahlausschusses – zugleich Vorsitzender des Bundesschiedsgerichts der Grünen – hatte während dieser Debatte im Zuschauerbereich Platz genommen.

²⁵ Zu meiner abweichenden Auffassung siehe unten F. IV.

²⁶ https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/1f8bb302-8892-4868-bea4-8f8cbf701ab7/20210805_niederschrift_2bwa.pdf.

nicht Mitglied des Ortsverbands und in der Versammlung nicht stimmberechtigt waren.

Andere Parteimitglieder hingegen hätten an der Versammlung teilgenommen und seien sogar erfolgreich zur Versammlungsleitung vorgeschlagen worden, obwohl auch sie nicht dem Ortsverband Saarlouis angehörten. Durch diese unterschiedliche Behandlung ortsfremder Parteimitglieder sei der Eindruck erweckt worden, es gebe zwei Klassen von Mitgliedern. Dies sei mit der Satzung, mit dem Parteiengesetz und mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Das Bundesschiedsgericht kam zu dem Schluss, dass durch den partiellen Ausschluss der Mitgliederöffentlichkeit und die ungleiche Behandlung von Parteimitgliedern die Durchführung der Versammlung des Ortsverbands Saarlouis an einem schwerwiegenden Mangel gelitten habe, so dass die Wahl der Vertreter aus Saarlouis unwirksam sei.

Dem Ortsverband Saarlouis war nach der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts innerhalb des verbleibenden Zeitraums eine Wiederholung der Wahl nicht mehr möglich, so dass der Ortsverband an der Listenaufstellung nicht teilnahm.“

Der Bundeswahlausschuss (ebenso wie vorher der Landeswahlausschuss Saarland): Es seien 49 Delegierte zu Unrecht nicht an der Aufstellungsversammlung beteiligt worden. Das Bundesschiedsgericht habe die Wahl im Ortsverband Saarlouis zu Unrecht für unwirksam erklärt. Bei der Aufstellung im Ortsverband Saarlouis habe es keinen „durchgreifend wahlrechtlich relevanten Fehler“ gegeben. Das Wahlrecht schreibe nicht vor, dass parteiinterne Aufstellungsverfahren öffentlich sein müssten. *„Dass die Satzung der Beschwerdeführerin eine gesetzlich nicht geforderte Parteiöffentlichkeit vorschreibe, könne nicht die Verletzung anderer demokratischer Grundsätze rechtfertigen.“*

E. Dritte Sitzung am 26. September 2021²⁷

Die letzte Sitzung des Bundeswahlausschusses dient der förmlichen Feststellung des „endgültigen“ amtlichen Wahlergebnisses (§ 42 Abs. 2 Satz 1 BWahlG); „endgültig“ unter dem Vorbehalt eines Verfahrens nach dem Wahlprüfungsgesetz. Das Wahlergebnis selbst ist allgemein bekannt. Festgestellt werden Stimmzahlen, Anzahl der Sitze, Namen der Gewählten; das sind lange Listen und Tabellen, diesmal 60 von 82 Seiten der Niederschrift.

„Besondere Vorkommnisse“ wie etwa eine verspätete Zustellung von Wahlbriefen durch die Post hat es noch bei jeder Wahl gegeben. Auch „vertauschte Stimmzettel“, also der Versand oder die Ausgabe von Stimmzetteln eines anderen Wahlkreises, diesmal in zwölf Wahlkreisen, sind nicht neu. Manches kann in

²⁷ Niederschrift siehe https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/5d304be8-7412-4442-972a-e4dfd9e55ce9/20211020_niederschrift_3bwa.pdf; Video: https://www.youtube.com/watch?v=1QznuQ_1PUo.

solchen Fällen noch rechtzeitig repariert werden, etwa durch Schreiben an die mit unrichtigen Unterlagen belieferten Briefwähler, falls nicht, führt das dazu, dass nur die Zweitstimme gültig ist.

Im Übrigen eine Auswahl der Vorkommnisse:

I. In mehreren baden-württembergischen Städten hatten Wahlberechtigte keine Briefwahlunterlagen bekommen. Ich zitiere erneut aus der Niederschrift:

„Der mit dem Drucken und Kuvertieren von Briefwahlunterlagen (...) beauftragte private Dienstleister gab an, dass die Briefwahlunterlagen nicht wie vereinbart per DHL-Sendung, sondern mit dem Dienstleister „(...)“ versandt wurden. Zudem waren die Sendungen nicht wie vorgesehen als eilige Wahlunterlagen gekennzeichnet. Der Verbleib der Pakete konnte bis zum Wahlsonntag nicht aufgeklärt werden.“

Auch da ließ sich mit Notmaßnahmen der Schaden mindern, nicht abwenden: Eröffnung der Urnenwahl, Ausstellung von Ersatzwahlscheinen.

II. In Wuppertal gab es in der Wahlnacht einen Bombenfund. Fünf Wahlräume lagen in dem Gefahrenbereich, der bis 12:00 Uhr gesperrt werden musste, erst danach konnte gewählt werden. Ein Fall für Nachwahlen (§ 43 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG) war das nicht; solche finden nur statt, wenn die Wahl in einem Wahlbezirk „nicht“ durchgeführt wurde. Die Wahlbeteiligung (42,5 %), die nur gering niedriger war als im Durchschnitt des Stadtgebietes (43,5 %), bestätigt diese rechtliche Einordnung.

III. „Fall Laschet“ in den Worten der Niederschrift:

„In einem Wahlraum in Aachen hat sich ein bundesweit bekannter Politiker mit einem nach außen gefalteten Stimmzettel, bei dem bezüglich der Erst- und Zweitstimme seine eigene Partei angekreuzt war, fotografieren lassen. Der Stimmzettel wurde anschließend in die Wahlurne eingeworfen. Laut Bericht der Kreiswahlleiterin hat die Wahlvorsteherin den Vorgang im Augenblick der Stimmabgabe nicht wahrnehmen können, da ihr für kurze Zeit die Sicht versperrt war.“

Das Verhalten dieses Politikers war ungeheuerlich. An der Gültigkeit des Stimmzettels war aber nichts mehr zu ändern.

IV. Mitte Juli 2021 hatte ein Hochwasser vor allem im rheinland-pfälzischen Wahlkreis Ahrweiler, aber auch in Teilen Nordrhein-Westfalens große Schäden angerichtet. Während besondere „Vorkommnisse“ häufig mit dem Versagen von Beteiligten zu tun haben, besteht hier Anlass zum Lob für gutes Krisenmanagement; die Auszüge aus der Niederschrift sprechen für sich:

„Briefwahl vor Ort:

Auf Internetforen und auf Flyern wurden die Termine für die Standorte und Zeiten der „Wahlbusse“ veröffentlicht. Es wurden 41 Stationen angefahren und 120 Termine absolviert. Jeder „Wahlbus“ kam in der Zeit vom 14. bis zum 24. September täglich an zwei unterschiedlichen Standorten

zum Einsatz. Die Häufigkeit der angefahrenen Stellen richtete sich nach der in den jeweiligen Gebieten lebenden Anzahl der wahlberechtigten Personen. Insgesamt machten fast 2.000 Wahlberechtigte (rd. 6 % der Wahlberechtigten) von dieser Gelegenheit Gebrauch.

Urnenwahl:

Das entscheidende Problem lag in der Einrichtung von Wahlbezirken für die Urnenwahl. Weder waren entsprechende Gebäude vorhanden noch konnte eine ausreichende Anzahl von Wahlhelferinnen und Wahlhelfern gewonnen werden. Daher hat der Kreiswahlleiter nach § 12 Abs. 4 Satz 1 BWO die Gemeinden zu einem Wahlbezirk zusammengezogen. Dadurch musste von den wahlberechtigten Personen teils eine längere Anfahrt in Kauf genommen werden. Als Wahlräume dienten große vom Technischen Hilfswerk gestellte Zelte mit jeweils 90 qm, die sich in den beiden großen Ortsteilen Bad Neuenahr und Ahrweiler befanden. Die jeweiligen Wahlvorstände wurden von Beschäftigten anderer Verwaltungen gestellt.“

V. In Berlin war jede Menge schiefgelaufen. Die Erörterung dauerte dann auch eine Stunde²⁸. Berlin hatte sich viel zu viel auf einmal vorgenommen. Gleichzeitig mit der Bundestagswahl fanden dort auch die Wahlen zum Abgeordnetenhaus (mit getrennten Stimmzetteln für die Erst- und Zweitstimme) und zu den Stadtbezirksverordnetenversammlungen statt, ferner ein Volksentscheid²⁹. Jeder Wähler hatte also fünf Stimmzettel. Organisatorische Besonderheiten traten hinzu: So durften Minderjährige an den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen teilnehmen, nicht aber an der Bundestagswahl. Zudem fand – weniger politisch, aber für die Frage der Erreichbarkeit von Wahllokalen durchaus bedeutsam – ein Marathon statt, der sieben Wahlkreise betraf. Nach allem, was von nicht einmal ganz so stark befrachteten Konstellationen in der Vergangenheit bereits erahnbar war, ist wohl zu sagen: Das konnte gar nicht gutgehen. Aber ob es so schlimm kommen musste?

1. In 73 Wahllokalen waren im Laufe des Wahltages die Stimmzettel ausgegangen, so dass die Wahllokale für eine gewisse – unterschiedlich lange – Zeit geschlossen werden mussten. Ich habe es als Mitglied des örtlichen Wahlvorstandes bei Landtags- und Kommunalwahlen sowie – bevor ich dem Bundesausschuss angehörte – bei Bundestagswahlen nie anders erlebt, als dass alle Unterlagen – mit Ausnahme der sog. Erfrischungsgelder³⁰ – am Morgen des Wahltages an Ort und Stelle waren. Und hier? Teilweise sei die Aufbewahrung vor Ort nicht sicher erschienen. Das Aufbewahren durch die Wahlvorsteher in der eigenen Wohnung und das anschließende Transportieren hatte wohl auch seine Grenzen – bei fünf Stimmzetteln pro Wähler. Es war also überall für einen Anfangsbestand an Material gesorgt worden und im Laufe des Tages sollte

²⁸ Siehe von 40:48 bis 1:38:04 im Video https://www.youtube.com/watch?v=1QznuQ_1PUo

²⁹ Bei dem Volksentscheid ging es um die Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen.

³⁰ So nennt man öffentlich-rechtliches Trinkgeld.

nachgeliefert werden. Und die Tagsüber-Versorgung durch Kurier*innen klappte dann oft nicht – wegen des Marathons, wegen weiterer Verkehrsbehinderungen und wegen Personalausfällen.

2. Vor vielen Wahllokalen kam es zur Bildung von langen Warteschlangen. Es kam teilweise zu Wartezeiten von bis zu zwei Stunden; Wartezeiten von 30 Minuten waren recht häufig. Da kumulierte Einiges: Die Einhaltung von Hygienevorschriften, das Warten auf Stimmzettel, falsche Stimmzettel, der lange Aufenthalt in den Wahlkabinen zum Ausfüllen von fünf Stimmzetteln. Teilweise waren die Räume auch zu klein, um unter Corona-Bedingungen mehr als zwei Kabinen aufzustellen; man hatte also ungeeignete Räume ausgewählt. Der Bedarf an Wahlkabinen war vorher mit Verwaltungspersonal ausgetestet worden; kein sinnvoller Test.

3. Die langen Warteschlangen führten dann auch dazu, dass viele Wahllokale erst deutlich nach 18:00 Uhr schließen konnten. 42 Wahllokale konnten erst nach 19:00 Uhr schließen, die letzten gegen 20:00 Uhr, eines sogar erst um 20:56 Uhr.

Alles in allem: Unter diesen Bedingungen konnte eine nicht genau bezifferbare Anzahl von Wählern von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen. Der Bundeswahlleiter hat später gemäß § 2 Abs. 2 Wahlprüfungsgesetz Einspruch beim Deutschen Bundestag eingelegt³¹. Der Einspruch bezog sich auf sechs Berliner Wahlkreise.

F. *De lege lata und de lege ferenda*

Mehrere Mehrheitsentscheidungen des Bundeswahlausschusses geben Anlass zu rechtlicher Kritik. Einiges spricht auch dafür, an der einen oder anderen Stelle Vorschriften zu ändern.

I. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 PartG werden die Vorstände der Parteien mindestens in jedem zweiten Jahr gewählt. Die MLPD pflegt davon abweichend hinsichtlich ihres Vorstandes auf Bundesebene („Zentralkomitee“) einen Vierjahresrhythmus³². Die Landes-, Bezirks-, Kreis- und Ortsleitungen werden allerdings konform zum Parteiengesetz alle zwei Jahre gewählt³³. Daraus folgern Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss (mehrheitlich), einig mit namhaften Autoren im Wahl- und Parteienrecht³⁴, dass eine Partei nach Ablauf dieser zwei Jahre

³¹ Pressemitteilung von vom 19. November 2021, https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/54_21_einspruch_berlin.html.

³² § 13 Abs. 1 Nr. 1 Statut MLPD.

³³ § 13 Abs. 1 Nr. 2-5 Statut MLPD.

³⁴ Nachweise bei Hahlen, in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 10. Aufl., § 18, Rn. 28b.

nicht mehr rechtlich handlungsfähig sei; sie könne keine gültige Wahlbeteiligungsanzeige abgeben.

Ist das wirklich die Rechtsfolge aus diesem Rechtsverstoß? Zu Ende gedacht, wäre die MLPD – und möglicherweise auch die eine oder andere kleine Partei, die ähnlich verfährt – doch wohl seit Jahren handlungsunfähig. Kann ein Vorstand, der keine wirksame Wahlbeteiligungsanzeige abgeben kann, denn wirksam einen Parteitag zur Wahl des neuen Vorstands einberufen? Oder muss selbst dafür erst ein Notvorstand nach § 29 BGB vom Amtsgericht bestellt werden? Hätte sich in diesem Fall die MLPD mit einem solchen helfen können? Das Recht über die innere Ordnung der Parteien modifiziert das Zivilrecht. Auch Positionen, die nicht zur privatautonomen Disposition stehen, gehen gelegentlich ins Leere³⁵: Wo kein Kläger, da kein Richter. Der unausgesprochene und eigentlich selbstverständliche Wille bei der Satzungsgebung von Parteien wird regelmäßig dahin gehen, dass Vorstände so lange geschäftsführend im Amt bleiben, bis ein neuer Vorstand gewählt ist. Wann endet denn nach der h.M. die Handlungsfähigkeit eines Vorstandes, wenn die Zweijahresfrist nicht aufgrund einer Satzungsvorschrift, sondern z.B. wegen einer Naturkatastrophe um drei Monate überschritten wird? Sicher ist es ärgerlich, wenn eine Partei so konsequent gegen eine bindende Vorschrift verstößt. Offenbar sieht aber kein Mitglied Anlass, sich dagegen zu wehren; vielleicht sind sogar alle überzeugt. Aber der Ärger darüber sollte nicht bei der Auslegung von § 11 Abs. 1 Satz 1 PartG und dessen Folgen für eine wirksame Wahlbeteiligungsanzeige Pate stehen.

De lege ferenda: Bei der Schaffung des Parteiengesetzes hatte man das Bild der Parteien vor Augen, die damals, 1967, im Bundestag vertreten waren. Man wollte gute Regeln für die innerparteiliche Demokratie aufstellen. Dass die großen Parteien alle zwei Jahre ordentliche Bundesparteitage (bzw. die CSU Landesparteitage) abhalten, oft weitere Parteitage zwischendurch, ist gut so. Aber ist dieser enge Rhythmus zwingend nötig, damit die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entspricht (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG)? Die Amtszeit des Bundestages beträgt vier Jahre (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG), die der meisten Landtage und des Europaparlaments 5 Jahre. Was würde Schlimmes passieren, wenn die eine oder andere Partei ihre internen Amtszeiten verlängern dürfte und würde? Gerade bei den kleinen Parteien, die nicht im Fokus des Gesetzgebers stehen, ist ein Bundesparteitag ein beträchtlicher Kostenfaktor. Wird mehr innerparteiliche Demokratie erreicht, wenn der Delegiertenschlüssel halbiert wird, um öfter tagen zu können?

³⁵ Siehe z.B. § 1 Abs. 1 Satz 1 Betriebsverfassungsgesetz: „In Betrieben mit in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern, von denen drei wählbar sind, werden Betriebsräte gewählt.“ Und wie viele Betriebe haben keinen Betriebsrat!

II. Noch an einem anderen Punkt drohte die Beteiligung der MLPD zu scheitern³⁶. § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG lautet: *„Die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstandes sind der Anzeige beizufügen.“* Der Bundeswahlleiter steht auf dem Standpunkt, dass zur Satzung und zum Programm auch *„persönlich und handschriftlich unterzeichnete Protokolle über die entsprechenden Parteitagebeschlüsse einzureichen“* seien. Das geht über den Wortlaut des Gesetzes hinaus. Beschlussfassung über Satzung und Programm sind in der Tat (und selbstverständlich) dem Parteitag vorbehalten (§ 9 Abs. 3 PartG); darüber kann nicht der Vorstand befinden. An sich sollte es reichen, wenn der Beteiligungsanzeige die geltende Satzung und das geltende Programm beigefügt werden. Solange weder eine rechtliche Notwendigkeit besteht, noch Indizien für eine rechtswidrige Beschlussfassung bestehen, sollte das ausreichen. Welcher Vorstand wird ein Motiv haben, eine falsche Satzung oder ein falsches Programm zu übersenden?

Zwingt der vom Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2017 – 2 BvC 4/17 wirklich, wie vom Bundeswahlleiter angenommen, die besagten Unterlagen zu verlangen? In dem Beschluss war eine Nichtanerkennungsbeschwerde als unzulässig verworfen worden, weil die Beschwerdeführerin sich nicht mit den Erwägungen des Bundeswahlausschusses auseinandergesetzt hatte (siehe § 96a Abs. 2 BVerfGG). Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht auch noch dargelegt, dass die Beschwerde auch unbegründet sei; das war kein tragender Grund. Und vom Normalfall einer Wahlbeteiligungsanzeige hatte sich die Anzeige der dortigen Beschwerdeführerin insofern unterschieden, als die vorgelegten Unterlagen selbst Zweifel an einer ordnungsgemäßen Beschlussfassung nährten.

Der Bundeswahlleiter könnte durchaus auf die Vorlage *„persönlich und handschriftlich unterzeichneter Protokolle über die entsprechenden Parteitagebeschlüsse“* verzichten und so sich und den kleinen Parteien ein Stück Bürokratie ersparen.

III. § 2 Abs. 2 PartG lautet: *„Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. Gleiches gilt, wenn eine Vereinigung sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat; § 19a Absatz 3 Satz 5³⁷ gilt entsprechend.“*

³⁶ Siehe oben A. II.

³⁷ „Die Fristen werden unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit gewahrt, wenn der Rechenschaftsbericht der in § 24 vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 trägt.“

An dem seit 2016 geltenden Satz 2 scheiterte die Zentrumsparterie und wäre die DKP fast gescheitert³⁸. Der Bundeswahlausschuss war über diese nun erstmals anzuwendende Vorschrift nicht glücklich. In einem Detail wurde er vom Bundesverfassungsgericht korrigiert: Auch verspätet eingereichte Rechenschaftsberichte können verhindern, dass die Parteieigenschaft verloren geht³⁹.

Mit der Einfügung von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG soll erreicht werden, dass die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vielleicht nicht stets, aber doch häufiger als bisher durchgesetzt wird. Denn es gab (gibt?) wohl kleine Parteien, für die es nicht „lohnt“, einen Rechenschaftsbericht zu erstellen, weil sie ohnehin keinen Anspruch auf staatliche Mittel nach § 18 Abs. 4 PartG haben.

Ist diese neue Vorschrift wirklich sinnvoll? Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen „die Parteien“ über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Aber zuvor steht in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG: *„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“* Muss man diese Rechenschaftspflicht auch bei solchen „Parteien“ durchsetzen, die bei Wahlen so gut wie keinen Erfolg haben, mithin – oft jahrelang – vergeblich versucht haben, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken? Das praktisch wichtigste Kriterium für den Wahlerfolg einer kleinen Partei ist die Überwindung der 5-Prozent-Hürde nach § 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG⁴⁰. Um den „kleinen“ Wahlerfolg, nämlich staatliche Mittel nach § 18 Abs. 4 PartG, zu bekommen, müssen bei Europa- und Bundestagswahlen 0,5 Prozent, bei Landtagswahlen 1 Prozent der Stimmen (also ein Zehntel bzw. ein Fünftel dessen, was man für den Einzug ins Parlament braucht) erreicht werden. Die Parteien, die noch weniger Erfolg haben, „ignoriert“ der Gesetzgeber dann, wenn es um staatliches Geld geht. Wenn es denn „dieselben“ sind, die die Rechenschaftspflicht nicht erfüllen, sollte der Gesetzgeber konsequenterweise auch darauf verzichten.

Schließlich: Welches öffentliche Interesse besteht an Rechenschaftsberichten von Erfolglosen? Welchen politischen Einfluss haben diese? Welche potentiellen finanziellen Einflusststrukturen sind zu befürchten, die es transparent zu machen gilt? Man soll doch die Kirche im Dorf lassen.

IV. Wie oben⁴¹ schon mitgeteilt: Die Delegierten des Ortsverbandes Saarlouis der Grünen im Saarland waren auf einer Mitgliederversammlung gewählt worden, deren Beschlüsse das Bundesschiedsgericht für unwirksam erklärt hatte.

³⁸ Siehe oben B. II. 1.

³⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, http://www.bverfg.de/e/cs20210722_2bvc000821.html; ausführlich dazu Thorsten Koch, Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht, in diesem Heft, MIP 2022, S. 20 ff.

⁴⁰ So z.B. auch § 33 LWahlG NRW, aber in den Ländern auch unterschiedlich geregelt.

⁴¹ D. II. 4.

Meine Kritik am Bundeswahlausschuss⁴² geht vor allem dahin, dass er sich ohne weiteres über eine Entscheidung des letztinstanzlichen Parteischiedsgerichts hinwegsetzt. Parteischiedsgerichte sind keine beliebigen Gremien, sondern gesetzlich vorgesehen und mit Kompetenzen ausgestattet (siehe insbesondere § 14 PartG⁴³). An dessen Entscheidungen sind die anderen Parteiorgane gebunden, solange diese nicht etwa durch Entscheidungen eines staatlichen Gerichts aufgehoben sind. Ich frage mich, wie der Bundeswahlausschuss entschieden hätte, wenn die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts durch das zuständige Amtsgericht bestätigt worden wäre.

Die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts beruhte darauf, dass es dem Grundsatz der innerparteilichen Öffentlichkeit, der dort sogar für Nichtmitglieder im jeweiligen Gebietsverband gilt, einen besonders hohen Rang zuwies. Das mag mancher anders sehen. Aber es ist eben bedeutsam im Selbstverständnis der Grünen. Zweck der innerparteilichen Schiedsgerichtsbarkeit ist es ja auch, Wertungen, die auf dem Selbstverständnis der Partei beruhen, zur Geltung zu verhelfen. Andere Parteien werden anderes in ihrer inneren Ordnung für wichtig halten.

„Dass die Satzung der Beschwerdeführerin eine gesetzlich nicht geforderte Parteiöffentlichkeit vorschreibe, könne nicht die Verletzung anderer demokratischer Grundsätze rechtfertigen.“ So der Bundeswahlausschuss. Wenn das so richtig ist, können manche eigene Vorschriften der Parteien nur „halbgültig“ sein. Nehmen wir an, eine Parteisatzung schreibt vor, dass die Ladungsfrist für Mitgliederversammlungen 14 Tage betrage. Der Vorstand lädt aber erst drei Tage vor der Mitgliederversammlung ein. Nach der Argumentation des Bundeswahlausschusses dürfte ein Parteischiedsgericht die Beschlüsse der so einberufenen Mitgliederversammlung nicht kassieren, weil eine Ladungsfrist von 14 Tagen gesetzlich nicht gefordert sei (vgl. § 27 Abs. 5 i.V.m. § 21 Abs. 5 PartG). Wenn Parteien zusätzlich zu den gesetzlichen Anforderungen weitere inhaltlich zulässige Regelungen treffen dürfen (und teilweise auch müssen, siehe § 6 PartG), müssen sie deren Einhaltung auch durchsetzen dürfen. Der Bundeswahlausschuss räumt selbst ein, dass auch die Parteiöffentlichkeit ein demokratischer Grundsatz sein kann.

Zu Unrecht beruft sich der Bundeswahlausschuss⁴⁴ auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Oktober 1993 – 2 BvC 2/91⁴⁵. Dort hatten Mitglieder des CDU-Landesverbandes Hamburg fehlende Parteiöffentlichkeit

⁴² Voller Wortlaut in der Niederschrift der 2. Sitzung ab Seite 37, siehe oben Fußnote 21.

⁴³ Ferner § 10 Abs. 5 (Ausschluss von Mitgliedern), § 16 Abs. 3 (Maßnahmen gegen Gebietsverbände).

⁴⁴ Niederschrift S. 42.

⁴⁵ BVerfGE 89, 243 ff., .

einer Versammlung gerügt, obwohl eine solche satzungsmäßig nicht(!) vorgeschrieben war. Also die genau gegenteilige Konstellation. Natürlich ist eine Partei nicht verpflichtet, noch demokratischer zu sein als das Gesetz verlangt. Sie muss aber mehr als das gesetzliche Mindestmaß sich selbst und damit ihren Mitgliedern aufgeben dürfen.

Wenn die Entscheidung des Bundeswahlausschusses Schule macht, ist das schlecht für die Parteienautonomie.

V. Wegen der Covid-19-Pandemie hatte der Gesetzgeber die Anzahl der für Wahlvorschläge nötigen Unterstützungsunterschriften auf ein Viertel der regulären Anzahl herabgesetzt⁴⁶. Das war fair und sinnvoll. Fair und sinnvoll wäre es ebenfalls gewesen, wenn er bei dieser Gelegenheit die uralte Anregung des Bundeswahlausschusses aufgegriffen hätte, die Anzahl der nötigen Unterstützungsunterschriften auch für den Fall vorgezogener Bundestagswahlen herabzusetzen. Ein gutes Vorbild ist da auch heute noch Schleswig-Holstein⁴⁷. Im Falle vorgezogener Wahlen muss dort nur die Hälfte der sonst nötigen Unterstützungsunterschriften erbracht werden. Zu dieser Anregung hatte sich der Bundeswahlausschuss in seiner dritten Sitzung zur Bundestagswahl 2005 entschlossen⁴⁸.

⁴⁶ Siehe oben D. I.

⁴⁷ § 35 Nr. 1 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein.

⁴⁸ Risse, Johannes, Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2005, MIP 2006, 60, 66.

Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht

Thorsten Koch¹

1. Parteienstatus und Parteienbegriff

Politische Parteien sind definitionsgemäß dadurch gekennzeichnet, dass sie sich an der „politischen Willensbildung des Volkes“ innerhalb und außerhalb von Parlamenten beteiligen wollen. Auch das Parteiengesetz beschreibt die politischen Parteien unter Rückgriff auf diese im Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) verankerte Zielsetzung (§ 1 Abs. 1 und 2 PartG) und ergänzt diese um objektive Elemente, mit denen sichergestellt werden soll, dass eine Organisation nach dem „Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse“ eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit des Zieles der Einflussnahme auf die politische Willensbildung bietet (§ 2 Abs. 1 Satz 1 PartG). Diese Anforderungen stehen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,² weshalb das Gericht die Legaldefinition der politischen Parteien durch das Parteiengesetz folgerichtig als eine verfassungsgemäße Konkretisierung des Parteienbegriffs des Grundgesetzes ansieht.³ Auch im Schrifttum werden diese Tatbestandsmerkmale der Definition politischer Parteien grundsätzlich gebilligt.⁴

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

² So schon BVerfG, Urt. v. 01.08.1953 – 1 BvR 281/53, Rn. 31 = BVerfGE 3, 19 (27): „Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber von den Parteien den Nachweis fordert, daß sie Ausdruck eines ernsthaften, in nicht zu geringem Umfang im Volke vorhandenen politischen Willens sind“.

³ BVerfG, B. v. 21.10.1993 – 2 BvC 7/91 u.a., Rn. 14 = BVerfGE 89, 266 (269 f.); B. v. 17.11.1994 – 2 BvB 1/93, Rn. 22 = BVerfGE 91, 262 (266 f.); B. v. 17.11.1994 – 2 BvB 2/93 u.a., Rn. 28 = BVerfGE 91, 276 (284); B. v. 23.07.13 – 2 BvC 3/13, Rn. 15 = BVerfGE 134, 124 (128 f.); B. v. 25.07.17 – 2 BvC 2/17, Rn. 14 = BVerfGE 146, 319 (322 f.); B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 15; s. ferner BVerfG, B. v. 14.02.1978 – 2 BvR 523/75 u.a., Rn. 71 = BVerfGE 47, 198 (222); B. v. 25.11.1986 – 2 BvE 1/84 u.a., Rn. 15 = BVerfGE 74, 44 (50); B. v. 07.03.1989 – 2 BvQ 2/89, Rn. 20 = BVerfGE 79, 379 (384); ähnl. schon BVerfG, Urt. v. 17.10.1968 – 2 BvE 4/67, Rn. 14 ff. = BVerfGE 24, 260 (263 ff.).

⁴ Vgl. *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Bd. II, 2018, Art. 21 Rn. 52 ff.; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl., Art. 21 Rn. 228 ff. (2014); *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 21 Rn. 35 ff.; *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., 2020, Art. 21 Rn. 9; *U. Volkmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Losebl., Art. 21 Rn. 32 (2001); vielfach kritisiert wird allerdings die Ausklammerung von Kommunal- und Europawahlen aus dem Kreise jener Wahlen, an denen sich politische Vereinigungen beteiligen müssen, um als Parteien zu gelten, vgl. *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 6 f.; *J. Ipsen/Th. Koch*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9., Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 19 f.; *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 21 Rn. 37; *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Bd. II, 2018, Art. 21 Rn. 47, 59; für die europäische Ebene auch *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl., Art. 21 Rn. 242 (2014); *H. Wißmann*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 2 Rn. 39.

Die Teilhabe an der politischen Willensbildung manifestiert sich nicht zuletzt in dem Bemühen um eine erfolgreiche Teilnahme an Wahlen. Dem trägt das Negativmerkmal des Parteiengesetzes Rechnung, dem zufolge eine Organisation die Rechtsstellung als politische Partei verliert, wenn sie sechs Jahre lang nicht an (Bundestags- oder Landtags-) Wahlen teilgenommen hat (§ 2 Abs. 2 Satz 1 PartG); auch die Regelung dieses Zeitraums mag man als Manifestation und damit zulässige Interpretation der vom Grundgesetz vorausgesetzten Intentionen politischer Parteien ansehen.⁵ Mit der Novellierung des Parteiengesetzes kurz vor Weihnachten 2015 durch das (zweite)⁶ zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes⁷ hat der Gesetzgeber indes ein weiteres Negativmerkmal eingeführt, das in eine andere Richtung zielt, indem es die politischen Parteien zur Erfüllung ihrer ebenfalls im Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG) verankerten Rechenschaftspflicht anhalten soll: Neben der Verhängung eines Zwangsgeldes (§ 38 Abs. 2 Satz 1 PartG) sieht das Parteiengesetz seitdem vor, dass eine Vereinigung die Rechtsstellung einer politischen Partei auch dann verliert, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 PartG).

Mit dieser Rechtsänderung verfolgte der Gesetzgeber das im Ausgangspunkt berechnete Anliegen, namentlich jene Parteien zur Abgabe eines Rechenschaftsberichts anzuhalten, die keinen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung (§§ 18 ff. PartG) haben. Während Parteien, die einen solchen Anspruch geltend machen konnten, nach den Feststellungen der Bundestagsverwaltung schon in der Vergangenheit ihrer Rechenschaftspflicht zumeist entsprechen hatten, war dies im Übrigen vielfach nicht der Fall;⁸ insgesamt haben in den Jahren 2010 und 2011 rund zwei Drittel aller Parteien keine Rechenschaftsberichte eingereicht.⁹ Hierin manifestierte sich zugleich ein Konstruktionsfehler des früheren Rechts, der darin lag, dass die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts nur für Parteien mit einem Anspruch auf staatliche Mittel nachteilige Folgen in Form eines Anspruchsverlusts (§ 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG) auszulösen vermochte, während Parteien ohne einen solchen Anspruch – umgekehrt – durch die Nichtabgabe des Rechenschaftsberichts sogar mögliche Nachteile vermeiden konnten: Im erstgenannten Fall riskierte (und riskiert) eine Partei, aufgrund einer nicht rechtzeitigen Abgabe eines Rechenschaftsberichts

⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.10.1968 – 2 BvE 4/67, Rn. 18 = BVerfGE 24, 260 (265).

⁶ Schon die Änderung des Parteiengesetzes durch Gesetz v. 23.11.2011, BGBl. I S. 1748, ist als „Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes“ bezeichnet worden, das Gesetz vom 22.12.2015 trägt die gleiche Bezeichnung.

⁷ BGBl. I S. 2563.

⁸ Vgl. die Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, BT-Drs. 18/100, S. 6; s. ferner BT-Drs. 18/6879, S. 5.

⁹ Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, BT-Drs. 18/100, S. 10.

zunächst den zuwendungsbezogenen Teil der staatlichen Mittel (§ 19a Abs. 3 Satz 3 PartG) und später jeglichen Anspruch (§ 19a Abs. 3 Satz 4 PartG) zu verlieren. Sofern Parteien gar keine staatlichen Mittel beanspruchen konnten, entstanden nach früherem Recht durch die Nichtbefolgung der Rechnungslegungspflicht hingegen keine rechtlichen Nachteile, denn es fehlte an jedweder Möglichkeit, die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung zwangsweise durchzusetzen oder auf deren Nichterfüllung mit Sanktionen zu reagieren.¹⁰ Zugleich wurde durch die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts das – bei kleineren Parteien tendenziell erhöhte¹¹ – Risiko vermieden, sich im Falle der Abgabe eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts den dann drohenden Sanktionen (§§ 31b, 31c PartG) ausgesetzt zu sehen.¹² Dieser verfassungsrechtlich nicht unproblematischen¹³ Rechtslage sollte durch die Neuregelung über den Fortfall der Rechtsstellung einer Partei bei hartnäckiger Nichtabgabe von Rechenschaftsberichten abgeholfen werden.¹⁴

Wenngleich Regelungen, durch die namentlich kleinere Parteien zur Erfüllung der (auch) ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Verpflichtungen angehalten werden, erforderlich und geboten waren (und sind), ist deren konkrete Ausgestaltung namentlich mit Blick auf die Verknüpfung der Erfüllung der Rechenschaftspflicht mit der Rechtsstellung als Partei unter verschiedenen Aspekten auf Kritik gestoßen. Grundsätzlichen Bedenken begegnet bereits die Rechtsfolge des Verlusts der Rechtsstellung als Partei im Falle einer mehrjährigen Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts, da es sich nach dem Grundgesetz bei der Rechenschaftspflicht um eine Folge der Parteieigenschaft, nicht aber eine ihrer Voraussetzungen handelt.¹⁵ Demgegenüber ist der Gesetzgeber offenbar der Ansicht, die Erfüllung der Pflicht der Parteien „zu öffentlicher Rechenschaft über Herkunft und Verwendung von Mitteln und Vermögen“ gehöre zum „Parteienbegriff des Grundgesetzes“.¹⁶ Das einfache Recht macht daher die „Rechtsstellung als Partei“ oder gar die Parteieigenschaft – umgekehrt – von der Erfüllung der Rechenschaftspflicht abhängig. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung setzt daher jedenfalls voraus, dass eine kraft einfachen Rechts mit dem Vorliegen einer Partei im Sinne des Grundgesetzes verknüpfte Rechtsstellung auch durch das einfache Recht wieder entzogen werden kann,

¹⁰ Dies betont auch die Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, BT-Drs. 18/100, S. 6.

¹¹ Vgl. *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586; *Th. Koch*, MIP 26 (2020), S. 1 (8).

¹² Dies betont *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586; folgerichtig die an Kleinstparteien gerichtete Empfehlung von *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 18, zu prüfen, „ob sie überhaupt einen Rechenschaftsbericht abgeben“.

¹³ Näher *Th. Koch*, MIP 26 (2020), S. 1 (8).

¹⁴ BT-Drs. 18/6879, S. 1, 7 f.

¹⁵ Ähnl. *F. Shirvani*, NVwZ 2017, S. 1321 (1324).

¹⁶ So BT-Drs. 18/6879, S. 7.

indem zwischen dem begrifflichen Vorliegen einer Partei nach Maßgabe des Grundgesetzes (Art. 21 GG) einerseits und der durch das einfache Recht konstituierten Rechtsstellung einer Partei unterschieden wird.¹⁷ Auch dies ist aber unproblematisch allein mit Blick auf die staatliche Parteienfinanzierung, da der Staat zur Bereitstellung staatlicher Mittel zugunsten von Parteien, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht genügen, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „nicht nur nicht verpflichtet, sondern grundsätzlich auch nicht berechtigt“ ist.¹⁸

Aus einfachgesetzlicher Perspektive scheint die (Neu-) Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als Partei aufgrund der Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht hingegen keine weiteren Auslegungsprobleme zu bereiten. Der Gesetzgeber hat zunächst einen – großzügig bemessenen – Zeitraum von sechs Jahren vorgesehen, in dem die Vorlage eines Rechenschaftsberichts unterblieben sein muss, was eine gewisse Beharrlichkeit der Pflichtverletzung erforderlich macht. Auch werden inhaltliche Mindestanforderungen an einen Rechenschaftsbericht definiert, die erfüllt sein müssen, damit die Pflicht zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts als erfüllt anzusehen ist. Die Rechtsfolge des Verlusts der Rechtsstellung einer politischen Partei tritt daher nicht erst dann ein, wenn gar kein Rechenschaftsbericht vorgelegt wurde, ist andererseits aber auch nicht an beliebige Unrichtigkeiten eines Rechenschaftsberichts geknüpft. Vielmehr ist der Rechenschaftspflicht grundsätzlich entsprochen worden, wenn der Rechenschaftsbericht die vom Parteiengesetz vorgegebene Gliederung (§ 24 PartG) aufweist und einen Prüfvermerk eines/einer Wirtschaftsprüfers/-prüferin bzw. einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (bei Parteien ohne Anspruch auf staatliche Mittel eines/einer vereidigten Buchprüfers/-prüferin oder einer Buchprüfungsgesellschaft) über die Prüfung des Rechenschaftsberichts (§ 30 Abs. 2 i.V.m. §§ 29 Abs. 1, 23 Abs. 2 Satz 1 PartG) aufweist (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 i.V.m. § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG).

2. Parteienstatus und Frist zur Rechenschaftslegung

a) Das Problem

Gleichwohl führt die gesetzliche Regelung bei näherem Hinsehen zu einigen Auslegungsschwierigkeiten, die zum einen den Lauf der Sechs-Jahres-Frist sowie zum anderen die Folgen der Nichtbeachtung von Fristen betreffen und auch Fragen einer verfassungskonformen Interpretation des Gesetzes aufwerfen, wie sich aus Anlass der Zulassung von Parteien zur Bundestagswahl des Jahres 2021

¹⁷ Insoweit unklar die Gesetzesbegründung, vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 8.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 213 = BVerfGE 111, 54 (98).

gezeigt hat. Der Bundeswahlausschuss hatte insgesamt 43 politische Organisationen, die eine Beteiligungsanzeige (§ 18 Abs. 2 Satz 1 BWahlG) abgegeben hatten, nicht zur Wahl zugelassen. Dies geschah regelmäßig, weil die betreffenden Organisationen die Anforderungen an die Parteieigenschaft mit Blick auf die Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Verfolgung politischer Ziele nach Maßgabe des Gesamtbildes der tatsächlichen Verhältnisse nicht erfüllten. Nur in einem Falle betreffend die „Deutsche Kommunistische Partei“ (DKP) wurde auf die Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht verwiesen, die aus einer verspäteten Abgabe von Rechenschaftsberichten resultiere. Von den insgesamt 20 Nichtanerkennungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, §§ 13 Nr. 3a, 96a ff. BVerfGG), die daraufhin von betroffenen politischen Vereinigungen erhoben wurden, hatte allein die der DKP Erfolg.

Der Bundeswahlausschuss hatte die Zulassung der DKP mit einer (erstaunlichen) Mehrheit von 10 zu 1 Stimmen abgelehnt, weil die Partei sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung keinen Rechenschaftsbericht eingereicht habe, der die gesetzlichen Mindestanforderungen erfülle.¹⁹ Allerdings hatte die Partei für die Jahre ab 2014 lediglich für zwei Jahre (2018 und 2019) noch gar keine Rechenschaftsberichte eingereicht, für vorangegangene Jahre war hingegen die Einreichung jeweils mit mehrjähriger Verspätung erfolgt,²⁰ woraufhin die Bundestagsverwaltung dem Wahlausschuss mitgeteilt hatte, die Partei habe ihrer Pflicht zur fristgerechten Vorlage eines Rechenschaftsberichts nicht entsprochen. Anknüpfungspunkt für die Entscheidung des Wahlausschusses war daher nicht allein die Nichtabgabe, sondern auch die nicht fristgerechte Einreichung von Rechenschaftsberichten, die einer Nichtabgabe gleichgestellt wurde. Dieses Ergebnis wollte der Bundeswahlausschuss darauf stützen, dass § 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 PartG auf die Regelung in § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG verweist, derzufolge die Fristen für die Abgabe von Rechenschaftsberichten unabhängig von deren inhaltlicher Richtigkeit gewahrt werden, wenn der Rechenschaftsbericht bestimmten Mindestanforderungen genügt; die entsprechende Anwendung dieser Vorschrift gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 PartG soll demnach auch auf das Erfordernis der Fristwahrung zu beziehen sein.

b) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Dieser – im Grunde fernliegenden – Auslegung hat sich das Bundesverfassungsgericht indes nicht angeschlossen. Vielmehr würden bei (verfassungskonformer) Auslegung „im Lichte des Art. 21 Abs. 1 GG“ die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Verlust der Parteieigenschaft nicht bereits deshalb erfüllt, weil den gesetzlichen Mindestanforderungen genügende Rechenschaftsberichte

¹⁹ Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 5.

²⁰ Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 3.

nicht fristgerecht eingereicht worden seien.²¹ Ob grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regelung über den Verlust des Parteienstatus (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG) bestehen, konnte auf dieser Grundlage offenbleiben. Vielmehr widmet sich das Gericht einer detaillierten Analyse von Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Norm, die zu dem Ergebnis führt, dass die Regelung nach ihrem Sinn und Zweck den Verlust des Parteienstatus nicht auch an eine nicht rechtzeitige Abgabe von Rechenschaftsberichten koppeln wollte.²² Allerdings führt die Wortlautauslegung nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu einem eindeutigen Ergebnis, weil die Verweisung auf § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG auch allein auf die inhaltlichen (Mindest-) Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht bezogen werden könne. Entscheidende Bedeutung wird daher dem Umstand beigemessen, dass die (Neu-) Regelung darauf ziele, kleinere Parteien ohne Anspruch auf Beteiligung an der staatlichen Parteienfinanzierung zur Abgabe von Rechenschaftsberichten anzuhalten, da die Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichtes etwas anderes als eine verspätete Einreichung sei; im letztgenannten Falle werde vielmehr den „verfassungsrechtlichen Transparenzanforderungen“ grundsätzlich Rechnung getragen.²³

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive problematisiert das Bundesverfassungsgericht vor diesem Hintergrund ferner Aspekte der Gleichbehandlung: Bezweifelt wird, dass es richtig sein könne, wenn die mehrfache verspätete Abgabe des Rechenschaftsberichts den Verlust der Rechtsstellung einer politischen Partei nach sich ziehe, während dies nicht der Fall sei, wenn eine Partei nur in einem von sechs Jahren einen Rechenschaftsbericht abgebe.²⁴ Weiter verglichen wird die Versäumung der Abgabefrist mit einer lückenhaften und nur gelegentlichen Wahlteilnahme, die mit Blick auf den Parteienstatus grundsätzlich unschädlich ist (§ 2 Abs. 2 Satz 1 PartG). Warum dann für „jede lückenhafte, nicht ordnungsgemäße oder nicht fristgerechte Vorlage des Rechenschaftsberichts“ insoweit strengere Maßstäbe gelten sollten, erschließe sich nicht.²⁵

Abschließend widmet sich das Bundesverfassungsgericht einer Passage in den Gesetzesmaterialien, in der es heißt, dass eine politische Vereinigung automatisch die Rechtsstellung als Partei verliere, wenn sie „im sechsten Jahr in Folge bis zum Ablauf der Frist des § 19a Absatz 3 Satz 1 ... keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat“.²⁶ Diese Wendung wird dahin interpretiert, dass es sich um die Kennzeichnung einer „letzten Frist“ und den „Endpunkt des Sechsjahres-

²¹ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 20.

²² Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 21 ff.

²³ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 24.

²⁴ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 26.

²⁵ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 28.

²⁶ BT-Drs. 18/6879, S. 7.

zeitraums“ handele, bis zu dem der Verlust der Parteieigenschaft durch die Einreichung eines Rechenschaftsberichts abgewendet werden könne.²⁷

c) Verfassungskonforme Interpretation und Rückgewinnung des Parteienstatus

Die letztgenannte Erwägung vermag indes nicht völlig zu überzeugen. Auch wenn eine Exegese von Gesetzesmaterialien letztlich nicht von entscheidender Bedeutung für die Auslegung einer Vorschrift sein kann, ist doch anzumerken, dass sich der Hinweis auf die Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts nicht auf das letzte Jahr des Sechs-Jahreszeitraums, sondern im Grunde jedes einzelne Jahr bezieht, da nach Maßgabe der Gesetzesbegründung daran angeknüpft werden soll, dass der Rechenschaftsbericht „im sechsten Jahr in Folge“ nicht vor Fristablauf eingereicht wurde.

Dessen ungeachtet ist dem Bundesverfassungsgericht im Ergebnis unbeschadet eines mit Blick auf Wortlaut, Systematik und Genese der Vorschrift letztlich diffusen und uneinheitlichen Bildes zuzustimmen. Das Bundesverfassungsgericht hebt zu Recht hervor, dass es das Anliegen des Gesetzgebers war, die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots, nicht aber die Wahrung einfachgesetzlich vorgesehener Fristen zu bewirken.²⁸ Aus verfassungsrechtlicher Perspektive spielt in diesem Zusammenhang aber auch die Frage nach den weiteren Folgen des Verlusts der Rechtsstellung einer politischen Partei gerade mit Blick auf Möglichkeiten der Wiedererlangung dieses Status eine Rolle, weil zum einen die fristgerechte Abgabe eines Rechenschaftsberichts anders als dessen schlichte Nichteinreichung nicht nachholbar ist und zum anderen das Fehlen jeglicher Möglichkeit der Rückgewinnung der Rechtsstellung einer Partei mit Blick auf die Parteienfreiheit (Art. 21 GG) zu problematisieren sein könnte. Damit zunächst angesprochen ist die (Vor-) Frage, ob eine Organisation die Möglichkeit besitzt, den verlorenen Parteienstatus auch wieder zurückzugewinnen.

aa) Zur Rückgewinnung des Parteienstatus

In der Gesetzesbegründung wird mit Blick auf die Folgen eines Verlusts der Rechtsstellung einer politischen Partei ausgeführt, dass sich eine Organisation unmittelbar nach dem Eintritt dieser Rechtsfolge „unter gleichem oder neuem Namen als Partei neu gründen“ könne.²⁹ Dass diese Annahme zutrifft, erscheint indes als zweifelhaft, denn der Sinn der gesetzlichen Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als Partei kann nicht sein, im Falle der unterbliebenen Erfül-

²⁷ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 32.

²⁸ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 24 ff.

²⁹ BT-Drs. 18/6879, S. 10, dazu *M. Morlok* in der Stellungnahme gegenüber dem BT-Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 18(4)462-a, S. 2 f.

lung der Rechenschaftspflicht eine Neugründung zu erzwingen. Könnten identische Personen sogleich eine Partei mit identischer Zielsetzung und womöglich auch identischem Namen neu gründen, würde damit der gesetzlich vorgesehene Verlust der Rechtsstellung der Partei letztlich unterlaufen. Nichts anderes kann aber auch dann gelten, wenn sich die Organisation einen neuen Namen geben könnte, was – nebenbei bemerkt – auch den Interessen der politischen Organisation zuwiderlaufen wird, da es zu einem Verlust eines seit Jahren wenn nicht Jahrzehnten eingeführten Namens und damit einer „Marke“ käme, mit der die Bevölkerung bestimmte inhaltliche Vorstellungen einer Partei verbindet; dies lässt sich auch am Beispiel der DKP illustrieren, mit deren Namen typischerweise orthodox-kommunistische Inhalte verknüpft werden. Auch dürfte es sich bei einem „Zwang zur Umetikettierung“ kaum um eine geeignete Reaktion auf die Verletzung der Rechenschaftspflicht handeln.

Gleichwohl könnte man den gesetzgeberischen Erwägungen entnehmen wollen, dass der Verlust des Parteienstatus endgültig sein soll, zumal auch das Gesetz keine gegenteilige Regelung enthält. Dies allerdings entspricht auch der Regelung des Verlusts der Parteienstellung aufgrund der Nichtteilnahme an Wahlen. Für diesen Fall ist indes nicht zweifelhaft, dass eine Organisation wieder zur Partei erstarkt, wenn sie sich (erneut) an Wahlen beteiligt. Man könnte daher erwägen, einer Organisation unter entsprechender Anwendung dieses Gedankens die Rechtsstellung einer Partei dann wieder zuzubilligen, wenn sie die Rechenschaftspflicht wieder erfüllt.³⁰ Allerdings entsteht an dieser Stelle sogleich ein neues Problem, denn es ist fraglich, ob eine Organisation, bei der es sich nicht mehr um eine Partei handelt, überhaupt einen Rechenschaftsbericht abgeben darf und dieser von der Bundestagsverwaltung entgegengenommen werden muss.³¹ Dieses Problem dürfte sich aber (jedenfalls) dadurch lösen lassen, dass – wie oben (sub 1.) angedeutet – zwischen dem begrifflichen Vorliegen einer Partei im Sinne des Grundgesetzes einerseits und deren parteiengesetzlicher Rechtsstellung andererseits unterschieden wird, denn wenn es sich bei einer Organisation aus der Perspektive des Grundgesetzes (Art. 21 GG) weiterhin um eine Partei handelt, so bleibt diese auch weiterhin und unabhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung ihrer Rechtsstellung rechenschaftspflichtig.

Zu bezweifeln ist indes, dass es für die Rückgewinnung des Parteienstatus ausreichend sein könnte, wenn der Rechenschaftspflicht nach Ablauf von sechs Jahren ohne Einreichung eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts allein für laufende und künftige Jahre entsprochen würde, denn der Verlust der Rechtsstellung als Partei bliebe weitgehend wirkungslos, wenn diese Rechtsfol-

³⁰ Vgl. hierzu auch *F. Shirvani*, NVwZ 2017, S. 1321 (1324).

³¹ Vgl. *M. Morlok* in der Stellungnahme gegenüber dem BT-Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 18(4)462-a, S. 2 f.

ge durch Abgabe eines aktuellen Rechenschaftsberichts sogleich wieder beseitigt werden könnte. Auch ist die Erfüllung der Rechenschaftspflicht anders als die Teilnahme an Wahlen für die Vergangenheit nachholbar. Richtigerweise ist daher zu verlangen, dass nachträglich die Erfüllung der Rechenschaftspflicht auch für die Vergangenheit erfolgt. Soweit die Vorlage von Rechenschaftsberichten unterblieben ist, sind diese mithin nachträglich vorzulegen, unzulängliche – den Mindestanforderungen nicht genügende – Rechenschaftsberichte bedürfen jedenfalls der entsprechenden Ergänzung.

bb) Konsequenzen für die Versäumung der Einreichungsfrist

Eine Auslegung des Gesetzes, die eine Rückgewinnung des Parteienstatus bei Nacherfüllung der Rechenschaftspflicht ermöglicht, wird man auch verfassungsrechtlich für geboten halten müssen. Ein Entzug der Eigenschaft einer politischen Partei oder (jedenfalls) der damit einfachgesetzlich verknüpften Rechte (und Pflichten) namentlich mit Blick auf die Beteiligung an der politischen Willensbildung ist an der Parteienfreiheit (Art. 21 GG) zu messen. Es handelt sich auch um eine gravierende Maßnahme und damit eine sehr schwere Beeinträchtigung der Funktionsbedingungen und des verfassungsrechtlichen Status einer politischen Organisation, weil deren einfachgesetzlichen Betätigungs- und Beteiligungsmöglichkeiten nicht nur eingeschränkt, sondern vollständig beseitigt werden.³² Vor diesem Hintergrund erscheint es als unangemessen, an der Vorenthaltung dieser Rechtsstellung auch dann festzuhalten, wenn die Rechenschaftspflicht vollständig „nacherfüllt“ wird. Dabei wird außer Betracht bleiben müssen, dass es sich bei der rückwirkenden Erfüllung der Rechenschaftspflicht für sechs Jahre um einen doch sehr langen Zeitraum handelt. Zwar ist anzunehmen, dass die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit über die Herkunft der Mittel einer politischen Partei entsprechend den einfachgesetzlichen Regelungen des Parteiengesetzes zeitnah und nicht erst nach vielen Jahren zu erfüllen ist, widrigenfalls dem Zweck des Transparenzgebots, Aufschluss über die Finanzierung der politischen Parteien zu geben und damit den Wählerinnen und Wählern die Unterrichtung über potentiell den Kurs einer Partei (mit-) bestimmende Kräfte zu ermöglichen,³³ nicht entsprochen würde. Die derzeit vorgesehene Frist von sechs Jahren bis zum Verlust des Parteienstatus beruht indes auf einer Entscheidung des (einfachen) Gesetzgebers, dem unbenommen wäre, auch einen kürzeren Zeitraum vorzusehen.

Folgt man den bisherigen Überlegungen, so ergibt sich daraus aber zwangsläufig, dass eine Verknüpfung des Verlusts der Rechtsstellung als Partei mit der verspäteten Abgabe von Rechenschaftsberichten schon deshalb nicht in Betracht

³² Vgl. BT-Drs. 18/6789, S. 8.

³³ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 25.

kommt, weil eine Verspätung irreversibel ist und durch eine nachträgliche Rechenschaftslegung nicht wieder ausgeglichen werden kann. Der Verlust der Eigenschaft oder Rechtsstellung einer politischen Partei könnte daher ebenfalls nicht mehr nachträglich korrigiert werden. Soweit eine solche Korrekturmöglichkeit verfassungsrechtlich geboten ist, wäre dieses Ergebnis jedoch verfassungswidrig. Eine verfassungskonforme Interpretation im Lichte der Parteienfreiheit führt daher zu dem Ergebnis, dass in Übereinstimmung mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und entgegen der nahezu einhelligen Auffassung des Bundeswahlausschusses die Überschreitung der Abgabefrist mit Blick auf den Parteienstatus grundsätzlich unbeachtlich ist. Insoweit bleibt nur die Möglichkeit, die Parteien durch Zwangsgelder zur Abgabe der Rechenschaftsberichte anzuhalten.

3. Konsequenzen für die Übergangsregelung

Ein weiterer Aspekt, der in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts am Rande behandelt wird, betrifft die Frage, ab wann die zum 1. Januar 2016 in Kraft getretene Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als Partei erstmals angewendet werden kann, wann also der in Rede stehende Zeitraum von sechs Jahren erstmals beginnt. Der Gesetzgeber hat hierzu eine Übergangsvorschrift getroffen, der zufolge § 2 Absatz 2 Satz 2 PartG „auf in der Frist des § 19a Absatz 3 Satz 1 und 2 einzureichende Rechenschaftsberichte ab dem Rechenschaftsjahr 2016“ anzuwenden ist (§ 39 Abs. 5 Satz 1 PartG); der danach maßgebliche Termin wäre – vorbehaltlich der Gewährung einer Fristverlängerung – der 30. September 2017.

Diese Regelung lässt sich nach den Gesetzesmaterialien dahingehend interpretieren, dass erstmals mit dem Berichtsjahr 2016 der Sechs-Jahres-Zeitraum enden könne, an den der Verlust der Rechtsstellung geknüpft ist, denn dort wird ausgeführt, die Übergangsregelung ermögliche es jenen Parteien, die in der Vergangenheit keine (hinreichenden) Rechenschaftsberichte abgegeben haben, durch fristgerechte Einreichung eines Rechenschaftsberichts für das Jahr 2016 im Jahr 2017 „die negative Rechtsfolge aus § 2 Absatz 2 Satz 2 durch rechtstreu Verhalten abzuwenden“.³⁴ Dieser Auffassung ist im Schrifttum der Einwand einer unzulässigen Rückwirkung entgegengehalten worden;³⁵ danach soll der Zeitraum von sechs Jahren erstmals mit dem Termin für die Abgabe des Rechenschaftsberichts für 2021 im Jahre 2022 ablaufen können. Das Bundesverfassungsgericht referiert beide Ansichten, lässt eine gewisse Tendenz zu der erstgenannten Auffassung erkennen, muss aber auch diese Frage letztlich nicht

³⁴ BT-Drs. 18/6879, S. 9.

³⁵ Th. Koch, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 39 Rn. 28.

entscheiden.³⁶ Jedenfalls unter Zugrundelegung der oben gemachten Ausführungen zur Möglichkeit der Rückgewinnung des Parteienstatus durch eine Nacherfüllung der Rechenschaftspflicht werden sich indes Einwendungen gegen die Anwendung der Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG schon auf das erste Berichtsjahr nach Inkrafttreten der Regelung nicht aufrechterhalten lassen, da etwaige Einwendungen gegen diese Rechtsfolge aufgrund des im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Rückwirkungsverbots deutlich zu relativieren sind, wenn die Erfüllung der Rechenschaftspflicht als nachholbar angesehen wird.

4. Zusammenfassung

Die Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als politische Partei (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG) erfasst allein Fälle, in denen kein oder einer den gesetzlichen Mindestanforderungen nicht genügender Rechenschaftsbericht abgegeben wird; die Versäumung der Abgabefrist ist dem nicht gleichzustellen. Die Erfüllung der Rechenschaftspflicht ist daher nachholbar und hat zur Folge, dass eine politische Organisation den Status einer Partei wiedererlangen kann. Hierfür Voraussetzung ist die vollständige Nachholung der unterbliebenen Rechenschaftslegung.

Der Verlust der Rechtsstellung als politische Partei kann nicht erst mit der Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts für das sechste Jahr nach dem Inkrafttreten der Regelung und damit im Jahre 2022 eintreten.³⁷ Vielmehr ist der Eintritt dieser Rechtsfolge für jeden Sechs-Jahres-Zeitraum möglich, der mit oder nach dem Endtermin für die Abgabe des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2016 im Jahre 2017 endete.

³⁶ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 29.

³⁷ So noch *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 39 Rn. 28, an dieser Auffassung wird nicht festgehalten.

Digitaler Bundestagswahlkampf 2021: Desinformation, „Micro-targeting“ und „Social-Bots“ – Die Integrität der Willensbildung in Gefahr

Aden Sorge¹

Das zurückliegende Jahr war in vielerlei Hinsicht geprägt von Ungewissheit und Überraschung. Pandemisch sind wir, anders als erhofft, gerade im Herbst und Winter mit steigenden Infektionszahlen, stagnierender Impfquote und ausgelasteten Intensivstationen einer echten epidemischen Lage von nationaler Tragweite ausgesetzt gewesen – auch wenn sie nicht mehr so bezeichnet wurde.

Politisch war 2021 ein Dauerwahlkampfjahr. In sechs Landtagswahlen und einer Bundestagswahl galt es unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie Kampagnen zu organisieren, Anhänger:innen zu mobilisieren und im politischen Wettbewerb um die besten Konzepte und Ideen, Wähler:innen zu überzeugen. Überzeugt hat die Wähler:innen vor allem eine gewisse Kontinuität. In allen sechs Bundesländern gelang es der bisher stärksten Partei erneut die meisten Stimmen der Wähler:innen auf sich zu vereinigen, die stärkste Fraktion im Landesparlament zu stellen und einen Ministerpräsidenten oder eine Ministerpräsidentin aus ihren Reihen (wieder-) zu wählen.

Die Bundestagswahl wiederum stand im Zeichen des Wandels und der Überraschung: Erstens endeten sechzehn Jahre Regierungszeit der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und ein neues Bündnis, geführt von der von vielen politischen Beobachter:innen totgesagten Sozialdemokratischen Partei, fand seinen Anfang. Zweitens bestätigte sich für eine ganze Generation – eine bisher nur als Legende bekannte Überlieferung aus alten Tagen –, dass auch ein Mann Bundeskanzlerin werden kann.

Im Pandemie- und Wahlkampfjahr 2021 kam digitalen Plattformen und sozialen Medien wie YouTube, Facebook, Twitter, Instagram, aber auch weniger etablierten Plattformen, wie der chinesischen Videoplattform TikTok, aus Sicht der politischen Parteien, eine besondere Bedeutung für die Kommunikation zwischen ihnen und den Wähler:innen zu. Gleichwohl kleinere wie größere Wahlkampfveranstaltungen auf den Marktplätzen und Straßen der Republik, (hybride) Veranstaltungen mit Vertreter:innen der Parteien und sogar Tür-zu-Tür-Wahlkämpfe möglich gewesen sind, waren die Wahlkreiskandidat:innen, die Spitzenkandidat:innen der Parteien, insbesondere natürlich die drei Kanzler-

¹ Aden Sorge ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

kandidat:innen und die politischen Parteien selbst, so stark wie in keinem Bundestagswahlkampf zuvor, im digitalen Raum vertreten.²

Der Beitrag will vor diesem Hintergrund Schlaglichter auf Probleme und rechtliche Fragestellungen werfen, die sich im Zuge des Bundestagswahlkampfes vor allem im digitalen Bereich ergeben haben und untersuchen, inwieweit die zunehmende Verlagerung des politischen Wettbewerbs aus dem analogen in den digitalen Bereich, gesetzgeberisches Handeln verlangt.

A. Wahlkampf als empfindliche Hochphase der Demokratie

Demokratie ist Herrschaft auf Zeit. Wahlkämpfe um politische Handlungs- und Gestaltungsmacht rücken diesen wesentlichen Bestandteil unseres Demokratieverständnisses regelmäßig ins kollektive Bewusstsein. Dass freie Wahlen in regelmäßigen Abständen stattfinden, zeichnet den demokratischen Staat aus, ist untrennbar mit ihm verbunden. Der Zustand einer Demokratie hingegen bemisst sich nicht ausschließlich an der demokratischen Verfasstheit des Staates. Ein flüchtiger Blick über die eigenen Landesgrenzen hinaus genügt, um festzustellen, dass selbst altherwürdige Demokratien ins Wanken geraten, wenn im Zuge verschärfter, konfrontativer politischer (Wahlkampf-) Auseinandersetzungen Vertrauen in demokratische Wahlen, Entscheidungsprozesse und staatliche Institutionen verloren geht.

I. Desinformation: Eine Gefahr für die Integrität des Wahlaktes und die freie Willensbildung

„Das Internet vergisst nie“. Dieser Satz ist für eine ganze Generation junger Menschen zur dringenden Mahnung geworden, im Internet und besonders in den sozialen Medien Informationen möglichst verantwortungsbewusst, mit „Bedacht und Zurückhaltung“³ zu teilen. Beiträge von Nutzer:innen können binnen weniger Sekunden Reichweiten erzielen, die in der analogen Welt mühevoll erarbeitet werden müssen. Einmal veröffentlicht, liegt es nicht mehr in der Hand der Nutzer:innen, wer die Beiträge sehen kann, wie oft der geteilte Inhalt kopiert und auf anderen Plattformen oder über Messengerdienste, wie WhatsApp und Telegram, einer noch größeren Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird.

² Einen ausführlichen Überblick, über die Aktivität politischer Akteur:innen in den sozialen Medien während des Bundestagswahlkampfes stellt der Tagesspiegel in Zusammenarbeit mit „Democracy Reporting International“ in Form eines „Social-Media-Dashboard“ zur Verfügung, abrufbar unter: <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/social-media-dashboard-bundestagswahl-2021/>.

³ So BVerfG, Beschluss v. 19.12.2021 – 1 BvR 1073/20, in: GRUR-RS 2021, 44392 (Rn. 36), im Zusammenhang mit beleidigenden Äußerungen gegenüber Politiker:innen in sozialen Netzwerken (Fall Künast).

Die Nutzung digitaler Kommunikationsräume hat den öffentlichen Diskurs grundlegend verändert. Heute ist die Ausübung des in Art. 5 I GG verbürgten Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und -verbreitung einfacher und selbstverständlicher denn je. Selbst vom heimischen Sofa lassen sich unter dem Schutz der Anonymität mehr oder weniger zielführende Debatten vor einer breiten Öffentlichkeit führen, die gerne und häufig von etablierten Medien in Rundfunk und Presse aufgegriffen werden und damit endgültig ihren Weg in die Breite der Gesellschaft finden.⁴ Darin liegt einerseits ein enormes gesellschaftliches Potential. Bürger:innen wird unabhängig von ihrer sozialen Herkunft und ihrem Bildungsgrad ermöglicht, ihre Meinungen und ihr Erleben öffentlichkeitswirksam zu teilen. Andererseits birgt die gefühlte grenzenlose Bereitschaft, Inhalte über soziale Netzwerke zu teilen und zu empfangen, dann eine große Gefahr, wenn die geteilten Inhalte unwahr sind. Das ist keineswegs immer mühelos zu erkennen. Werden sie für wahr empfunden, oder schlichtweg nicht hinterfragt und weiterverbreitet, verfälschen sie den freien, öffentlichen Diskurs. Die Wahrheit wird zur Disposition gestellt, die Meinungsäußerung zum Vehikel für die Verbreitung von Desinformation.

In Abgrenzung zur „bloßen“ Falschinformation erfolgt die Verbreitung von Desinformation mit dem Vorsatz, die Öffentlichkeit mit nachweislich falschen oder irreführenden Informationen zu täuschen, um Gewinne zu erzielen oder bewusst öffentlichen Schaden anzurichten.⁵ Im Vorfeld von Wahlen geht dies mit dem Versuch einher, durch ihre Verbreitung den freien, demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu manipulieren, Misstrauen in die Integrität des Wahlaktes zu sähen oder Kandidat:innen politischer Parteien in der öffentlichen Wahrnehmung zu diskreditieren.⁶ Die multimediale Verbreitung und die Ungewissheit über die tatsächliche Reichweite einzelner Beiträge stellt dabei die größte Herausforderung im Umgang mit Desinformation dar.

1. Bemühungen gegen die Verbreitung von Desinformation

Frühzeitig vor dem Wahltermin informierte Bundesinnenminister a.D. Horst Seehofer aus diesem Grund gemeinsam mit dem Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, dem Präsidenten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik und dem Bundeswahlleiter die Öffentlichkeit über die

⁴ Im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 etwa die Diskussionen unter #LaschetLacht oder jüngst im Nachgang #WolstOlaf.

⁵ EU-Kommission, EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, S. 1, abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>; BT-Drs. 19/20908, S. 2.

⁶ Wissenschaftliche Arbeitsgruppe Nationaler Cyber-Sicherheitsrat, Gefährdung demokratischer Willensbildung durch Desinformation, Impulspapier 2019, S. 1, abrufbar unter: <https://www.forschung-it-sicherheit-kommunikationssysteme.de/forschung/it-sicherheit/wag-cyber-sr>.

Bemühungen der Behörden, die Integrität der Wahl sicherzustellen. Unter dem Eindruck der vergangenen Präsidentschaftswahl in den USA, in der durch gezielte Verbreitung von Desinformation in sozialen Netzwerken Misstrauen in den demokratischen Prozess (z.B. in Bezug auf die Stimmabgabe per Briefwahl) geschürt wurde, um das Wahlergebnis als „Big Lie“ (dt. „Große Lüge“) zu degradieren, versicherte der Bundesinnenminister, die Vorbereitung und Durchführung der Wahl sei sicher und riet der Bevölkerung, kritisch zu sein, um Desinformation vorzubeugen.⁷ Über den Appell des Bundesinnenministers a.D. hinaus wurden seitens der Behörden tatsächlich neue Wege im Umgang mit Desinformation beschritten. Mit der Kampagne „Fakten gegen Desinformation“ informierte der Bundeswahlleiter im Internet über Desinformation, die in sozialen Medien und innerhalb von Chatgruppen einzelner Messengerdienste im Zusammenhang mit dem Wahlverfahren kursierten. Behauptungen, wie beispielsweise a) das Bundesverfassungsgericht habe das Bundeswahlgesetz für nichtig erklärt und der Bundestagswahl die rechtliche Grundlage entzogen, b) Wähler:innen könnten ihr Wahlrecht nur ausüben, wenn sie die 3G-Regeln erfüllen oder c) Stimmzettel, bei denen die rechte obere Ecke gelocht ist, würden aussortiert oder seien ungültig, wurden einem „Faktencheck“ unterzogen und mit einer Richtigstellung versehen. Außerdem veröffentlichte der Bundeswahlleiter Informationen zum Schutz der Wahl vor Cyberangriffen und zur Sicherheit der Briefwahl.⁸

Neben der Korrektur bereits viraler Desinformation (sog. „debunking“; dt. Entlarven/Aufdecken) wurde im Bundestagswahlkampf 2021 verstärkt auf präventive Maßnahmen (sog. „prebunking“; dt. „Vorab-Widerlegung“) gesetzt, um schon dem Entstehen von Desinformation entgegenzuwirken.⁹ In diesem Zusammenhang stellten mehrere Betreiber:innen auf ihren Plattformen Informationen des Bundeswahlleiters zur Verfügung. Wurden von den Nutzer:innen Auskünfte im Zusammenhang mit der Bundestagswahl oder der Briefwahl erfragt, erschien auf Google ein hervorgehobener Infobereich, der Antworten auf die Fragen „Wann startet die Briefwahl?“, „Wie wähle ich?“ oder „Welche Parteien treten zur Bundestagswahl an?“ enthielt und eine „Anleitung zum Wählen“, basierend auf Informationen des Bundeswahlleiters.¹⁰ Die Bundeszentrale für politische Bildung hat mit „Du hast die Wahl“ ein mehrsprachiges Webangebot entwickelt,

⁷ BMI, Pressemitteilung v. 14.07.2021, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/07/pk-sicherheit-bt-wahl.html>.

⁸ Bundeswahlleiter, Informationskampagne „Erkennen und Bekämpfen von Desinformation“, abrufbar unter: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/fakten-fake-news.html>.

⁹ E. Meyer, Bundestagswahl und digitale Desinformation I, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/digitale-desinformation/339564/bundestagswahl-und-digitale-desinformation-i>.

¹⁰ Google Deutschland, Pressemitteilung v. 12.08.2021, „Unsere Maßnahmen rund um die Bundestagswahl 2021“, abrufbar unter: <https://blog.google/intl/de-de/unternehmen/inside-google/massnahmen-bundestagswahl-2021/>.

das auf junge Menschen zugeschnitten, niederschwellig und in einfacher Sprache Informationen zur Bundestagswahl aufbereitete.¹¹ In Zusammenarbeit mit Facebook, wurde eine „Medienkompetenzkampagne“ entwickelt, die u.a. Hinweise zum Erkennen von Desinformation im Zusammenhang mit der Bundestagswahl im „Facebook-Feed“ der Nutzer:innen ausspielte und auf die Website der Bundeszentrale für politische Bildung verwies.¹²

Auch jenseits der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen haben die Betreiber:innen sozialer Netzwerke eigene Bemühungen zur Eingrenzung von Desinformation angekündigt. Dabei standen sie in den vergangenen Jahren bezüglich der Moderation von Inhalten, die auf ihren Plattformen geteilt werden, häufig in der Kritik. Wahlweise waren sie entweder mit lautstarker Empörung über uferloses oder zu mildes Moderationsverhalten konfrontiert.¹³ Im Vorfeld der Bundestagswahl hat Meta (Facebook) in Zusammenarbeit mit der internationalen Nachrichtenagentur AFP und CORRECTIV, einem Kollektiv investigativer Journalist:innen, das u.a. durch Recherchen zur AfD-Spendenaffäre Bekanntheit erlangt hat, für alle Nutzer:innen des Messengerdienstes WhatsApp zwei Rufnummern eingerichtet, an die virale Beiträge oder Informationen als Nachricht verschickt werden konnten und dann einem „Faktencheck“ unterzogen wurden.¹⁴ Auf Instagram wurde eine Kampagne von CORRECTIV unterstützt, die sich vorwiegend an junge Wähler:innen richtete und sowohl Wissen zur Bundestagswahl vermittelte als auch das Melden von Falsch- und Desinformation an CORRECTIV ermöglichte. Außerdem wurde die Echtheit der Konten aller Kandidat:innen politischer Parteien auf der Plattform mittels eines „blauen Hakens“ hinter dem Profilnamen verifiziert.¹⁵ Schließlich hat selbst die, häufig aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken kritisierte, chinesische Videoplattform TikTok Bemühungen gegen die Verbreitung von Desinformation angekündigt. In Zusammenarbeit mit der Deutschen Presse Agentur wurde ein „Faktencheck“ betrieben, um die Verbreitung von Desinformation im Zusammenhang mit der Bundestagswahl zu verhindern. Gemeinsam mit der ARD

¹¹ Kampagne „Du hast die Wahl“ der BPB, abrufbar unter: <https://duhastdiewahl.de/>.

¹² Meta (Facebook), Presseerklärung v. 02.09.2021, „Gemeinsam gegen Falschinformationen“, abrufbar unter: <https://about.fb.com/de/news/2021/09/gemeinsam-gegen-falschinformationen-facebook-instagram-und-whatsapp-starten-initiativen-mit-starken-partnern-im-vorfeld-der-bundestagswahl/>.

¹³ Zu denken ist u.a. an die Debatten rund um die Sperrung des Twitter-Accounts des 45. Präsidenten der USA, das Problem des „Overblockings“ oder die unzureichende Umsetzung der Vorgaben des NetzDG; S. *Tschorr*, Soziale Netzwerke als Akteure für ein „besseres“ Internet?, in: MMR 2021, 204 (205).

¹⁴ Meta, Presseerklärung v. 02.09.2021 (Fn. 12).

¹⁵ Instagram, Presseerklärung v. 02.09.2021, „Informationen für junge Wähler:innen auf Instagram“, abrufbar unter: <https://about.instagram.com/de-de/blog/announcements/informationen-fr-junge-whlerinnen-auf-instagram>.

wurde ein Informationsbereich auf der Startseite der App aufgebaut, der u.a. eigens aufbereitete Inhalte der Tagesschau anbot.¹⁶

2. Desinformation im Bundestagswahlkampf 2021

Trotz dieser breit angelegten Kampagnen im Internet und in den sozialen Medien, die auch in der Rechtswissenschaft vermehrt gefordert wurden¹⁷, ist die daraus erwachsene, berechtigte Hoffnung, die Verbreitung von Desinformation zu verhindern, zumindest aber stark eindämmen zu können, im Bundestagswahlkampf bitter enttäuscht worden.

Vor allem die drei Kanzlerkandidat:innen waren von Desinformationskampagnen, deren Ziel die Diskreditierung ihrer Person und ihrer politischen Positionen gewesen ist, (unterschiedlich stark) betroffen. Mit Annalena Baerbock, der Kanzlerkandidatin der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde jenseits tatsächlicher Fakten u.a. das Fordern eines Verbots der Haustierhaltung bzw. die Einführung einer CO₂-Steuer auf Haustiere, die Nutzung von SUVs als Fortbewegungsmittel zu Wahlkampfveranstaltungen, die Abschaffung der Witwenrente, das Fehlen eines Universitätsabschlusses, die Forderung nach der Legalisierung von Geschlechtsverkehr zwischen Kindern und Erwachsenen und (gefälschte) Nacktbilder im Jugendalter in Verbindung gebracht. Über Ministerpräsident (inzwischen a.D.) Armin Laschet, der als Kanzlerkandidat von CDU und CSU die Bundestagswahl bestritt, wurde u.a. verbreitet, er habe das Hochwasser-Krisengebiet nicht besucht und sich stattdessen vor einem Greenscreen filmen lassen, unter seiner Verantwortung würden Hochwasser-Spendengelder, die die „Aktion Lichtblicke“ (deren Schirmherrin seine Ehefrau gewesen ist) sammelt, veruntreut und ein manipulierter Bildausschnitt, der ihn im Gespräch mit einem Bürger zeigt, ging viral. Außerdem wurden gefälschte CDU-Plakate und „Share-Pics“ mit vermeintlichen Zitaten des Kanzlerkandidaten der Union verbreitet.¹⁸

Laut einer repräsentativen Umfrage von YouGov im Auftrag von AVAAZ haben mehr als die Hälfte aller erwachsenen Deutschen im Vorfeld der Bundestags-

¹⁶ TikTok, Pressemitteilung v. 20.07.2021, abrufbar unter: <https://newsroom.tiktok.com/de-de/tiktok-stellt-in-app-informationsseite-zur-bundestagswahl-zur-verfuegung>.

¹⁷ Zur Notwendigkeit von Informations- und Aufklärungsangeboten schon früh: *H. Kube*, Neue Medien – Internet, in: *Isensee/Kirchhoff, HStR IV*, 3. Aufl. 2006, § 91 Rn. 76 u. 81; *B. Holznapel*, Verantwortung der Massenmedien im Wahlkampf, in: *JZ* 2012, 165 (171); heute *R. Bornemann*, Zur Regulierung politischer Äußerungen in Onlinemedien, in: *BayVBl* 2021, 181 (181).

¹⁸ Einen ausführlichen Überblick über virale Desinformation im Bundestagswahlkampf, vor allem gegen Annalena Baerbock und Armin Laschet stellt CORRECTIV zur Verfügung, abrufbar unter: <https://correctiv.org/faktencheck/hintergrund/2021/09/21/schmutziger-wahlkampf-desinformation-bundestagswahl/>.

wahl mindestens eine Desinformation über Annalena Baerbock gelesen.¹⁹ Bei 61 Millionen Wahlberechtigten seien demnach mehr als 30 Millionen potenzielle Wähler:innen mindestens einmal mit Desinformation über die Kanzlerkandidatin von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konfrontiert gewesen.

a) Mögliche Wahlbeeinflussung durch Desinformation

Wie stark solche Desinformationskampagnen Wähler:innen in ihrer Wahlentscheidung tatsächlich beeinflussen, ist nicht ohne weiteres zu ermitteln. Die Verbreitung von Desinformation mangels empirisch belegbaren Einflusses auf die Wahlentscheidung als Begleiterscheinung einer modernen, digitalisierten öffentlichen Debatte einfach hinzunehmen, beruht jedoch auf einem Trugschluss. Dass Desinformation den freien, demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess nachhaltig manipulieren und auf die Wahlentscheidung Einfluss nehmen kann, ist Anlass genug, um einen Konflikt mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Art. 38 I 1 GG anzudenken.²⁰

Wahlen können ihre legitimierende Kraft nur dann entfalten, wenn sie frei von Zwang und unzulässigem Druck und ohne Verletzung der Integrität der Willensbildung stattfinden.²¹ Geschützt ist nicht nur der Akt der Stimmabgabe selbst, sondern in einem umfassenderen Sinne, die gesamte Willensbildung im gesellschaftlichen Kommunikationsprozess.²² Wähler:innen soll es möglich sein „ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen [zu] können“.²³ Ziel ist es, sie vor Beeinflussungen zu schützen, die geeignet sind, ihre Entscheidungsfreiheit ernstlich zu beeinträchtigen.²⁴ Dabei ist zwischen der Wahlbeeinflussung seitens staatlicher Institutionen und Privatpersonen streng zu unterscheiden. Staatliche Institutionen sind in Deutschland bisher glücklicherweise noch nicht in den Verdacht geraten, Desinformationskampagnen gezielt einzusetzen, um ihre Herrschaft zu erhalten. Ungeachtet dessen wäre ein solches parteiergreifendes Einwirken zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder einzelner Kandidat:innen mit dem Prinzip der Staatsfreiheit des politischen Willensbildungsprozesses unvereinbar.

¹⁹ AVAAZ, Deutschlands Desinformations-Dilemma 2021, S. 4, abrufbar unter: https://avaaz-images.avaaz.org/bundestagswahl_2021_final_version.pdf.

²⁰ Über die Betrachtung von Beeinflussungsversuchen aus „normativer Perspektive“: M. Morlok, Kleines Kompendium des Wahlrechts, in: NVwZ 2012, 913 (916).

²¹ BVerfGE 44, 125 (139); W. Schreiber, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 41. Erg.-Lfg., Art. 38 Rn. 96.

²² M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 93.

²³ BVerfGE 44, 125 (139); P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 137.

²⁴ BVerfGE 66, 369 (380); H. H. Klein/K.-A. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 38 Rn. 110.

Wahlbeeinflussung durch Privatpersonen ist, ausgehend von unserem Verständnis einer deliberativen Demokratie, allerdings integraler Bestandteil des Willensbildungsprozesses. Andere von der eigenen Position überzeugen zu wollen, auf ihn oder sie kommunikativ einzuwirken und den demokratischen Wettbewerb um die besten Ideen damit zu beleben, ist naturgemäß jeder politischen (Wahlkampf-) Auseinandersetzung immanent.²⁵ Der Kampf um politische Handlungs- und Gestaltungsmacht kann und soll gerade kontrovers geführt werden. Erst dadurch werden Unterschiede zwischen den politischen Parteien und den handelnden Politiker:innen für die Bürger:innen sichtbar. Insofern finden sich die Grenzen zulässiger kommunikativer Wahlbeeinflussung durch private Akteur:innen nur in den Gesetzen zum Schutze der Wahlfreiheit nach den §§ 108ff. StGB und dort, wo „in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit zur Abwehr – zum Beispiel mit Hilfe der Gerichte oder der Polizei – oder des Ausgleichs, etwa mit den Mitteln des Wahlwettbewerbs bestanden hätte“.²⁶

Von einer Überschreitung dieser Schwelle ist erst dann auszugehen, wenn die kommunikative Beeinflussung durch private Akteur:innen nicht mehr auf dem argumentativen Austausch wertender Wahrnehmungen oder unterschiedlicher politischer Positionen beruht, sondern mit erheblichem Zwang oder Druck verbunden ist und sich für den/die Einzelne:n als zwingende und unausweichliche, mit erheblichen Nachteilen verbundene, die freie Wahlentscheidung berührende Handlungsanweisung darstellt.²⁷ Wahlbeeinflussungsversuche auf rein kommunikativer Ebene, die weder mit Zwang noch mit Druck einhergehen, stellen damit im Regelfall unter Berücksichtigung des besonderen Stellenwerts der Meinungsfreiheit im politischen Willensbildungsprozess keine Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl dar.

Dies gilt auch dann, wenn die verschärfte politische Auseinandersetzung einzelne „Wahlkampfentgleisungen“ hervorbringt, die im politischen Alltagsgeschäft eher als unredlich gelten. Das polemische Überzeichnen vermeintlicher Ungeschicklichkeit der politischen Konkurrenz, die starke Vereinfachung komplexer Probleme und selbst agitatorische, unsubstantiierte Aussagen in Form von Werturteilen sind erlaubt.²⁸ Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist kein Zensurmittel gegen Wahlpropaganda.²⁹

²⁵ *H.-H. Trute*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 59; *U. Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Aufl. 2016, § 6 Rn. 48.

²⁶ BVerfGE 103, 111 (132f.); *S. Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 93.

²⁷ *J. Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/2 2011, S. 197; *H.J. Boehl*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 11. Aufl. 2021, § 1 Rn. 34.

²⁸ *W. Schreiber*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 12 Rn. 9.

²⁹ *H.-H. Trute*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 59.

Dieses liberale Verständnis fußt auf der Überzeugung, dass die Verantwortung für die Gewährleistung eines ausgewogenen Willensbildungsprozesses der Öffentlichkeit und den mündigen Bürger:innen selbst obliegt, die Vereinnahmungsversuche durch Private als solche erkennen, auf ihre Stichhaltigkeit untersuchen und bei ihrer Wahlentscheidung ausgleichend berücksichtigen können.³⁰ Durch den öffentlichen Meinungs austausch und das öffentliche Korrektiv können Gegenpositionen ausgleichend in Stellung gebracht und kommunikative Beeinflussungsversuche nivelliert werden.³¹ Mit Blick auf die Auswirkungen von Desinformation auf die freie Willensbildung der Bürger:innen muss also grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie sich in ihrer Rolle als Nutzer:innen digitaler Plattformen, besonders in Wahlkampfzeiten, bewusst sind, Beeinflussungsversuchen ausgesetzt zu sein. Insofern ist auf die Vernunft der Wähler:innen zu vertrauen und auch der Umgang mit Desinformation in der gesellschaftlichen Sphäre zu verordnen. In ihrer Mehrheit werden sie Desinformation und anderen Beeinflussungsversuchen mehr oder minder reserviert und skeptisch gegenüberstehen und sich nicht schon durch die bloße Konfrontation mit Desinformation per se zu einem bestimmten Wahlverhalten zwingen lassen.³² Allein die Verbreitung von Desinformation und das potenzielle Rezipieren durch einen nicht unerheblichen Teil der Bürger:innen kann damit noch nicht eine Unfreiheit der Wahl und des Meinungs- und Willensbildungsprozesses begründen.

b) Gesetzgeberische Handlungspflicht: Das Internet als Massenmedium mit Breitenwirkung

Fraglich ist allerdings, ob die Verbreitung von Desinformation im Internet und insbesondere in den sozialen Medien und die gleichzeitige Fragmentierung des digitalen Diskurses in einzelne „Filterblasen“ und „Echokammern“, die Wirkungsmacht des öffentlichen Korrektivs und damit die Möglichkeit des Ausgleichs von Beeinflussungsversuchen mit den Mitteln des Wahlwettbewerbs nachhaltig hemmt. Eine solche Entwicklung könnte dann nicht nur eine Gefahr für die Freiheit der Wahl darstellen, sondern vielmehr eine staatliche Handlungspflicht zur Gewährleistung eines (weiterhin) freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses begründen.

aa) Vielfaltssicherung im Rundfunk

Eine solche gesetzgeberische Handlungspflicht des Staates hat das BVerfG beispielsweise dem Art. 5 I 2 GG im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Rundfunkordnung entnommen. Danach trifft den Staat die Pflicht, ordnungs-

³⁰ H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 21 Rn. 189.

³¹ T. Fickentscher, Die Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl durch fake news, in: DVBl 2021, 490 (491).

³² W. Schreiber, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 41. Erg.-Lfg., Art. 38 Rn. 104.

rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine freie, öffentliche und eine umfassende, individuelle Meinungsbildung auch im privaten Hörfunk und Fernsehen zu ermöglichen.³³ Heute zeigt sich diese Pflicht zur Gewährleistung eines vielfältigen Informationsangebots u.a. in den Ausgestaltungen des Medienstaatsvertrages, dessen §§ 59ff. die Sicherung der Meinungsvielfalt normieren.³⁴ Danach ist im privaten Rundfunk die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen (§ 59 I 1 MStV), die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte sind angemessen zu Wort kommen zu lassen (§ 59 I 2 MStV) und einzelne Programme dürfen die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen (§ 59 II MStV). Vergleichbare Regelungen betreffend die Sicherung der Meinungsvielfalt im Internet und in den sozialen Medien finden sich für die Betreiber:innen digitaler Plattformen (sog. „Intermediäre“) im MStV nicht. Stattdessen regeln die §§ 93ff. MStV „nur“ Anforderungen an Transparenz und Diskriminierungsfreiheit. Die Betreiber:innen digitaler Plattformen haben zur Sicherung der Meinungsvielfalt u.a. Informationen zu den Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihrer Gewichtung und die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen (§ 93 I Nr. 2 MStV) transparent zu veröffentlichen. Die in § 94 MStV normierte Diskriminierungsfreiheit soll u.a. den Ausschluss journalistisch-redaktioneller Inhalte ohne sachlich gerechtfertigten Grund, oder die Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter journalistisch-redaktioneller Inhalte verhindern.

Ausgehend von den Überlegungen des BVerfG, ein verfassungsrechtliches Gebot der Gewährleistung von Meinungsvielfalt im Rundfunk mit dessen Rolle als Massenmedium zu begründen, das mit „Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft“³⁵ und durch eine große Nutzer:innenreichweite wesentlichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hat und damit zumindest auch eine potentielle Gefahr für die freie, öffentliche Meinungsbildung darstellen kann, liegt es nahe, eine solche Einbindung in das System der Vielfaltsicherung auch für digitale Plattformen als moderne Mitgestalter:innen der freien, öffentlichen Willensbildung, deren Wirkkraft insofern vergleichbar ist, zu fordern.³⁶ Der drin-

³³ BVerfGE 74, 297 (324); C. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Lieferung 2021, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 768 f.

³⁴ Der neue Medienstaatsvertrag trat im November 2020 in Kraft, löste den seit 1991 geltenden Rundfunkstaatsvertrag ab und regelte erstmals Aspekte der digitalen Medienwelt.

³⁵ BVerfGE 90, 60 (87) – 8. Rundfunk-Urteil.

³⁶ Bejahend u.a.: R. Schwartmann/M. Hermann/R. Mühlenbeck, Eine Medienordnung für Intermediäre, in: MMR 2019, 498 (499f.); R. Bornemann, Zur Regulierung politischer Äußerungen in Online-medien, in: BayVBl 2021, 181 (182); B. P. Paal, Fragen der Regulierung von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen, Instant-Messengern und Videoportalen, in: MMR 2018, 567 (567ff.); J. Milker, Social-Bots im Meinungskampf, in: ZUM 2017, 216 (220ff.); L. Mitsch, Soziale Netzwerke und der Paradigmenwechsel des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses, in: DVBl 2019, 811 (818); L. I. Löber/A. Roßnagel, Desinformation aus der Perspektive des Rechts, in:

gende gesetzgeberische Handlungsbedarf zum Zwecke der Gewährleistung von Meinungsvielfalt wird umso deutlicher, wenn die Auswirkungen des Fehlens verbindlicher Handlungsmaßstäbe und die sich abzeichnenden negativen Tendenzen für die freie, öffentliche Willensbildung betrachtet werden.

bb) Fragmentierung des öffentlichen Diskurses im Internet und in den sozialen Medien

In der Theorie bietet die Nutzung des Internets und der sozialen Medien durch den Zugriff auf verschiedenste, mehr oder weniger zuverlässige Quellen und Informationen und durch die Bereitstellung vielfältiger digitaler Angebote die Möglichkeit, ein breites Spektrum an Meinungen und Interessen abzubilden. Dies kann (theoretisch) ohne Zweifel nur gewinnbringend für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung sein.

In der Realität muss allerdings eine zunehmende Fragmentierung des öffentlichen Diskurses konstatiert werden. Das ursprüngliche Versprechen eines möglichst breiten und damit insgesamt neutralen Informationsflusses wird nicht eingelöst. Informationen und Inhalte, die den Nutzer:innen ausgespielt werden, sind im höchsten Maße personalisiert.³⁷ Damit ist die Gefahr verbunden, der Entstehung von „Filterblasen“ und „Echokammern“ Vorschub zu leisten. Nutzer:innen werden in ihren „News-Feeds“ z.B. auf Facebook oder Twitter nur solche Inhalte angezeigt, die ihrem bisherigen Nutzungsverhalten entsprechen. Der lernende Algorithmus berücksichtigt die Sichtweisen und Präferenzen der Nutzer:innen und filtert passende Informationen für sie heraus, sortiert andere Inhalte wiederum automatisch aus. Für die Nutzer:innen bleibt dieser Filterprozess intransparent. Statt ausgewogener und neutraler Informationsgewinnung, werden ihnen „passende“ Inhalte ausgespielt. Die Unausgewogenheit der präsentierten Inhalte bleibt den Nutzer:innen verborgen und ist ihnen größtenteils ganz unbewusst.³⁸ Der Algorithmus soll nach der Logik der Betreiber:innen sozialer Netzwerke den Nutzer:innen gerade Inhalte anzeigen, die auf sie per-

Steinebach, Bader, Rinsdorf, Krämer, Roßnagel (Hrsg.), *Desinformation aufdecken und bekämpfen* (Schriften zum Medien- und Informationsrecht, Band 45), S. 165; kritisch: *J. Kühling*, Die Verantwortung der Medienintermediäre für den Schutz öffentlicher Kommunikationsräume, in: *Regulierung für Algorithmen und Künstliche Intelligenz* (Schriften der Wissenschaftlichen Vereinigung für das gesamte Regulierungsrecht, Band 5), 2021, 89 (141f.).

³⁷ U.a.: *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), *Robotik und Recht*, Band 23, 2021, S. 292; *R. Schwartzmann/M. Hermann/R. Mühlenbeck*, Eine Medienordnung für Intermediäre, in: *MMR* 2019, 498 (499); *B. P. Paal/M. Hennemann*, Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, in: *JZ* 2017, 641 (641).

³⁸ Zu Filterblasen und Echokammern ausführlich: *J. Schemmel*, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, in: *Der Staat* 57 (2018), 501 (507f.); *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), *Robotik und Recht*, Band 23 2021, S. 291f. mit Verweis auf *E. Pariser*, *Filter Bubble*, 2012, S. 18ff.

sönlich zugeschnitten und für sie interessant sind. Er ist nicht darauf ausgerichtet, eine ausgewogene Vielfalt des Meinungsspektrums anzubieten, sondern dient dem Konsuminteresse der Nutzer:innen.³⁹

Damit sind Tür und Tor offen für gezielte Desinformationskampagnen durch Dritte, die mittels gesteuerter Informationsdarbietung bestimmte Personenkreise in Filterblasen erreichen können.⁴⁰ Bestehende Meinungsbilder werden verfestigt, Nutzer:innen können sich eine „alternative Realität“ schaffen, in der sie für Gegendarstellungen und konträre Ansichten, nicht mehr empfänglich sind. Gegenansichten und -argumente überhaupt wahrzunehmen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen, ist für Nutzer:innen in diesen Filterblasen dann kaum noch möglich. Suggestiert wird stattdessen ein einheitliches Meinungsbild. Die Wirkmacht des öffentlichen Korrektivs ist in der digitalen Welt dann so stark begrenzt, dass sich die Nutzer:innen mangels Resilienz in ihrem Weltbild beharrlich bestätigt sehen.⁴¹

Das BVerfG hat das Problem des personalisierten Zuschnitts von Inhalten mithilfe von Algorithmen und die daraus resultierende Gefahr der Verstärkung gleichgerichteter Meinungen anerkannt. Sehen sich die Nutzer:innen Inhalten ausgesetzt, deren Einordnung als Fakt oder Meinung nicht offenkundig ist, müssen sie „die Verarbeitung und die massenmediale Bewertung übernehmen, die herkömmlich durch den Filter professioneller Selektionen und durch verantwortliches journalistisches Handeln erfolgt[e].“⁴² Dazu kann zwar grundsätzlich u.a. der öffentlich-rechtliche Rundfunk genutzt werden. Gezielte Aufklärung über Desinformation kann er aber nicht bereitstellen. Gegendarstellungen zu viraler Desinformation können den Adressatenkreis der ursprünglichen Desinformation nie vollständig erreichen. Die tatsächliche Reichweite der Desinformation und ihre Rezipienten lassen sich im Nachhinein nicht mehr feststellen. Die Wirkung von Gegendarstellungen ist überdies eher gering, zumindest der

³⁹ BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17 = NJW 2018, 3223 (3228f. Rn. 79f.); *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), Robotik und Recht, Band 23 2021, S. 309f.; *B. P. Paal/M. Hennemann*, Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, in: JZ 2017, 641 (641f.);

⁴⁰ Dies als „globale Bedrohung für die konstitutionelle Demokratie“ beschreibend: *H. H. Klein/K.-A. Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 41 Rn. 126.

⁴¹ *J. Flint*, Fake News im Wahlkampf, in: Hilgendorf/Beck (Hrsg.), Robotik und Recht, Band 23, 2021, S. 294f.; *B. Holznagel*, Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun?, in: MMR 2018, 18 (19); *T. Fickentscher*, Die Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl durch fake news, in: DVBl 2021, 490 (491); *B. P. Paal/ M. Hennemann*, Regulierungsoptionen in Ansehung von Algorithmen, Fake News und Social Bots, in ZRP 2017, 76 (76); bezugnehmend auf die beobachtete Fragmentierung des Diskurses über politische Themen auf Twitter in den USA: *J. Schemmel*, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, in: Der Staat 57 (2018), 501 (508).

⁴² BVerfG, Urteil vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17 = NJW 2018, 3223 (3229 Rn. 80).

erweckte Eindruck wird durch die Korrektur nicht mehr erschüttert.⁴³ Generell ist die Bereitschaft der Nutzer:innen, Behauptungen, mit denen sie häufig konfrontiert werden, zu glauben, höher, als sie in Frage zu stellen.⁴⁴ Für die demokratische Debattenkultur ist die Entwicklung, der Unterminierung differenzierter inhaltlicher Auseinandersetzungen, schädlich.⁴⁵

cc) Gescheiterte Bemühungen der Betreiber:innen im Umgang mit Desinformation

Die Logik des Marktes und der Profitmaximierung ist für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der freien, öffentlichen Meinungsbildung wesensfremd. Die Regulierung dieses empfindlichen Bereichs, der für unseren demokratischen Staat konstitutiv ist, darf zukünftig nicht mehr den Betreiber:innen der Plattformen in alleiniger Verantwortung obliegen. Dies haben im zurückliegenden Bundestagswahlkampf auch die allesamt gescheiterten Bemühungen der Betreiber:innen zur Eindämmung der Verbreitung von Desinformation verdeutlicht. Die angekündigten Maßnahmen sind kaum wirksam umgesetzt worden. Exemplarisch seien an dieser Stelle die gescheiterten Vorhaben von Facebook und TikTok genannt.

Nach einer Studie von AVAAZ sind mehr als 50% der untersuchten Facebook-Posts, die Desinformation über Annalena Baerbock enthielten, selbst dann nicht mit einem Warnhinweis versehen worden, wenn es sich um Inhalte gehandelt hat, die durch die Zusammenarbeit von Facebook mit DPA, AFP und CORRECTIV bereits als Desinformation erkannt wurden. Leicht veränderte Layouts (neuer Bildzuschnitt, anderes Hintergrundbild etc.) haben es immer wieder ermöglicht, die Markierung des Beitrages als Desinformation zu umgehen.⁴⁶ Facebook hat die eigenen Gemeinschaftsrichtlinien, nach denen Inhalte, die durch Faktenprüfer:innen als Desinformation eingestuft worden sind, mit einem Warnhinweis versehen werden, nicht konsequent umgesetzt.⁴⁷ Damit konnten diese Inhalte weiterhin priorisiert im „News-Feed“ der Nutzer:innen ausgespielt und sogar als Anzeigen beworben werden. Sowohl im Umgang mit rechtswidrigen Inhalten, die dem Regime des NetzDG unterfallen, als auch mit solchen, die

⁴³ M. Kohring/F. Zimmermann, Aktuelle Desinformation: Definition – Konsequenzen – Gegenmaßnahmen, in: Landesanstalt für Medien NRW (Hrsg.), Was ist Desinformation?, 2020, 15 (22f.) m.w.N., abrufbar unter: <https://www.medienanstalt-nrw.de/themen/desinformation/was-ist-des-information.html>; R. Künast, Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter, in: ZRP 2019, 62 (62).

⁴⁴ J. Schemmel, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, in: Der Staat 57 (2018), 501 (507f.).

⁴⁵ So: H. Kube, Neue Medien – Internet, in: Isensee/Kirchhoff, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 91 Rn. 76.

⁴⁶ AVAAZ, Deutschlands Desinformations-Dilemma 2021, S. 7, abrufbar unter: https://avaaz.images.avaaz.org/bundestagswahl_2021_final_version.pdf.

⁴⁷ Meta (Facebook), Pressemitteilung v. 15.01.2017, Umgang mit Falschmeldungen, abrufbar unter: <https://about.fb.com/de/news/2017/01/umgang-mit-falschmeldungen/>.

gegen die Gemeinschaftsrichtlinien verstoßen, hat sich eine unzureichende Reaktion durch Facebook gezeigt.⁴⁸

Für die Plattform TikTok gilt das Gleiche. Kurzvideos, die Inhalte zur Bundestagswahl zum Gegenstand hatten, sollten automatisiert mit dem Banner „Erhalte Infos über die Bundestagswahl in Deutschland“ versehen werden, der die Nutzer:innen auf das eigens in Kooperation mit der ARD aufgebaute Informationsangebot verweisen sollte. Die konsequente Kennzeichnung der Inhalte ist allerdings nicht erfolgt, teilweise sind Inhalte mit offenkundig politischem Inhalt nicht gekennzeichnet worden, Inhalte, die gar keinen Bezug zur Bundestagswahl hatten, hingegen schon. Auch der angekündigte „Faktencheck“ von TikTok in Zusammenarbeit mit der DPA ist erst Anfang September, also nur wenige Wochen vor dem Wahltermin und damit viel zu spät, angelaufen. Besonders problematisch ist die Untätigkeit TikToks in Bezug auf Fake-Accounts. Unter dem Namen @derbundestag firmierte ein Fake-Konto mit vergleichsweise hohen Aufrufzahlen (14.000 Follower, 130.800 Likes und Kurzvideos mit einer Reichweite von teilweise über 50.000 Nutzer:innen), der aktiv vorspiegelte, ein offizielles Konto des Deutschen Bundestages zu sein. Über das Konto wurden Ausschnitte von Bundestagsdebatten aus dem Parlamentsfernsehen verbreitet. Unter dem Eindruck, ein offizielles Informationsangebot des Deutschen Bundestages wahrzunehmen, wurden den Nutzer:innen überdurchschnittlich viele Redebeiträge aus der AfD-Fraktion angezeigt. Nur zwölf von insgesamt 77 veröffentlichten Videos hatten keinen direkten Zusammenhang zur AfD.⁴⁹ Mit der unzureichenden Umsetzung ihrer eigenen Gemeinschaftsrichtlinien tragen die Betreiber:innen wesentlich zur Verzerrung des öffentlichen Meinungsbildes bei. Zu Recht wird verschiedentlich auf die schwierige verfassungsrechtliche Lage im Spannungsverhältnis zwischen dem Moderationsverhalten von Betreiber:innen und der Meinungsfreiheit der Nutzer:innen hingewiesen.⁵⁰ Zumindest kann aber erwartet werden, dass weniger eingriffsintensive Maßnahmen, wie das Markieren von Beiträgen mit einem Warnhinweis und die Verhinderung ihrer Monetarisierung, entschieden umgesetzt werden.

3. Zwischenfazit

Den Betreiber:innen digitaler Plattformen kommt durch die Bereitstellung reichweitenstarker, digitaler Kommunikationsräume, deren Nutzung für breite

⁴⁸ Hate Aid, Facebook versagt beim Schutz der Bundestagswahl, abrufbar unter: <https://hateaid.org/facebook-bundestagswahl/#0-unzureichender-schutz-vor-straftbaren-inhalten>.

⁴⁹ Ergebnis der Mozilla-Studie „Leere Versprechungen: TikTok und die Bundestagswahl“, abrufbar unter: <https://foundation.mozilla.org/de/campaigns/tiktok-german-election-2021/>.

⁵⁰ U.a.: M. Friehe, Löschen und Sperren in sozialen Netzwerken, in: NJW 2020, 1967ff.; J. Lüdemann, Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, in: MMR 2019, 279ff.; A. Sorge, Die digitalen Grenzen der Meinungsfreiheit, in: MIP 2021, 37ff.

Teile der Öffentlichkeit selbstverständlich geworden ist, gerade in der Hochphase freier, demokratischer Willensbildung eine besondere Verantwortung zu. Ihrer Verantwortung werden sie nicht gerecht. Die bisherige Praxis, den Betreiber:innen die Bewältigung dieser Herausforderungen in eigener Verantwortung zu überlassen, ist gescheitert. Den Gesetzgeber trifft nicht nur die Pflicht, für die Gewährleistung einer offenen, freien Meinungsbildung im Internet und in den sozialen Netzwerken gesetzliche Vorgaben zu schaffen, es besteht auch akuter Handlungsbedarf. Die Verbreitung von Desinformation im Internet und in den sozialen Medien ist kein kurzweiliges Phänomen. Viel eher ist von einer Intensivierung gezielter Kampagnen auszugehen, die das Vertrauen in demokratische Prozesse unterminieren und die Verzerrung der öffentlichen Meinungsbildung verfolgen. Unsere liberale Demokratie, die Freiheit der Wahl und der freie, offene Meinungsbildungsprozess sind erheblichen Angriffen ausgesetzt. Eine Gesellschaft kann diese Angriffe aushalten, vorausgesetzt die öffentliche Debatte in der digitalen Welt findet nicht fragmentiert in voneinander isolierten Filterblasen statt. Klar ist: Nur ein tatsächlich vielfältiges und offenes Meinungsangebot, das den Ausgleich verschiedener Ansichten ermöglicht und die Entstehung von alternativen digitalen Realitäten verhindert, kann nachhaltig sicherstellen, dass Beeinflussungsversuche durch die Verbreitung von Desinformation weiterhin mit den Mitteln des Wahlwettbewerbs nivelliert werden können. Verschiedene Vorschläge, für gesetzgeberisches Handeln zur Abwendung dieser Gefahr wurden an anderen Stellen schon gemacht.⁵¹ Sonst liegt die freie, öffentliche (politische) Meinungs- und Willensbildung in der digitalen Welt ausschließlich in den Händen der Betreiber:innen und ihrer Algorithmen. Mit ungewissem Ausgang für das Vertrauen in unsere Demokratie.

II. Wahlwerbung auf Abwegen: „Microtargeting“ und „Social-Bots“

Politische Parteien sind für unsere moderne, parlamentarische Demokratie existenznotwendig.⁵² Die in Art. 20 II 1 GG normierte Volkssouveränität, setzt gesellschaftliche Organisationen voraus, die die Meinungs- und Willensbildung des Volkes ermöglichen, politische Vorstellungen der Bürger:innen zum Ausdruck bringen und schließlich in staatliche Entscheidungen umzusetzen versu-

⁵¹ U.a.: R. Schwartmann/M. Herrmann/R. Mühlenbeck, Eine Medienordnung für Intermediäre, in: MMR 2019, 498 (500f.); B. P. Paal, Vielfaltssicherung bei Intermediären, in: MMR 2018, 567 (570f.); J. Kreile, Vorschläge zur Vielfaltssicherung bei Suchmaschinen im Rundfunkstaatsvertrag, in: ZUM 2017, 268 (270f.); J. Drexler, Bedrohung der Meinungsvielfalt durch Algorithmen, in: ZUM 2017, 529 (539f.).

⁵² J. Ipsen/T. Koch, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 7f.; H. Merten, Nach der Wahl ist vor der Wahl, in: JÖR 67 (2019), 107 (107f) m.w.N.

chen.⁵³ Art. 21 GG verankert diese Organisation und Bündelung des Volkswillens vorwiegend bei den politischen Parteien. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes ist ihre zentrale Aufgabe. Sie sind als „Wahlvorbereitungsorganisationen“ unerlässlich für die Durchführung und Vorbereitung von Wahlen. Die innerparteiliche Wahlvorbereitung, insbesondere die Aufstellung von Kandidat:innen und die Programmentwicklung gehören zu ihren wichtigsten Aufgaben.⁵⁴

Als Vereinigungen von Bürger:innen wurzeln sie in der gesellschaftlichen Sphäre, prägen aber als Bindeglied zwischen Volk und Staatsorganen den gesamten politischen Prozess inhaltlich wie strukturell. Sie sind damit in ihrem Wesen auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinung ausgerichtet.⁵⁵ Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung findet ihren Höhepunkt im Wettbewerb um politische Handlungs- und Gestaltungsmacht im Vorfeld von Wahlen. Der Wahlwettbewerb zwischen politischen Akteur:innen ist für die Demokratie konstitutiv.⁵⁶ Aus diesem Grund sind sie durch Art. 21 GG mit einem besonderen verfassungsrechtlichen Status ausgestattet, der ihnen im gesamten politischen Prozess, aber vor allem im unmittelbaren Vorfeld von Wahlen, u.a. die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb ermöglicht. Ausprägung dieses Prinzips der Chancengleichheit ist das Neutralitätsgebot, das Amtsträger:innen und staatlichen Organen auferlegt, parteipolitische Neutralität zu wahren, sich also nicht parteiergreifend zugunsten oder zulasten politischer Parteien oder einzelner Kandidat:innen auszusprechen.⁵⁷

In der Gestaltung ihres Wahlkampfes und des Einsatzes von Wahlwerbung sind die politischen Parteien grundsätzlich frei und durch Art. 21 GG i.V.m. Art. 5 I, III GG geschützt. Schranken finden sich in den allgemeinen Gesetzen, z.B. in den Gesetzen zum Schutze der Wahlfreiheit (§§ 108ff. StGB), in den Regelungen zum Wahlrecht und zur Parteienfinanzierung sowie dort, wo die politischen Parteien auf Wahlkampfmittel zurückgreifen, die nicht mit der Verfassung im Einklang stehen. Sie dürfen nur mit „allgemein erlaubten Mitteln“ arbeiten.⁵⁸ Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist dabei besonders zu achten.

⁵³ *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 19; *H. H. Klein*, in: Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 21 Rn. 21.

⁵⁴ *A. Klafki*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 32f.; *J. Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, § 1 Rn. 9ff.

⁵⁵ *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 20, 21.

⁵⁶ *W. Schreiber*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1. Aufl. 1989, § 12 Rn. 7.

⁵⁷ BVerfGE 44, 125 (146); *B. Grzeszick/J. Rauber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 67f.

⁵⁸ BVerfGE 12, 296 (307).

1. Neue Möglichkeiten im digitalen Wahlwettbewerb

Politischen Parteien stehen durch die Digitalisierung der Gesellschaft und des öffentlichen Diskurses spätestens seit der Jahrtausendwende zahlreiche neue Möglichkeiten der politischen Kommunikation mit Wähler:innen zur Verfügung. Neben klassischer Wahlwerbung (u.a. durch Plakate und Handzettel, auf Infoständen, durch den Tür-zu-Tür Wahlkampf oder klassische Wahlkampfveranstaltungen) erfreut sich seit einigen Jahren der Einsatz datengestützter Wahlwerbung großer Beliebtheit.

Der zunehmende Anklang sozialer Medien in der Gesellschaft hat den Betreiber:innen der Plattformen einen unfassbar großen Datenschatz beschert. Das individuelle Nutzungsverhalten, Präferenzen, Interessen und personenbezogene Daten wie Alter, Wohnort, Geschlecht und Sexualität der Nutzer:innen werden analysiert, gespeichert und vom lernenden Algorithmus verarbeitet, um ihnen ein persönlich zugeschnittenes Nutzungserlebnis zu ermöglichen.

Für politische Parteien ist der Datenschatz der Betreiber:innen digitaler Plattformen in Wahlkampfzeiten natürlich besonders attraktiv. Schalten sie im Vorfeld der Wahl Wahlwerbung über die sozialen Netzwerke, ist ihnen kostengünstig und mit vergleichsweise geringem Aufwand eine reichweitenstarke und zielgruppengenaue politische Kommunikation möglich, die im Unterschied zu klassischer Wahlwerbung, nur an einen bestimmten Personenkreis ausgespielt wird, den sie nach eigenem Belieben anhand bestimmter Persönlichkeitsmerkmale oder Interessenschwerpunkte der Adressat:innen, festlegen können. Die politischen Parteien können dann mit höchst individuellen Botschaften Wähler:innen zielgenau ansprechen und beeinflussen. Das sog. „Microtargeting“ bietet also die Möglichkeit, politische Wahlwerbung an die individuellen Präferenzen der Adressat:innen anzupassen und darauf abgestimmt gerade solche politische Positionen zu bewerben, die für die einzelnen Nutzer:innen persönlich relevant sind.⁵⁹

Zu den neueren Mitteln der Wahlwerbung gehört weiterhin der Einsatz von sog. „Social-Bots“. Darunter sind Computerprogramme zu verstehen, die in den sozialen Medien oder in Messengerdiensten zum Zwecke der Kommunikation mit Nutzer:innen eingesetzt werden. Durch die Fähigkeit, individuelle Texte und (Kurz-) Nachrichten zu analysieren, können sie vollautomatisiert auf Meinungsbeiträge von Nutzer:innen reagieren (z.B. durch sog. „Liken“ und „Teilen“), auf Fragen und Beiträge anderer plausible Antworten geben sowie eigene Beiträge und Nachrichten verfassen. Durch die beabsichtigte Imitation menschlichen

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ansätze zur Regulierung von Wahlwerbung im Internet, WD 10 – 3000 – 018/19, S. 7; A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (89); A. Thieltes/J. C. Medina Serrano, Politische Werbung und Microtargeting auf Facebook, in: ZfP 2021, 3 (5).

Verhaltens wird für die Adressat:innen nicht ersichtlich, ob es sich bei den interagierenden Nutzer:innen um reale Menschen oder um „Bots“ handelt.⁶⁰ Unter dem Deckmantel individueller Meinungskundgabe vermeintlich realer Nutzer:innen können politische Parteien ihre Botschaften und Wahlwerbung damit verdeckt mithilfe vorprogrammierter Algorithmen verbreiten.⁶¹

2. Einsatz und Gefahr

Mögen diese neuen Möglichkeiten der Vermittlung von Botschaften und Wahlwerbung in der digitalen Welt zunächst als Begleiterscheinungen des digitalen Fortschritts unscheinbar wirken, ist durch ihre Nutzung eine massive Verzerrung des öffentlichen Diskurses möglich, die dem Vertrauen in die Integrität der Meinungsbildung nachhaltig Schaden zufügen kann.

Im vergangenen Bundestagswahlkampf sind das „Microtargeting“ und die Auswirkungen der zielgerichteten Ansprache einzelner Nutzer:innen auf den freien, offenen Meinungs- und Willensbildungsprozess, unter „#TargetLeaks“ erstmals breit in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Im April 2021 rief Jan Böhmermann die Zuschauer:innen seiner Sendung „ZDF Magazin Royal“ dazu auf, ein Programm für ihren Webbrowser zu installieren, das „Microtargeting-Daten“ automatisch und anonymisiert protokollierte, um einen unabhängigen Eindruck von den Wahlkampfaktivitäten der deutschen politischen Parteien auf Facebook gewinnen zu können. In Zusammenarbeit mit der britischen Initiative „Who Targets Me“ wurden so über 134.000 Facebook-Werbungen, die 17.451 Zuschauer:innen ausgespielt wurden, analysiert und ausgewertet.⁶²

Die Ergebnisse dieser Untersuchung haben den intransparenten Einsatz des „Microtargetings“ durch deutsche politische Parteien bestätigt. In der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur wurden in den vergangenen Jahren, ausgehend von der Beobachtung datengestützter Wahlkampagnen in den USA, verschiedene Befürchtungen mit Blick auf die Freiheit und Integrität der demokratischen Willensbildung formuliert.⁶³ Durch die Verarbeitung personenbezo-

⁶⁰ Dazu: A. Pilniok, Das Zeitalter der Künstlichen Intelligent als Herausforderung für die Parlamente, in: ZParl 2021, 159 (163f.); K. Dankert/ S. Dreyer, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, in: K&R 2017, 73 (73); S. Kind/T. Jetzke/S. Weide u.a., in: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Social Bots, S. 11; L. I. Löber/A. Roßnagel, Kennzeichnung von Social Bots, in: MMR 2019, 493 (493).

⁶¹ H-H. Trute, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 93; A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (88).

⁶² ZDF Magazin Royale, Die schmutzigen Facebook-Tricks der Parteien, veröffentlicht am 24.09.2021, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

⁶³ Dazu u.a.: H. Hill, Behavioral Microtargeting – Der berechenbare und beeinflussbare Wähler?, in: Hill/Kugelmann/Martini (Hrsg.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Band 33 2018, 47ff.; E. Odzuck, Personalisierter Wahl-Kampf oder öffentliche Willens-Bildung?, in: ZfP 2020,

gener Daten können Algorithmen beispielsweise ein ziemlich umfassendes und genaues Persönlichkeitsprofil der Nutzer:innen erstellen, das eine präzise Prognose ihres Wahlverhaltens ermöglicht. Der Besitz dieser Daten birgt ein hohes Missbrauchspotenzial.⁶⁴ Zu denken ist beispielsweise an gezielte Desinformationskampagnen, die an Nutzer:innen ausgespielt werden, die in ihrer Wahlentscheidung noch unentschieden sind. So könnten politische Parteien unter Einsatz des „Microtargeting“, bestimmten Nutzer:innen ausschließlich einseitige, unausgewogene und unwahre Informationen über andere politische Parteien und ihre Kandidat:innen anzeigen lassen. Werden das „Microtargeting“ und die Nutzung von „Social-Bots“ kombiniert, wird den Nutzer:innen durch die massenhafte und andauernde Informationsdarbietung vorgespiegelt, es handle sich bei der Desinformation um einen tatsächlich relevanten Inhalt, der den öffentlichen Diskurs in den sozialen Medien dominiert. Der digitale Diskurs und das Meinungsklima können von einer computergesteuerten Minderheit manipuliert werden, während der Eindruck vermittelt wird, es handle sich um reale Äußerung von Nutzer:innen, die aber tatsächlich auf die politischen Parteien selbst zurückgehen.⁶⁵

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Fragmentierung des digitalen Diskurses in einzelne Filterblasen und Echokammern ist dies für die Integrität der Willensbildung besonders problematisch. Der Einsatz von „Social-Bots“ kann dort nochmal verstärkend wirken und ein Phänomen begünstigen, das als „Schweigespurale“ bezeichnet wird.⁶⁶ Danach orientieren sich Menschen aus Angst vor sozialer Isolation in der Regel am Handeln anderer und neigen dazu, sich einem als mehrheitlich wahrgenommenen Meinungsbild eher anzuschließen, als aus einer Minderheitsposition heraus dagegen zu opponieren.⁶⁷ Die gezielten Beeinflussungsversuche können demnach sehr erfolgreich sein. Durch den Einsatz von „Social-Bots“ können eigene Anhänger:innen mobilisiert und

153ff.; A. Thielges/J. C. Medina Serrano, Politische Werbung und Microtargeting auf Facebook, in: ZfP 2021, 3ff.; grundlegend: J. Kühling, Die Verantwortung der Medienintermediäre für den Schutz öffentlicher Kommunikationsräume, in: Regulierung für Algorithmen und Künstliche Intelligenz (Schriften der Wissenschaftlichen Vereinigung für das gesamte Regulierungsrecht, Band 5), 2021, 89ff.

⁶⁴ Dazu: A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (89) m.w.N.

⁶⁵ H. H. Klein/K.-A. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 42 Rn. 17; H. Hill, Behavioral Microtargeting – Der berechenbare und beeinflussbare Wähler?, in: Hill/Kugelman/Martini (Hrsg.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Band 33 2018, 47 (51f.).

⁶⁶ M. Kotzur, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 52.

⁶⁷ Zu der sog. Schweigespurale u.a.: A. Klaas, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84 (88); L. I. Löber/A. Roßnagel, Kennzeichnung von Social Bots, in: MMR 2019, 493 (494); K. Dankert/ S. Dreyer, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, in: K&R 2017, 73 (73); basierend auf: E. Noelle-Neumann, Öffentliche Meinung – die Entdeckung der Schweigespurale, 1989, 59ff.

gleichzeitig dazu animiert werden, ihrerseits kommunikativ in den sozialen Medien tätig zu werden. Innerhalb kürzester Zeit wird die künstlich erzeugte Meinungsdebatte von realen Menschen weitergeführt und multipliziert. Nutzer:innen sind nicht nur Empfänger:innen, sondern werden auch zu aktiven Sender:innen der Botschaften.⁶⁸ Ihr Einfluss auf das Meinungsklima in sozialen Netzwerken ist unbestritten, sie können es zumindest zu ihren Gunsten verändern.⁶⁹ Ob der Einsatz von „Social-Bots“ dann auch tatsächlich das Wahlverhalten der Bürger:innen beeinflusst, ist hingegen unklar. Sie tragen aber zu einer Verzerrung und Verfälschung der öffentlichen Meinungsbildung durch intransparente, manipulative Methoden bei.

Die Möglichkeit politische Wahlwerbung an die individuellen Präferenzen der Adressat:innen anzupassen und darauf abgestimmt solche Positionen zu bewerben, die für die einzelnen Nutzer:innen persönlich relevant sind, birgt Gefahren für die Integrität der öffentlichen Meinungsbildung. Für die politischen Parteien ergibt sich die Möglichkeit, Nutzer:innen mittels sog. „Dark Ads“ zu erreichen. Die individuell abgestimmten politischen Botschaften werden ausschließlich der beabsichtigten Zielgruppe angezeigt, sie sind weder auf den offiziellen Kanälen der politischen Parteien noch auf den Seiten der Kandidat:innen einsehbar.⁷⁰ Auch die zu diesem Zwecke eingerichtete Werbebibliothek von Facebook, die eine transparente Aufstellung aller Werbeanzeigen verspricht, bietet mangels Vollständigkeit keine ausreichende Transparenz.⁷¹ Damit können unbemerkt von der Öffentlichkeit unterschiedliche, sogar sich widersprechende Wahlwerbung und Botschaften an verschiedene Zielgruppen, zum Zwecke der politischen Beeinflussung ausgespielt werden.

Im Bundestagswahlkampf 2021 ist in dieser Hinsicht die FDP aufgefallen. Von ihr wurde ein Facebook-Beitrag mit dem Text „Wir brauchen mehr Klimaschutz und müssen die #Klimaschutzziele einhalten. Wie wir das erreichen wollen? Mit einem einzigen harten Mittel: Einem klaren CO2-Limit!“ beworben, der sich an Facebooknutzer:innen richtete, die sich für „Environmentalism“, „Organic Food“, „WWF“, „Umweltschutz“, „Klimaschutz“ und „Biokost“ interessieren. Bei Nutzer:innen, die der Facebook-Algorithmus als „Vielreisende“ identifiziert hat, warb die FDP hingegen mit einem Facebook-Beitrag mit dem Inhalt „(...) Bei unseren politischen Mitbewerbern ist häufig die Rede von restriktiven staatli-

⁶⁸ K. Dankert/ S. Dreyer, Social Bots – Grenzenloser Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess?, in: K&R 2017, 73 (73).

⁶⁹ L. I. Löber/A. Roßnagel, Kennzeichnung von Social Bots, in: MMR 2019, 493 (494) m.w.N.

⁷⁰ H. Hill, Behavioral Microtargeting – Der berechenbare und beeinflussbare Wähler?, in: Hill/Kugelmann/Martini (Hrsg.), Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung, Band 33 2018, 47 (51); R. Künast, Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter, in: ZRP 2019, 62 (63).

⁷¹ Ergebnis der Recherche des „ZDF Magazin Royale“ und „Who Targets Me“, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

chen Maßnahmen, Freiheitsbeschränkungen und Verboten. Wir sehen das anders (...). Nutzen wir also unsere Kreativität und unseren Erfindergeist, haben wir den Mut für innovative Ideen.“⁷² Unterschiedliche politische Botschaften an verschiedene Zielgruppen zu richten, ist selbstverständlich auch in der analogen Welt bereits vorgekommen. Dort werden sie allerdings von einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen. „Dark Ads“ hingegen werden gerade „versteckt“ von der Öffentlichkeit eingesetzt und entziehen sich somit dem öffentlichen Korrektiv.

Höchst problematisch und wahrscheinlich verfassungswidrig ist im Bundestagswahlkampf 2021 der Einsatz des „Microtargeting“ durch staatliche Institutionen gewesen. Unter dem Deckmantel zulässiger Öffentlichkeitsarbeit haben das Klimaschutzministerium in Rheinland-Pfalz, das die jetzige Bundesministerin Anne Spiegel leitete, und das Bundesarbeitsministerium von Hubertus Heil Werbeanzeigen auf Facebook finanziert, die an Nutzer:innen ausgespielt wurden, die sich für „BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN“ bzw. für die „Sozialdemokratische Partei Deutschlands“ interessieren.⁷³ Wenngleich amtliche Öffentlichkeitsarbeit legitim ist, sofern sie „sachgerechte, objektiv gehaltene Information“⁷⁴ beinhaltet, obliegt staatlichen Institutionen gerade im Vorfeld von Wahlen eine Zurückhaltungspflicht. Amtliche Ressourcen dürfen nicht zur Wahlwerbung eingesetzt werden.⁷⁵ Werden explizit und ausschließlich Bürger:innen mit einer bestimmten Parteipräferenz als Adressat:innen amtlicher Öffentlichkeitsarbeit ausgewählt, liegt der Verdacht nahe, mit Mitteln aus dem Landes- oder Bundeshaushalt zugunsten der betreffenden Parteien in den Wahlwettbewerb einzuwirken. Die Grenze zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung für politische Parteien wird hier überschritten.

Dass die politischen Parteien auch zukünftig auf datengestützte Wahlwerbung zurückgreifen werden, liegt in der Natur der Sache. Ihre Kernaufgabe ist es, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Das gilt in der analogen Welt und ist auch in der digitalen Welt gewollt. In beiden Welten unterfällt der Wahlwettbewerb der politischen Parteien dem Schutzbereich des Art. 21 GG i.V.m. Art. 5 I, III GG. Ein Verbot des Einsatzes moderner Wahlkampfmittel würde die politischen Parteien in der Gestaltung ihres Wahlkampfes und der Wahlwerbung unverhältnismäßig einschränken. Schließlich ist das „Microtargeting“ und der Einsatz von „Social-Bots“ nicht grundsätzlich demokratiegefährdend. Sie können und werden teilweise jedoch so intransparent eingesetzt, dass

⁷² Zitiert nach der Recherche des „ZDF Magazin Royale“ und „Who Targets Me“, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

⁷³ Ergebnis der Recherche des „ZDF Magazin Royale“ und „Who Targets Me“, abrufbar unter: <https://targetleaks.de/>.

⁷⁴ BVerfGE 44, 125 (148).

⁷⁵ H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. Lieferung 2021, Art. 21 Rn. 302.

sie der Meinungs- und Willensbildung im digitalen Bereich eher schaden als sie zu fördern. In unserer Demokratie ist Vertrauen ein hohes Gut. Vertrauen, das nicht durch unfairen Wahlwettbewerb unterminiert werden darf. Werden von den politischen Parteien gezielt falsche Eindrücke von Meinungs- und Mehrheitsverhältnissen durch „Social-Bots“ erweckt, nutzen sie „Dark Ads“ oder tragen sie durch „Microtargeting“ zur Fragmentierung des öffentlichen Diskurses im digitalen Bereich bei, werden sie ihrer Verantwortung für unsere Gesellschaft nicht gerecht. Ziel muss also ein verantwortungsbewusster, transparenter und „fairer“ Einsatz dieser Mittel sein. Im vergangenen Bundestagswahlkampf haben SPD, CDU (ohne CSU), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. dazu jeweils Selbstverpflichtungserklärungen verabschiedet, nachdem eine parteiübergreifende Erklärung gescheitert war.⁷⁶ Sie alle haben sich im Wesentlichen für einen fairen, transparenten digitalen Wahlkampf ausgesprochen. Die Verbreitung von Desinformation sollte verhindert, auf den Einsatz von „Social-Bots“ verzichtet, finanzierte Wahlwerbung kenntlich gemacht und „Microtargeting“ auf Grundlage von personenbezogenen Daten nur sparsam eingesetzt werden. Solche Selbstverpflichtungen sind natürlich begrüßenswert, allerdings entzieht sich ihre Umsetzung weitestgehend der öffentlichen Kontrolle. Bürger:innen können schlichtweg nicht nachvollziehen, wie die politischen Parteien ihren digitalen Wahlkampf tatsächlich gestalten. Sinnvoll wäre, in diesem Zusammenhang über eine gesetzgeberische Regelung nachzudenken, die eine umfassende Transparenzpflicht in Bezug auf Wahlwerbung im Internet und in den sozialen Netzwerken vorschreibt.⁷⁷ Auf europäischer Ebene hat die Europäische Kommission dazu im vergangenen November einen Vorschlag vorgestellt, der die Betreiber:innen sozialer Netzwerke zu umfassenden Transparenzpflichten verpflichtet und auch den Einsatz des „Microtargeting“ regulieren soll, um zu verhindern, dass Wahlen zu einem Wettbewerb „schmutziger Methoden“ ausarten.⁷⁸

⁷⁶ Selbstverpflichtungen für einen fairen (digitalen) Wahlkampf: SPD, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteispitze/PV_2021/SPD-PV-Kodex-Fairness.pdf; CDU, abrufbar unter: https://assets.ctfassets.net/nwwn17ifahow/1C51WfalHH8Wpw4EiCcCRJ/61897b0ce57313ca7addc62e9fe936df/Wie_wir_Wahlkampf_machen.pdf; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, abrufbar unter: <https://www.gruene.de/artikel/selbstverpflichtung-fuer-einen-fairen-bundestagswahlkampf>; FDP, abrufbar unter: <https://www.fdp.de/beschluss/beschluss-des-praesidiums-leitlinien-der-freien-demokraten-fuer-einen-fairen-wahlkampf>; DIE LINKE., abrufbar unter: <https://btw2021.die-linke.de/fairer-wahlkampf/>.

⁷⁷ Dazu u.a. J. Jaurisch, Regeln für faire digitale Wahlkämpfe, 2020, abrufbar unter: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/regeln_fur_faire_digitale_wahlkämpfe.pdf.

⁷⁸ Europäische Kommission, Pressemitteilung v. 25.11.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6118.

B. Fazit

Der freie, offene demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozess ist in der digitalen Welt zahlreichen Angriffen ausgesetzt. Desinformation, „Microtargeting“ und „Social-Bots“ ermöglichen politischen Parteien und Anderen die intransparente Steuerung und Manipulation des öffentlichen Diskurses, die mit traditionellen Mitteln der Beeinflussung von Wähler:innen nicht mehr vergleichbar ist. Die zunehmende Verlagerung der öffentlichen Debatte und des politischen Wettbewerbs aus dem analogen in den digitalen Bereich war und ist unvermeidlich. Sie hätte vom Gesetzgeber aber stärker begleitet werden müssen. Heute sehen wir uns vielen Möglichkeiten der digitalen Beeinflussung einzelner Nutzer:innen hilflos ausgesetzt. Die Regelung digitaler, öffentlicher Kommunikationsräume wurde den Betreiber:innen der Plattformen in weiten Teilen autonom überlassen. Das war ein Fehler. Ihrer Verantwortung werden sie nur unzureichend gerecht, Bemühungen zur Transparenz werden nur lückenhaft umgesetzt. Der Gesetzgeber muss sie zur Umsetzung umfassender Transparenzregeln verpflichten, die Umsetzung kontrollieren und Zuwiderhandeln sanktionieren. Für unsere Demokratie ist das Vertrauen in die Integrität der Meinungsbildung wesentlich. Die bewusste Unterminierung dieses Vertrauens durch Dritte schadet dem demokratischen Meinungsklima und dem gesellschaftlichen Miteinander. Das erfordert überdies gesellschaftliche Wachsamkeit und Medienkompetenz, denn gerade in der digitalen Welt bleibt die einzige Konstante: Ungewissheit und Überraschung.

Zeit der Populisten*

Frank Decker¹/Philipp Adorf²/Marcel Lewandowsky³

1. Einleitung

In den 1970er und 1980er Jahren bildete sich zunächst in den nord- und später in den westeuropäischen Ländern eine neuartige Parteienfamilie heraus. In der Konkurrenz verschiedener Begriffe hat sich deren Bezeichnung als „rechtspopulistisch“ im wissenschaftlichen Sprachgebrauch weitgehend durchgesetzt (Decker 2004). Wurden die Neankömmlinge zunächst oftmals noch als flüchtige Protestphänomene abgetan, so sind sie inzwischen in nahezu allen europäischen Ländern präsent. Das Bild vom „Gespenst“ des Populismus, das irgendwann wieder verschwindet, hat sich nicht bewahrheitet. Allen elektoralen Rückschlägen und inneren Krisen zum Trotz ist der Populismus fester Bestandteil der politischen Systeme – mit zum Teil einschneidenden Konsequenzen. In einigen neuen Demokratien wie Polen und Ungarn konnten sich Parteien wie Recht und Gerechtigkeit (PiS) und *Fidesz* sogar dauerhaft als Regierungsparteien etablieren und nachhaltigen Einfluss auf die demokratischen Regime ausüben. Auf den Philippinen und in Brasilien besetzten Rechtspopulisten die Präsidentenämter. In den Vereinigten Staaten mündete die vierjährige Präsidentschaft Donald Trumps im gewaltsamen Sturm auf das Kapitol am 6. Januar 2021 (Stockemer 2019).

Die Herausbildung und der Erfolg dieser neuen Parteienfamilie haben eine politikwissenschaftliche Debatte um den Begriff des Populismus angestoßen. Die meisten Arbeiten gehen heute davon aus, dass es sich beim Populismus um ein manichäisches Kernkonzept handelt, das die Gesellschaft in zwei Gruppen einteilt: das „gute“ Volk und das „korrupte“ politische Establishment (Mudde 2004). Beide Gruppen gelten dem Populismus als homogen, was bedeutet, dass sie jeweils einen geschlossenen politischen Willen repräsentieren. Populisten nehmen für sich in Anspruch, den Willen des Volkes gegen jenen der politischen Eliten zu vertreten. Mit Blick auf die ideologische Qualität besteht weitgehend Einigkeit,

* Der Beitrag ist aus einem Buchprojekt der Verfasser hervorgegangen, dessen Herzstück – mit zwanzig, in die Regionen West-, Nord-, Süd- und Osteuropa aufgeteilten Beiträgen – die in der deutschsprachigen Forschung bisher umfangreichste Sammlung von Länderstudien zum europäischen Rechtspopulismus darstellt. Vgl. Frank Decker/Bernd Henningsen/Marcel Lewandowsky/Philipp Adorf (Hg.), *Aufstand der Außenseiter. Die Herausforderung der europäischen Politik durch den neuen Populismus*, Baden-Baden 2022. Eine verkürzte und nochmals aktualisierte Sonderausgabe des Bandes ist bei den Landeszentralen für politische Bildung erhältlich.

¹ Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

² Dr. Philipp Adorf, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

³ Priv.-Doz. Dr. Marcel Lewandowsky, Universität Greifswald.

dass der Populismus zwar ideelle Bestandteile aufweist, es sich aber nicht um eine voll entwickelte Weltanschauung handelt, die etwa dem Kommunismus, dem Nationalsozialismus oder anderen Ideologien ähnlich wäre. So adressiert der Populismus mit dem Verhältnis zwischen „Volk“ und „Establishment“ lediglich das Politische selbst (Mudde 2017).

Umstritten in der Populismusforschung bleiben die Abgrenzung von Rechts- und Linkspopulismus und das Verhältnis zum Extremismus. Was das Letztgenannte betrifft, hält sich bis heute hartnäckig das Missverständnis, beides seien verschiedene Paar Schuhe. Tatsächlich liegen die Begriffe aber auf unterschiedlichen Ebenen, sodass sie als Attribute einander nicht ausschließen. Der Populismus stellt mit anderen Worten keine „mildere“ Form des Extremismus dar, auch wenn er – wie unter anderem das Beispiel der AfD zeigt – mit einer extremistischen Ausrichtung zusammengehen kann.

2. Erklärungsansätze

Die Erfolgsgeschichte der rechtspopulistischen Newcomer ist sowohl im Ländervergleich als auch im Zeitverlauf unterschiedlich. Einige Vertreter konnten sich seit ihrer Entstehung in den 1970er oder 1980er Jahren kontinuierlich behaupten, andere hatten nur sporadischen Erfolg oder mussten bei Wahlen Einbußen hinnehmen. Für letzteres hielt die Politikwissenschaft lange Zeit zwei Erklärungen bereit: Zum einen seien die Entstehung und der Erfolg rechtspopulistischer Parteien von einzelnen Führungspersönlichkeiten abhängig, die irgendwann abträten oder deren charismatische Eigenschaften sich über die Zeit verbrauchten. Dagegen gelinge es ihnen nur selten, eine stabile Parteiorganisation aufzubauen und die im Parteienwettbewerb notwendige Geschlossenheit im äußeren Auftreten sicherzustellen. Zum anderen hätten die Parteien ihrem Selbstverständnis als „Anti-Establishment“ gemäß nur in der Opposition Erfolg. Übernahmen sie selbst Regierungsverantwortung, komme das der sprichwörtlichen Quadratur des Kreises gleich. Die Folge sei ein massiver Glaubwürdigkeitsverlust unter den eigenen Anhängern, der sich in schlechteren Wahlergebnissen niederschläge.

Konnten beide Erklärungen zu Beginn der 2000er Jahre empirisch eine gewisse Plausibilität für sich beanspruchen, so hat sich das Bild seither gründlich verschoben. Der europäische Vergleich zeigt, dass der charismatische Typus unter den heutigen Rechtspopulisten längst nicht mehr so verbreitet ist wie vermutet. Er kennzeichnet vor allem die Entstehungsphase der Parteien. In der nachfolgenden Phase der Verstetigung haben sich diese meistens aus der Abhängigkeit von ihren Anführern befreit und ihre Organisation den Mainstream-Parteien angepasst (Heinisch/Mazzoleni 2016).

Auch der Zusammenhang zwischen Oppositions- oder Regierungsrolle und Wahlerfolgen ist komplizierter als angenommen. Während die Liste Pim Fortuyn in den Niederlanden und die FPÖ in Österreich nach ihrem Regierungseintritt einen dramatischen Absturz in der Wählergunst erlebten, zeigt der anhaltende Erfolg der Schweizerischen Volkspartei (SVP) oder der norwegischen Fortschrittspartei, dass sich Widerstand gegen die EU, Einwanderungskepsis und Anti-Islamismus mit einer Regierungsbeteiligung sehr wohl vertragen. Auch Italien wurde seit den 2000er Jahren wiederholt von unterschiedlichen Allianzen rechtspopulistischer Parteien regiert, ohne dass es diesen nachhaltig geschadet hat. Und in den nord-, mittel- und südosteuropäischen Ländern ist der Populismus heute fester und zum Teil dominanter Bestandteil des rechten Mainstreams.

Seit dem Aufstieg Hitlers in den 1930er Jahren hat sich in den Sozialwissenschaften die Idee verbreitet, dass rechtspopulistische und -extreme Parteien vorzugsweise in wirtschaftlichen Krisenzeiten reüssieren, wenn Arbeitslosigkeit und Inflation steigen. Vergleicht man die nationalen Ergebnisse der beiden letzten Europawahlen (2014 und 2019) in Nord- und Südeuropa miteinander, ergibt sich ein anderer Befund. Die Rechtsparteien haben gerade in den Ländern am besten abgeschnitten bzw. ihre stärksten Zugewinne erzielt, die von den Folgen der Krise vergleichsweise wenig betroffen waren: Österreich, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Niederlande und Schweden. Dies deckt sich mit den mittlerweile gut ausgeleuchteten Entstehungsgründen und -bedingungen der rechtspopulistischen Parteien in den 1970er und 1980er Jahren.

Geht man davon aus, dass die Parteiensysteme demokratischer Staaten im Wesentlichen durch zwei Konfliktlinien geprägt sind – einen sozioökonomischen Verteilungs- und einen soziokulturellen Wertekonflikt –, so handelt es sich bei den neuen Rechtsparteien in erster Linie um ein Phänomen der Wertepolitik (Norris/Inglehart 2019). Das verbindet sie mit den in den 1970er Jahren entstandenen grünen Parteien, deren ideologischen Gegenpol sie auf der kulturellen Konfliktachse markieren. Die ökonomischen Entwicklungen sind also nicht der eigentliche Auslöser der populistischen Reaktion. Stattdessen fügen sie sich in das breitere Bild eines Gesellschaftswandels, dessen Rückwirkungen auf die Lebenswirklichkeit durch die Wirtschaft lediglich verstärkt werden. Die Schlüsselbegriffe dieses Wandels lauten Flexibilisierung und Individualisierung.

Die Wähler der neuen Rechtsparteien werden häufig als „Modernisierungsverlierer“ apostrophiert, was sie aber nur in einem relativen oder subjektiven Sinne sind. Das heißt, ihre Misere ist nicht an die tatsächliche soziale Lage gebunden, sondern an empfundene Verlustängste, das Gefühl, zum benachteiligten und abwärtsbedrohten Teil der Gesellschaft zu gehören. Dieser Angst versuchen die Populisten mit der Wiederherstellung traditioneller Ordnungsvorstellungen und

gemeinschaftlicher Bindungen, sei es an die Nation, die Religion oder die Familie, zu begegnen.

Wirtschaftliche Krisen spielen ihnen dabei durchaus in die Hände, lassen sie sich doch an den identitätspolitischen Kern der Programmatik gut anschließen. Dies gilt gerade für Länder mit einem hohen Niveau sozialstaatlicher Leistungen wie in Skandinavien oder der Bundesrepublik, wo sich die Ressentiments der eingewachsenen Bevölkerung gegen die vermeintlich nicht zugehörigen und mithin nicht teilhabeberechtigten Zuwanderer richten. Sozialökonomische Verteilungskonflikte werden auf diese Weise sozialkulturell aufgeladen und in ethnische oder nationale Konflikte umgedeutet (Manow 2018). Dass dafür auch und gerade solche Wähler empfänglich sind, die aufgrund ihrer sozioökonomischen Position und Interessen eigentlich nach links tendieren müssten, birgt keine große Überraschung, da diese in kulturellen Fragen erfahrungsgemäß fast immer weiter rechts stehen als ihre Parteien.

3. Internationale der Nationalisten

Um einen Überblick über die Präsenz des Rechtspopulismus zu erlangen, bietet sich am ehesten ein Blick auf die Europawahlen und das Europäische Parlament an (Decker 2019). Konnten die Rechtspopulisten ihren gemeinsamen Sitzanteil dort bereits 2014 auf 22,6 Prozent hochschrauben, gelang ihnen 2019 ein nochmaliger Zuwachs um drei Prozentpunkte auf jetzt 25,6 Prozent. Der elektoralen stand und steht aber keine vergleichbare Stärke in politischer Hinsicht gegenüber, da es die nationalen Mitgliedsparteien bis heute nicht vermocht haben, eine gemeinsame schlagkräftige Fraktion zu bilden. Während sich der Großteil der eher gemäßigten Vertreter in der Fraktion der „Europäischen Konservativen und Reformen“ (EKR) zusammengefunden hat, tummeln sich die radikaleren Parteien in der 2019 neu formierten Fraktion „Identität und Demokratie“ (ID). Daneben gibt es zahlreiche Abgeordnete, die überhaupt keiner Gruppierung zugehören, also fraktionslos sind.

2021 erhielten die Überlegungen für einen Zusammenschluss neuen Auftrieb. Der Grund lag darin, dass mit Viktor Orbáns *Fidesz* einer der wichtigsten Vertreter des Rechtspopulismus aus Osteuropa die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) im März 2020 verlassen hatte und damit dem ansonsten unvermeidlichen „Rausschmiss“ zuvorkam. Um die Chancen für ein Zusammengehen auszuloten, unternahm Orbán daraufhin Sondierungen mit Matteo Salvini von der italienischen *Legha*, dem polnischen Regierungschef Mateusz Morawiecki von der PiS und Giorgia Meloni, die mit den neofaschistischen *Fratelli d'Italia* anders als Salvinis *Legha* der EKR-Fraktion angehört und deren Vorsitzende ist.

Anfang Juli 2021 veröffentlichten die führenden Vertreter der EKR- und der ID-Fraktion eine „Erklärung über die Zukunft Europas“, die neben den gemeinsam geteilten Zielen auch die potenziellen Bruchlinien eines künftigen Bündnisses sichtbar macht. Letztere betreffen zum einen das Verhältnis zu Russland, dem die osteuropäischen Staaten aus naheliegenden Gründen deutlich kritischer gegenüberstehen als die rechtspopulistischen Vertreter des übrigen Europas. Zum anderen geht es um das Verhältnis zur Europäischen Union, die von den Unterzeichnern nicht grundlegend abgelehnt wird, sondern lediglich zurückgebaut werden soll. Parteien wie die AfD oder die niederländische *Partij voor den Vrijheid* (PVV) von Geert Wilders, die den Austritt ihrer Länder aus der EU fordern, durften sich deshalb auf Geheiß der Initiatoren an der Erklärung nicht beteiligen.

So wie die nationale Orientierung eine grundlegende Gemeinsamkeit der rechtspopulistischen Parteien bildet, stellt sie zugleich eine Quelle ihrer politischen und ideologischen Heterogenität dar. Die heutigen Rechtspopulisten sind nicht mehr in einem traditionellen Sinne nationalistisch, sondern grenzen sich vor allem vom nicht-christlichen Kulturraum der Muslime ab, deren Zuwanderung sie entweder ganz ablehnen oder zurückdrängen möchten (Betz 2013). Anders stellt sich der Fall in Mittel- und Osteuropa dar. Mangels einer vergleichbaren Migrationsgeschichte schwenkten Parteien wie PiS und *Fidesz* erst im Zuge der Flüchtlingsbewegungen 2015 auf eine ähnliche Linie ein wie ihre westeuropäischen Schwesterparteien. Die Rechtspopulisten im Osten treten offener antisemitisch auf und richten ihren Argwohn eher gegen nationale Minderheiten (etwa Sinti und Roma). Gleichzeitig propagieren sie ein romantisiertes Ideal nationaler Vergangenheit, wobei sie sich oft explizit auf die faschistischen Bewegungen der Zwischenkriegszeit berufen (Pirro 2014). Gemein ist den Rechtspopulisten in Ost und West ein „souveränistisches“ Verständnis klassischer Nationalstaatlichkeit, das einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration entgegensteht (Ketelhut 2022). Welche Folgerungen daraus konkret abgeleitet und mit welcher Radikalität sie vertreten werden, unterscheidet sich je nach nationaler Betroffenheit und Interessenlage zwischen den Parteien gewaltig. Dasselbe gilt für die Positionen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik, die in den einen Fällen eher marktliberal, in den anderen eher interventionistisch oder protektionistisch geprägt sind (Franzmann/Lewandowsky 2010, S. 28 f.).

Auch gesellschaftspolitisch bestehen in der Programmatik große Unterschiede. Während Parteien wie die AfD hier traditionalistisch-konservative Positionen vertreten, stehen andere wie die PVV Forderungen nach mehr Gleichstellung – sei es der Frau oder von sexuellen Minderheiten – durchaus aufgeschlossen gegenüber. Gerade diese Forderungen dienen ihnen dann gleichzeitig (oder sogar vorrangig) dazu, die vermeintliche Rückständigkeit des Islams gegenüber der eigenen, westlich geprägten Kultur und Gesellschaft zu belegen (Decker 2022, S. 42 ff.).

4. Klimapolitik und Coronapandemie

Mit dem Klimawandel und der Coronapandemie sind den Rechtspopulisten seit 2018 zwei weitere „Großthemen“ zugewachsen, bei denen sie im Meinungs- und Interessenspektrum den rechten Pol besetzen. Als gemeinsame Muster lassen sich dabei die Ablehnung evidenzbasierter Politik, der Vorwurf der Freiheits- und Demokratiebeschränkung durch eine einseitig kosmopolitisch ausgerichtete Elite und die Präferenz für nationalstaatliche Lösungen ausmachen, die auch auf anderen Politikfeldern die populistische Argumentationslogik bestimmen. Andererseits begegnet uns bei den Themen dieselbe programmatische Bandbreite, die sich zugleich in den unterschiedlichen Regierungsbilanzen populistischer Akteure widerspiegelt.

Während Parteien wie die AfD, die FPÖ oder die PVV die Existenz des Klimawandels generell anzweifeln und damit die diesbezüglich tief verwurzelte Skepsis ihrer Wählerschaft bedienen (Kulin/Johannson Sevä/Dunlap 2021), sind für andere, weniger „klimaskeptische“ Mitglieder der Parteienfamilie Klimaschutzmaßnahmen größtenteils unnötig, da die Erderwärmung nur bedingt auf menschliche Einflüsse zurückzuführen sei – selbst wenn dies der Fall wäre, würden Schritte zur Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen in den hochindustrialisierten Ländern des Westens nichts bewirken, so lange die CO₂-Emissionen in den übrigen Weltregionen weiter anstiegen (Radtke/Schreurs 2019). Klimaschutz wird in diesem Kontext als elitäres Projekt einer erneuten Transformation der heimischen Wirtschaft hin zu einer Post-Wachstumsökonomie gesehen, das linksliberale Kräfte gegen den mehrheitlichen Volkswillen vorantrieben. Die Rechtspopulisten sehen darin nicht zuletzt eine soziale Frage, seien es doch vor allem die „kleinen Leute“, die sich Fleischkonsum, Flugreisen und das Autofahren aufgrund der gestiegenen Kosten dann nicht mehr leisten könnten – im Unterschied zu den wohlhabenderen Angehörigen der Elite (Jacob/Schaller/Carius 2020).

Weil bei kaum einem anderen Thema die Notwendigkeit grenzüberschreitender, globaler Kooperation so sehr auf der Hand liegt wie beim Kampf gegen die Erderwärmung, kommt die nationalistische und protektionistische Gegenposition des Rechtspopulismus hier umso mehr zum Tragen. Der Erhalt heimischer Wirtschaftszweige und Arbeitsplätze in bestimmten Sektoren werde erschwert, wenn der Klimaschutz Vorrang habe und steigende Emissionen in Entwicklungsländern mit immer rigoroseren Maßnahmen in Europa und Nordamerika kompensiert werden müssten. Wo rechtspopulistische Parteien in Regierungen vertreten sind oder diese anführen, wird diese Agenda meistens konsequent umgesetzt (Huber u.a. 2021, Jahn 2021). So war es z.B. eines der zentralen Vorhaben der Regierung Trump, die Mitgliedschaft der USA im Pariser Klimaschutzabkommen zu beenden, das die amerikanischen Arbeiter, Unternehmen und Steuerzahler angeblich

benachteilige (Bomberg 2021). Dies wurde von Trumps Nachfolger Joe Biden gleich zu Beginn seiner Amtszeit rückgängig gemacht.

In der Coronapandemie neigten viele rechtspopulistische Vertreter zunächst dazu, die Regierungspolitik zu unterstützen oder wollten diese sogar noch forcieren, zumal die Maßnahmen zum Teil (etwa bei den Grenzschließungen) auf ihrer eigenen ideologischen Linie lagen (Wondreys/Mudde 2020, S. 88 ff.). Der Regierung aus der Opposition heraus ein Versagen zu attestieren, erwies sich als schwierig, konnte doch der unmittelbare Ursprung der Krise im Gegensatz zur Euro- oder Flüchtlingskrise nicht auf Verfehlungen der politischen Elite zurückgeführt werden. Im Einklang mit der übergroßen Bevölkerungsmehrheit erkannte man die Situation als Notlage an, die ein entschiedenes (national)staatliches Eingreifen rechtfertigte (Bobba/Hubé 2021).

Nach der ersten Phase der Pandemie änderte sich dieses Bild und wurde es zugleich disparater. Während manche populistischen Vertreter in der Befürwortung bestimmter Schutzmaßnahmen wie etwa der Maskenpflicht sogar die Speerspitze bildeten, etwa bei der Schweizerischen Volkspartei oder der PVV – auch in der AfD gab es zu Beginn solche Stimmen –, sattelte das Gros der Parteien bald auf einen Anti-Establishment-Diskurs um, der die Corona-Maßnahmen als unzulässige Freiheitsbeschränkungen vehement kritisierte und den Regierungen unterstellte, sie wollten diese Beschränkungen auf Dauer stellen und eine „Corona-Diktatur“ errichten (Lewandowsky/Leonhardt/Blätte 2022). Die Kritik ging mit einer Verharmlosung des Virus einher, dessen Gefährlichkeit von den verantwortlichen Politikern völlig übertrieben dargestellt werde, um die Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen.

Analog zu den Klimaleugnern formierte sich in der Debatte um die Maßnahmen eine radikale Front von Corona-Leugnern, die die Existenz der Pandemie als solche in Abrede stellten. Diese fanden in vielen rechtspopulistischen Parteien beträchtlichen Rückhalt und prägten – selbst, wenn sie dort nicht die Mehrheit stellten – deren öffentliches Auftreten (Eberl/Huber/Greussing 2021). Dasselbe gilt für die in ihren Reihen ebenfalls überproportional vertretenen Impfgegner und -verweigerer, die man bereits vor der Pandemie im rechtspopulistischen Lager antreffen konnte (Kennedy 2019). Deren Ablehnung einer – von den Regierenden aber nirgendwo konsequent durchgesetzten – rechtlichen oder faktischen Impfpflicht fügte sich bestens in das Freiheitsthema.

Was die Verknüpfung der Pandemie mit den bekannten Anti-Themen des Populismus angeht, boten und bieten die Parteien ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Anders als Trump in den USA haben die europäischen Vertreter nur selten auf den Ursprungsort des „Chinavirus“ verwiesen. Auch auf eine stärkere Schuld der Migranten an der „Einschleppung“ und Verbreitung der Seuche konnte und wollte man nicht verweisen, hätte dies doch der generellen Linie widersprochen,

die Notwendigkeit der Bekämpfungsmaßnahmen mit Blick auf die angezweifelte Schwere der Pandemie in Frage zu stellen.

Bessere Anknüpfungspunkte für den Diskurs boten die Themen „Grenzsicherungen“/„Globalisierung“ und „Europa“ bzw. „Europäische Union“, deren Ausbeutbarkeit dennoch an Grenzen stieß. So wurde die auch von den Rechtspopulisten intonierte Kritik an der schlecht gemanagten Impfstoffbeschaffung der EU von der gut verlaufenen Impfkampagne schon nach wenigen Monaten überholt, während die in der ersten Phase der Pandemie (im März/April 2020) verfügbaren Grenzsicherungen jedermann vor Augen führten, wie sehr der zusammengewachsene Wirtschaftsraum auf funktionierende Lieferketten angewiesen war. Auch in der Kritik an dem von der EU aufgelegten 750 Milliarden Euro schweren Corona-Wiederaufbaufonds hielten sich die Rechtspopulisten zurück. Das galt vor allem für die süd- und osteuropäischen Vertreter, deren Länder in dem Paket anteilmäßig am stärksten bedacht wurden. In Italien hatte das z.B. zur Folge, dass die vorher dezidiert EU-kritische *Lega* auf die europafreundliche Linie der von ihr mitgetragenen Regierung einschwenkte (Zanotti/Meléndez 2022).

5. Die Herausforderung durch die neuen Medien

Bei der Suche nach den Erfolgsbedingungen des Rechtspopulismus und den Gründen für den Anstieg von extremistisch und fremdenfeindlich motivierter Gewalt (bis hin zum Terrorismus) darf der Blick auf die veränderten Formen der sozialen Kommunikation und politischen Öffentlichkeit nicht fehlen. In den meisten Ländern stehen die Massenmedien heute unter großem kommerziellen Druck, der immer weniger Raum für eine nüchtern-abwägende Berichterstattung lässt. Das spielt den Populisten in die Hände. Umgekehrt sind seriöse Zeitungen und das frei empfangbare Fernsehen normalerweise ziemlich restriktiv, wenn es darum geht, Rassisten und anderen Extremisten Spaltenplatz oder Redezeit einzuräumen.

Allerdings sind in den letzten beiden Jahrzehnten über die sozialen Medien neue politische Öffentlichkeiten herangewachsen. Hier gibt es meistens keine Redakteurfunktion und nur im geringen Umfang etablierte gesellschaftliche Konventionen, die zivilisierend auf die Kommunikation einwirken. Dies leistet der Verbreitung von *Fake News* und von Verschwörungstheorien Vorschub, die von jeher ein Bestandteil der rechtspopulistischen Agitation waren (Bergmann/Butter 2020), durch die neuen technischen Möglichkeiten jetzt aber einen viel größeren Resonanzboden vorfinden.

Die meisten rechtspopulistischen Parteien sind der parteipolitischen Konkurrenz in der Nutzung von *Facebook* und anderen Netzwerken weit voraus. Mit ihrer Hilfe schlagen sie gleich drei Fliegen mit einer Klappe. Erstens umgehen sie die

ihnen nicht gerade wohlgesinnten traditionellen Medien, die sie dafür – zweitens – im Gegenzug umso leichter als Teil des verhassten Establishments brandmarken können („Lügenpresse“). Und drittens spannen sie dieselben Medien für ihre eigenen Zwecke mit ein, wenn diese über die Aktivitäten in den sozialen Netzwerken berichten. Als besonderer Virtuose dieses Über-Bande-Spiels hat sich US-Präsident Donald Trump hervorgetan (Gerbaudo 2018).

Auch für den gewaltbereiten Extremismus spielen das Internet und die sozialen Netzwerke eine unterstützende Rolle (Jakobsen 2022). Zum einen eröffnen sie neue Möglichkeiten der Organisation und des konspirativen Zusammenschlusses. Zum anderen sind sie eine Brutstätte für Hasspropaganda und Verschwörungserzählungen, die anfällige Menschen dazu bringt, sich zu radikalisieren und von Gedanken bzw. Worten zur Tat zu schreiten. Dass die Regulierung der Internetkommunikation nur rudimentär gelingt, liegt vor allem an deren grenzüberschreitendem Charakter. Weil die großen, global agierenden Konzerne – *Alphabet (Google)*, *Amazon*, *Apple*, *Meta (Facebook)* und *Microsoft* – allesamt von amerikanischem Boden aus operieren, können sie sich dem Zugriff der nationalen und europäischen Gesetzgeber auf weite Strecken entziehen. Regelwerke wie das in Deutschland seit 2017 gültige „Netzwerkdurchsetzungsgesetz“, die die Plattformbetreiber auf die Einhaltung bestimmter Compliance-Regeln verpflichten, wirken vor diesem Hintergrund notgedrungen defizitär. Sie erinnern daran, dass ein verantwortungsvoller Gebrauch der neuen Kommunikationsformen nicht staatlich oktroyiert werden kann, sondern am Ende von der Gesellschaft und von jedem einzelnen ausgehen muss.

6. Gefährdung der Demokratie?

Vergleichende Studien legen den Befund nahe, dass von erfolgreichen populistischen Parteien eine Gefahr für die Demokratie ausgehen kann (Huber/Schimpf 2017, Vittori 2021). Welche Auswirkungen der Populismus genau hat, hängt davon ab, ob sich die Parteien in der Regierung oder in der Opposition befinden. Ist letzteres der Fall, ist ihre Wirkung beschränkt, aber dennoch spürbar. Die Parteien nehmen Einfluss auf den demokratischen Diskurs (Mudde 2019, S. 164 ff.) und sie erhalten mit dem Parlament eine Bühne für ihre Themen (Louwerse/Otjes 2015). Gleichzeitig präsentieren sie sich als Tabubrecher, indem sie behaupten, diejenigen Probleme zur Sprache zu bringen, die die etablierten Parteien „verschweigen“. Während linke Populisten sozialpolitische Fragen wie Wohlfahrtsstaat und Armut aufs Tapet bringen, konzentrieren sich Rechtspopulisten auf den Bereich Migration und Integration. Ihr politisches Gewicht lässt sich daran messen, ob und wie weit sie die Mainstream-Parteien zu Reaktionen zwingen.

Gelingt es den Populisten, die Regierungsmacht an sich zu ziehen, können die unmittelbaren Auswirkungen auf die Demokratie gravierend sein. Diese bestehen

nicht darin, dass das demokratische Regime förmlich beseitigt wird; stattdessen haben es die populistischen Akteure gerade auf dessen Schutzmechanismen und hier vor allem die Gewaltenteilung abgesehen. Was in Ungarn nach dem Wahlsieg der ehemals liberal und nachfolgend zunehmend nationalkonservativ ausgerichteten *Fidesz* schon seit 2010 im Gange ist – der Umbau des Landes zu einem quasi-demokratischen autoritären System (Leunig/Gómez 2022) –, findet unter der Verantwortung der PiS seit 2015 auch in Polen statt (Pytlas 2022). Das Muster ist stets dasselbe. Um Regierungsinstitutionen und den Wahlprozess unter Kontrolle zu bringen, werden zunächst die Gerichte und hier vor allem das Verfassungsgericht in ihrer Macht beschränkt und/oder mit eigenen Gefolgsleuten der Regierung besetzt. Anschließend kann man dann ungehindert den gesellschaftlichen Pluralismus zurückdrängen und die öffentliche Meinungsbildung beschränken. Die EU hat solchen Bestrebungen bislang kaum etwas entgegensetzen können oder wollen. Im ungarischen Falle war sie durch die Mitgliedschaft von *Fidesz* in der EVP lange Zeit befangen, im polnischen Falle haben ihre Versuche, die Regierung über die Aktivierung des Rechtsstaatsmechanismus zum Nachgeben zu bewegen, nur wenig ausgerichtet.

Der europäische Vergleich zeigt, dass es in den Systemen mit Verhältniswahlrecht eine kritische Schwelle der Wählerunterstützung gibt, jenseits derer die Herausfordererparteien von der etablierten Konkurrenz nicht mehr ignoriert, das heißt von der Regierungsmacht auf Dauer ferngehalten werden können. Sie liegt bei etwa 20 bis 25 Prozent. Diesen Wert haben viele der rechtspopulistischen Herausforderer inzwischen (oder zwischenzeitlich) erreicht, etwa die FPÖ oder die *Lega*. Für die nationalpopulistischen Parteien in Osteuropa, die dort ein Teil des rechten Mainstreams sind, gilt das ohnehin. Auch die AfD erreicht im ostdeutschen Teil des Landes, der als postkommunistische Gesellschaft manche Parallelen zu Osteuropa aufweist, diese Größenordnung, während sich ihre Wähleranteile im Westen der alten Bundesrepublik eher unterhalb des europäischen Durchschnitts bewegen.

Selbst kühne Optimisten gehen heute nicht mehr davon aus, dass es gelingen könnte, die Rechtspopulisten aus den politischen Systemen wieder zu verdrängen. Sie sind und bleiben die sprichwörtlichen ungebetenen Gäste auf einer Party, die sich danebenbenehmen, unter Alkoholeinfluss herumöbeln, aber auch manche unbequeme Wahrheit aussprechen und die man deshalb am liebsten rasch loswerden möchte. Die Kombination von nachfrage- und angebotsseitigen Faktoren sichert den rechtspopulistischen „Störenfrieden“ zumindest mittelfristig gute Chancen. Was die Nachfrageseite angeht, dürften die Flüchtlingspolitik, aber auch Themen wie der Klimawandel in Zukunft genügend thematische Gelegenheiten für sie bereithalten. Auf der Angebotsseite profitieren die Parteien wiederum vom neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit durch die sozialen Medien und von den Ressourcen, die ihnen das demokratische und parteienstaatliche System

selber zur Verfügung stellt. Die Rechtspopulisten bedienen sich dieser Mittel bereitwillig, obwohl sie ihrem eigenen Demokratieverständnis zum Teil zuwiderlaufen und sie nicht zögern würden, sie zu beschneiden, wenn sie die Macht dazu hätten. Wie die *Fidesz*- und *PiS*-Regierungen in Ungarn und Polen beweisen, sind solche Befürchtungen keineswegs aus der Luft gegriffen. Sie sollten auch nicht mit dem Hinweis abgetan werden, es handele sich um ein ausschließliches Problem der noch jungen osteuropäischen Demokratien.

Literatur

- Bergmann, Eiríkur/Michael Butter (2020), Conspiracy Theory and Populism. In: Michael Butter/Peter Knight (Hg.), Routledge Handbook of Conspiracy Theories, London/New York, S. 330-343.
- Betz, Hans-Georg (2013), Mosques, Minarets, Burqas and Other Essential Threats: The Populist Right's Campaign against Islam in Western Europe. In: Ruth Wodak/Majid Khosravini/Brigitte Mral (Hg.), Right-Wing Populism in Europe, London u.a., S. 71-88.
- Bobba, Giuliano/Nicolas Hubé (2021), Between Mitigation and Dramatization: The Effect of the COVID-19 Crisis on Populists' Discourses and Strategies, in: dies. (Hg.), Populism and the Politicization of the COVID-19 Crisis in Europe, Cham, S. 131-144.
- Bomberg, Elizabeth (2021), The Environmental Legacy of Donald Trump. In: Policy Studies 42 (5-6), S. 628-645.
- Decker, Frank (2004), Der neue Rechtspopulismus, 2. Aufl., Opladen 2004.
- Decker, Frank (2019), Europawahlen im Zeichen populistischer Herausforderungen. Die Entwicklung der Parteiensysteme in der Europäischen Union, in: Deutschland & Europa 36 (4), S. 28-33.
- Decker, Frank (2022), Was ist Rechtspopulismus?, in: ders. u.a. (Hg.), Aufstand der Außenseiter, Baden-Baden, S. 35-55.
- Eberl, Jakob-Moritz/Robert A. Huber/Esther Greussing (2021), From Populism to the „Plandemic“: Why Populists Believe in COVID-19 Conspiracies, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 31 (Sup 1), S. 272-284.
- Franzmann, Simon T./Marcel Lewandowsky (2020), Populismus? Populismen! Programmatische Heterogenität rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa. Bonn.
- Gerbaudo, Paolo (2018), Social Media and Populism: An Elective Affinity?, in: Media, Culture & Society 40 (5), S. 745-753.

- Heinisch, Reinhard/Oscar Mazzoleni (2016), Comparing Populist Organizations. In: dies. (Hg.), *Understanding Populist Party Organisation*, London, S. 221-246.
- Huber, Robert A. u.a. (2021), Is Populism a Challenge to European Energy and Climate Policy? Empirical Evidence across Varieties of Populism. In: *Journal of European Public Policy* 28 (7), S. 998-1017.
- Huber, Robert A./Christian Schimpf (2017), On the Distinct Effects of Left-Wing and Right-Wing Populism on Democratic Quality. In: *Politics and Governance* 5 (4), S. 146-165.
- Jacob, Klaus/Stella Schaller/Alexander Carius (2020), Populismus und Klimapolitik in Europa. In: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hg.), *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*, Wiesbaden, S. 301-311.
- Jahn, Detlef (2021), Quick and Dirty: How Populist Parties in Government Affect Greenhouse Gas Emissions in EU Member States. In: *Journal of European Public Policy* 28 (7), S. 980-997.
- Jakobsen, Kjetil A. (2022), Der Terrorist als Google-Professor. Norwegische Erfahrungen mit Medienwandel und Rechtsextremismus, in: Frank Decker u.a. (Hg.), *Aufstand der Außenseiter*, Baden-Baden, S. 465-488.
- Kennedy, Jonathan (2019), Populist Politics and Vaccine Hesitancy in Western Europe: An Analysis of National-level Data. In: *European Journal of Public Health* 29 (3), S. 512-516.
- Ketelhut, Jörn (2022), Euroskeptizismus: Eine Begleiterscheinung des Populismus? In: Frank Decker u.a. (Hg.), *Aufstand der Außenseiter*, Baden-Baden, S. 71-84.
- Kulin, Joakim/Ingemar Johansson Sevä/Riley E. Dunlap (2021), Nationalist ideology, Rightwing Populism, and Public Views about Climate Change in Europe. In: *Environmental Politics* 30 (7), S. 1111-1134.
- Leunig, Sven/Gabriel Gómez (2022), "Populistische Autokratie" per Verfassungsreform? Fidesz und die Änderungen des ungarischen Grundgesetzes von 2011/12, in: Frank Decker u.a. (Hg.), *Aufstand der Außenseiter*, Baden-Baden, S. 229-243 (Sonderausgabe).
- Lewandowsky, Marcel/Christoph Leonhardt/Andreas Blätte (2022), Germany: The Alternative for Germany in the COVID-19 Pandemic, in: Nils Ringe/Lucio Renno (Hg.), *Populists and the Pandemic: How Populists around the World Responded to COVID-19*, London (i.E.).
- Louwerse, Tom/Simon Otjes (2015), Populists in Parliament: Comparing Left-Wing and Right-Wing Populism in the Netherlands, in: *Political Studies* 63 (1), S. 60-79.
- Manow, Philip (2018), *Die politische Ökonomie des Populismus*, Berlin.

- Mudde, Cas (2004), The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition* 39 (4), S. 541-563.
- Mudde, Cas (2017), Populism: An Ideational Approach. In: Cristóbal Rovira Kaltwasser u.a. (Hg.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, S. 27-47.
- Mudde, Cas (2019), *The Far Right Today*, Cambridge.
- Norris, Pippa/Ronald Inglehart (2019), *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge.
- Pirro, Andrea L. P. (2014), Populist Radical Right Parties in Central and Eastern Europe: The Different Context and Issues of the Prophets of the Patria. In: *Government and Opposition* 49 (4), S. 600-629.
- Pytlas, Bartek (2022), Vom Mainstream an die Macht: Die Partei Recht und Gerechtigkeit in Polen, in: Frank Decker u.a. (Hg.), *Aufstand der Außenseiter*, Baden-Baden, S. 245-258. (Sonderausgabe).
- Radtke, Jörg/Miranda A. Schreurs (2019), Klimaskeptizismus und populistische Bewegungen in Europa und den USA. In: Jörg Radtke u.a. (Hg.), *Energiewende in Zeiten des Populismus*, Wiesbaden, S. 145-179.
- Stockemer, Daniel, Hg. (2019), *Populism Around the World. A Comparative Perspective*, Springer Nature Switzerland.
- Vittori, Davide (2021), Threat or Corrective? Assessing the Impact of Populist Parties in Government on the Qualities of Democracy: A 19-Country Comparison. In: *Government and Opposition*. Online First. DOI: <https://doi.org/10.1017/gov.2021.21>
- Wondreys, Jakub/Cas Mudde (2020), Victims of the Pandemic? European Far-Right Parties and COVID-19, in: *Nationalities Papers* 50 (1), S. 86-103.
- Zanotti, Lisa/Carlos Meléndez (2022), Italy: The Diverging Strategies of the Populist Radical Right During the Pandemic. In: Nils Ringe/Lucio Renno (Hg.), *Populists and the Pandemic: How Populists around the World Responded to COVID-19*, London (i.E.).

AfD-Affinitäten, Corona-bezogene Einstellungen und Proteste gegen die Corona-Maßnahmen. Eine empirische Analyse auf Bundesländerebene.

Karl-Heinz Reuband¹

1. Einleitung

Die Bundesländer unterscheiden sich in ihren Corona-bezogenen Impfquoten. Bremen und Sachsen gelten dabei als Gegensätze: Während Bremen schon früh eine hohe Impfquote erreichte und die Spitzenposition in Deutschland einnahm, zeichnete sich Sachsen von vornherein durch eine besonders niedrige Impfquote aus. Bis heute liegt sie niedriger als in allen anderen Bundesländern. Als Grund für die Höhe der Bremer Impfquote wird üblicherweise eine intensive und organisatorisch geschickte Impfkampagne genannt (vgl. u.a. Wiese 2021). Und als Grund für die niedrige Quote in Sachsen wird angeführt, dass dort die AfD in Wahlen die höchsten Werte unter den Bundesländern auf sich vereinte und dass dies angesichts der Corona-bezogenen Haltung der AfD und ihrer Wähler einen hohen Anteil an Gegnern der Corona-Politik begünstigt (vgl. u.a. Der Spiegel 2021).

So sehr auch diese Erklärungen auf lediglich zweier Bundesländer ausgerichtet sind – sie über Einzelfall-Erklärungen nicht hinauskommen –, so impliziert die ihnen innewohnende Erklärungslogik doch mehr: Wenn unter Verweis auf Bremen – zu Recht oder zu Unrecht² – behauptet wird, deren Impfquote zeige, was mit besonderen Anstrengungen² möglich sei und dass die anderen Bundesländer offensichtlich ihr Impfpotential nicht ausgeschöpft hätten³, wird implizit unterstellt, dass die Länderunterschiede in den Impfquoten eine Folge der jeweiligen Impfkampagnen seien. Ob eine hohe Impfquote erreicht wird oder nicht, ist danach eine Frage des Angebots, nicht der Nachfrage.

Anders die Erklärungslogik, die in Bezug auf Sachsen vorgebracht wird. Hier wird die Nachfrage und nicht das Angebot für die niedrige Impfquote verantwortlich gemacht. Weitergedacht heißt dies: Wären die überproportionalen

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

² Bremen weist bei Erwachsenen eine Impfquote von über 100 % auf – was de facto nicht möglich ist und damit erklärt wird, dass auch Pendler und Seeleute sich dort impfen lassen können und deren Zahl in die Berechnung der Impfquote eingeht. Damit sind die Bremer Impfquoten in ihrer Aussagekraft etwas eingeschränkt (vgl. Ärzte Zeitung 2022).

³ Dies wurde in den öffentlichen Debatten im Jahr 2021 vor allem von Politikern der FDP (vor Eintritt in die Ampelregierung) wiederholt als Argument vorgebracht, um ihre Ablehnung restriktiver Corona-Maßnahmen und einer allgemeinen Impfpflicht zu begründen.

AfD-Wahlerfolge für die überproportional niedrige Impfquote in Sachsen ursächlich, müssten nicht nur in Sachsen, sondern in allen Bundesländern, in denen die AfD überproportional erfolgreich war, die Impfquote überproportional niedrig sein. Und wenn es stimmt, dass die Wahlerfolge der AfD in einer Region Symptom sind für eine dort überproportional verbreitete Ablehnung der Corona-Maßnahmen – wofür es empirische Indizien gibt (Reuband 2021a, b) –, müssten niedrige Impfquoten nicht nur in Bundesländern mit hohen AfD-Wahlerfolgen verbreitet sein, sondern generell in Bundesländern, in denen die Corona-Maßnahmen überproportional häufig abgelehnt werden. Träfe dies zu, müssten die Corona-bezogenen Einstellungen über Sachsen hinaus für die Impfquoten der ostdeutschen Bundesländer Geltung haben (die sich im Vergleich zum Westen durch hohe AfD-Wähleranteile auszeichnen). Und sie müssten es ebenso haben für die Impfquoten der westdeutschen Bundesländer.

2. Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Im Folgenden soll die Frage aufgegriffen werden, inwieweit die Corona-bezogenen Einstellungen in der Bevölkerung und die AfD-Präferenzen die Corona-Impfquoten der unterschiedlichen Bundesländer zu erklären vermögen. Und es soll untersucht werden, wie sehr sich die Beurteilung der Corona-Maßnahmen und das Corona-bezogene Verschwörungsdenken auf die Beurteilung von Corona-Protesten und auf die Verbreitung der Proteste auswirken. Von besonderem Interesse ist, welche Bundesländer dabei herausragen: ob Sachsen tatsächlich der Ort ist, wie des Öfteren vermutet, wo sich die Proteste in besonderem Maße konzentrieren. Oder ob dies ein bloßer Trugschluss ist, weil Sachsen das ostdeutsche Bundesland mit der größten Einwohnerzahl ist und allein deshalb die Wahrscheinlichkeit größer ist als anderswo, dass hinreichend viele Menschen zum Protest mobilisiert werden können.

Bei der Bestimmung der Impfquoten machen wir von den Angaben des Robert Koch-Instituts zur Zahl der vollständigen Impfungen Gebrauch.⁴ Die Statistiken sind zwar nicht ohne Messfehler – aufgrund partiell fehlender Meldungen von Seiten der Arztpraxen und der Betriebsärzte (vgl. Robert Koch-Institut 2021) –, aber die Stellung der Bundesländer zueinander dürfte davon nicht grundlegend betroffen sein.⁵ Die Berechnung der Impfquote stützt sich auf die Zahl der im

⁴ Dies beinhaltet in der Regel eine zweifache oder dreifache („Booster“) Impfung. Beim Impfstoff Johnson & Johnson ging man zunächst davon aus, dass eine Impfung genügt, um einen vollständigen Impfschutz zu erlauben. Inzwischen wird in den Statistiken des Robert Koch-Instituts nicht mehr von einer vollständigen Impfung gesprochen, sondern von einer „Grundimmunisierung“. Zu den Zahlen vgl. Robert Koch-Institut (2022)

⁵ Umfragen in der Bevölkerung helfen nur begrenzt zur Bestimmung der „wahren“ Impfquote weiter. Sie erbringen höhere Zahlen als die offiziellen Impfquoten, was vor allem eine Folge sozialer Erwünschtheitseffekte bei der Beantwortung der Impf-Fragen sein dürfte (vgl. auch Wolter et

jeweiligen Bundesland geimpften Personen relativ zur Bevölkerungszahl als Ganzes. Würde man sich auf die erwachsene Bevölkerung beziehen – die bis vor nicht allzu langer Zeit als einzige geimpft wurde, weil für Kinder und Jugendliche entweder kein Impfstoff vorlag oder eine Impfung für sie (noch) nicht empfohlen wurde – würde die Impfquote zwar höher liegen, die grundlegenden Relationen zwischen den Bundesländern aber würden davon nicht berührt werden.⁶

Zur Erfassung der Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen und zur Beurteilung des Corona-Protests greifen wir auf bundesweite Umfragen aus den Jahren 2020 und 2021 zurück. Zum Teil sind die Angaben dazu in den dazugehörigen Publikationen enthalten⁷, zum Teil wurden sie von uns unter Rückgriff auf die derzeit im GESIS-Datenarchiv verfügbaren Datensätze im Rahmen einer Sekundäranalyse gewonnen.⁸ Um auf der Ebene der einzelnen Bundesländer über hinreichende Befragtenzahlen zu verfügen, wurden Umfragen mit größerer Befragtenzahl bevorzugt in die Bestandsaufnahme einbezogen oder Umfragen verwendet, die zwar niedrige Befragtenzahlen aufweisen, aber mit identischer Frageformulierung und Methodologie wiederholt durchgeführt wurden und so eine Kumulation der Datensätze ermöglichen. Für mehrere Analysen können wir dadurch auf mehr als 30.000 Befragte zurückgreifen (darunter mehr als 1.000 Befragte aus Sachsen). Wo die Frageformulierungen der Erhebungen differieren und sich die Befragtenzahlen eher im niedrigen Bereich (1.000 bis 2.000 Befragte) bewegen und kein Rückgriff auf den Datensatz selbst möglich ist, mitteln wir die (publizierten) Angaben aus den verschiedenen Erhebungen und überführen sie in einen Index. Die fallzahl-, stichprobenbedingten und indikator-

al. 2021). Bei Bundesländervergleichen besteht zudem das Problem, dass Länder mit geringer Einwohnerzahl – wie Bremen, Hamburg, Berlin oder das Saarland – in der Regel nur mit niedrigen Befragtenzahlen vertreten sind und stichprobenbedingte Messfehler bei ihnen daher verstärkt anfallen. Würde man die offizielle Impfquote mit der zeitgleichen Impfquote aus bundesweiten Umfragen (infas 2021) auf Bundesländerebene miteinander korrelieren, ergibt sich nicht zuletzt wohl auch deshalb – eigenen Analysen zufolge – ein enger, aber keineswegs perfekter Zusammenhang. Die höchste Zahl an expliziten Impferweigerern lag einer infas-Umfrage vom Juli 2021 zufolge (11.415 Befragte) in Sachsen mit einem Anteil von 18,6 % am höchsten (infas 2021: 2) (vom Saarland als Ausnahmefall abgesehen: die Fallzahlen dürften hier für Verallgemeinerungen zu gering sein). In einer Online-Umfrage, die wenige Monate später im September 2021 von einem anderen Institut durchgeführt wurde (2.826 Befragte), lag die Zahl der expliziten Impferweigerer hingegen in Sachsen-Anhalt am höchsten (mit 27,4 %), Sachsen folgte erst an zweiter Stelle (mit 23,5 %) (Grohe et al. 2022: 2). Inwieweit die Unterschiede zwischen den Erhebungen zeit-, fallzahl- oder anderen erhebungsbedingten Gründen geschuldet sind, ist eine offene Frage.

⁶ Sachsen würde auch dann noch die niedrigste Impfquote aufweisen, wenn man sich auf die Bevölkerung ab 18 Jahren bezöge.

⁷ Aufgliederungen nach Bundesland sind in den meisten Publikationen zu dem Thema nicht üblich. Daher gibt es insgesamt mehr Studien mit Fragen zu den hier angesprochenen Themen als Zahlen, die für unsere Zwecke verwertbar sind.

⁸ Zu den verwendeten Studien mit hinreichender Fallzahl siehe die Anmerkungen zu *Tabelle 2*. Umfragedaten aus jüngerer Zeit (2021, 2022) waren in der Regel noch nicht im Datenarchiv für Sekundäranalysen verfügbar.

spezifischen Messfehler werden dadurch minimiert. Durch diese Art der „Kumulation“ wird die Befragtenbasis von Erhebungen, die lediglich 1.000 bis 2.000 Personen umfassen, quasi auf 3.000 oder mehr Personen erhöht – hinreichend groß, um die meisten Bundesländer zufriedenstellend abbilden zu können.

Für die Teilnehmerzahlen an den Protesten gegen die Corona-Maßnahmen stützen wir uns auf die Angaben von Polizei und Innenbehörden der Länder zu Protesten, die an Montagen (dem Tag mit den meisten Protesten in der Woche) im Januar/Februar 2022 stattfanden.⁹ Die Angaben basieren auf groben Schätzungen, die bei Kundgebungen jeweils von der Polizei vor Ort gemacht wurden.¹⁰ Besonders bei den nicht-stationären Protesten in Form von „Spaziergängen“¹¹ dürften derartige Schätzungen schwer durchzuführen sein und mit einer höheren Fehleranfälligkeit einhergehen. Wenn man die Werte als Näherungswerte betrachtet und davon ausgeht, dass sie in den Bundesländern in annähernd vergleichbarer Weise erstellt werden¹², sind Vergleiche über die Zeit und von Bundesland zu Bundesland gleichwohl möglich. Umgerechnet auf die Bevölkerungszahl des jeweiligen Bundeslandes kann man ermessen, in welchen Ländern der Protest überproportional und in welchen er unterproportional verbreitet ist.

⁹ Zu diesem Zweck haben wir eigens die Innenministerien der Länder angeschrieben und um Angaben für von uns vorgegebene Tage im Januar/Februar gebeten. Über die Teilnehmerzahlen an diesen Tagen wurden gelegentlich auch in den Medien – so etwa in der „Berliner Zeitung“ (2022) – berichtet, in der Regel unter Verweis auf Polizeiangaben. Es handelt sich um Angaben, die entweder noch am Abend der Kundgebungen oder am nächsten Tag von der Polizeipressestelle an die Medien gegeben wurden – was verzögert gemeldete Zahlen an die überlokalen Polizeibehörden naturgemäß ausschließt. Um einen vollständigeren Überblick zu erhalten, baten wir die Innenministerien mehrere Wochen *nach* den Kundgebungen um die Angaben. Die in unserer Übersicht enthaltenen Zahlen weichen daher in Einzelfällen etwas von den Zahlen ab, über die in den Medien berichtet wurde, und die sich in der Regel auf Ereignisse des Vortages beziehen.

¹⁰ Ob die Polizeizahlen eine Über- oder Unterschätzung darstellen, ist eine offene Frage. Früheren Studien zufolge kommt beides vor. Zu den methodischen Problemen der Schätzung von Menschenansammlungen vgl. am Beispiel PEGIDA Berger et al. (2016).

¹¹ Bei den „Spaziergängen“ werden keine Banner, Plakate oder sonstige Insignien des Protests getragen. Dadurch soll vermieden werden, dass dem Ereignis der rechtliche Charakter einer „Versammlung“ zukommt. Die „Spaziergänge“ gewannen in der Zeit der Corona-Proteste an Bedeutung, als die zulässige Zahl der Teilnehmer an Versammlungen seitens der Ordnungsbehörden erheblich eingeschränkt wurde oder andere Auflagen die Protestmöglichkeiten reduzierten.

¹² Aus Bayern heißt es, dass keine grundsätzliche Meldepflicht für alle Versammlungen gegen die Corona-Maßnahmen besteht. Dem Innenministerium würden in der Regel nur Versammlungen mit einer größeren Teilnehmerzahl bzw. konkreten Störungen gemeldet (Auskunft des Innenministeriums an den Verfasser). In welchem Umfang dadurch Versammlungen nicht erfasst sind, ist eine offene Frage. In Sachsen und den anderen Bundesländern werden Versammlungen, die der Polizei bekannt werden (laut Auskunft an den Verfasser), in den Statistiken erfasst. Dies schließt Versammlungen mit kleinerer Teilnehmerzahl ein. Alles in allem dürften sich die Verzerrungen in den Statistiken, die sich aus fehlenden Meldungen von Protesten oder fehlender Kenntnisnahme ergeben (z.B. auch im Fall unangemeldeter Proteste in kleinen Orten ohne eigene Polizeidienststelle) in Grenzen halten.

3. Entwicklung der Impfquoten, AfD-Wähleranteile und Corona-bezogene Einstellungen

Wie stellt sich die Verteilung der Impfquoten und deren Entwicklung dar? In *Tabelle 1* ist der Anteil vollständig Geimpfter, aufgegliedert nach den Bundesländern, für ausgewählte Zeitpunkte dargestellt. Wie man ihr entnehmen kann, hat sich nahezu überall parallel zu den laufenden Impfkampagnen und den Impfmöglichkeiten die Impfquote in der Bevölkerung erhöht. Bremen und Sachsen repräsentieren dabei die Gegenpole: In Bremen ist bereits im Juli 2021 die Impfquote bundesweit die höchste, in Sachsen ist sie die niedrigste. Daran hat sich auch in der Folgezeit nichts geändert. Das Impfniveau hat sich lediglich allgemein, in allen Bundesländern, erhöht. Ende Juli 2021 lag die Quote in Bremen bei 51,8 %, in Sachsen bei 42,9 %. Ende November 2021 war sie in Bremen auf 80,0 % angestiegen, in Sachsen auf 58,0 %. Und im Januar 2022 erreichte sie in Sachsen einen Anteil von 62,1 %, während sie sich in Bremen bereits auf einen Anteil von 85,8 % belief. Die Einführung des neuen Impfstoffes Novavax im Februar 2022 – der wie die meisten herkömmlichen Impfstoffe ein Totimpfstoff (und kein mRNA- oder Vektorimpfstoff) ist – hat an der Sonderstellung Sachsens nichts geändert. Die Impflücke, die man zu schließen hoffte, hat sich nicht geschlossen. Die verhaltene Nachfrage legt nahe, dass sich viele Menschen generell nicht gegen Corona impfen lassen wollen. Sie hätten – wie Kritiker meinen – das Warten auf einen proteinbasierten Impfstoff lediglich als Ausrede genutzt (MDR 2022b).

Tabelle 1: Corona-Impfquoten nach Bundesland im Zeitvergleich (in %)

	20.07. 2021	06.08. 2021	26.11. 2021	21.01. 2022	04.03. 2022
Schleswig-Holstein	48,7	57,5	72,6	77,7	80,3
Hamburg	44,3	51,5	74,0	78,6	82,3
Bremen	51,8	63,7	80,0	85,8	88,6
Niedersachsen	45,0	54,2	70,1	74,7	77,2
Nordrhein-Westfalen	49,0	55,8	71,6	76,2	78,5
Rheinland Pfalz	46,4	54,7	68,0	72,4	74,7
Hessen	45,7	52,9	67,4	71,8	74,1
Saarland	50,3	58,2	74,8	79,4	81,8
Baden-Württemberg	46,3	54,9	66,4	71,6	73,8
Bayern	44,1	52,1	66,5	72,1	74,4
Berlin	45,8	53,0	68,9	74,1	76,6
Mecklenburg-Vorpommern	47,4	54,0	66,7	71,8	73,9
Brandenburg	42,9	50,4	61,9	66,6	68,7
Sachsen-Anhalt	44,6	52,2	64,0	70,2	72,7
Sachsen	42,9	48,4	58,0	62,1	64,1
Thüringen	45,2	52,5	62,3	67,5	69,8

Anteil der vollständig (grundimmunisiert) Geimpften

Quelle: Robert Koch-Institut; verschiedene Veröffentlichungen

Der näheren Betrachtung der Impfquoten lässt sich entnehmen, dass sich – von Bremen und Sachsen als Gegenpole abgesehen – nicht nur die ostdeutschen Bundesländer, sondern ebenso die westdeutschen Bundesländer untereinander unterscheiden. Ende November 2021 wies z.B. Thüringen (62,3 %) einen geringeren Anteil auf als Mecklenburg-Vorpommern (66,7 %). Und in Westdeutschland zeichneten sich Baden-Württemberg (66,4 %) und Bayern (66,5 %) durch einen geringeren Anteil aus als Hessen (74,0 %) oder Nordrhein-Westfalen (71,7 %). Aber bedeuten diese Unterschiede – zusammen mit den Befunden von Bremen und Sachsen – tatsächlich Unterschiede in den Einstellungen zu den Corona-bezogenen Maßnahmen? Spiegeln sich in den Impfquoten gesellschaftspolitische und Corona-bezogene Einstellungen der Bevölkerung wieder? Gehen auf Bundesländerebene unterschiedlich hohe AfD-Wähleranteile mit unterschiedlich hohen Impfquoten einher?

Tabelle 2: AfD-Zweitstimmenanteil in der Bundestagswahl 2021, Kritik an den Maßnahmen der Corona-Bekämpfung und Verschwörungsdenken nach Bundesland 2020/2021 (in %)

	AfD		Kritik an Maßnahmen		Verschwörungsdenken		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Schleswig-Holstein	6,8	16,0	9,6	15,7	10,3	9,0	4,0
Hamburg	5,0	15,0	11,4	18,0	7,0	9,0	3,0
Bremen	6,9	14,0	9,7	17,6	15,5	9,0	7,0
Niedersachsen	7,4	16,0	10,3	18,6	16,0	6,0	8,0
Nordrhein-Westfalen	7,3	13,0	10,3	18,0	11,9	6,0	2,0
Rheinland Pfalz	9,2	17,0	11,9	21,1	11,0	4,0	5,0
Hessen	8,8	14,0	14,3	19,7	15,0	12,0	8,0
Saarland	10,0	17,0	11,4	15,3	12,0	4,0	7,0
Baden-Württemberg	9,6	18,0	14,8	24,4	20,0	12,0	7,0
Bayern	9,0	18,0	13,6	27,0	9,8	8,0	7,0
Berlin	8,4	15,0	9,9	21,1	11,6	12,0	6,0
Meckl.-Vorpommern	18,0	21,0	16,7	26,2	14,0	9,0	9,0
Brandenburg	18,1	20,0	13,9	26,7	16,0	10,0	8,0
Sachsen-Anhalt	19,6	21,0	14,8	31,5	21,7	16,0	9,0
Sachsen	24,6	25,0	16,7	28,5	22,6	28,0	14,0
Thüringen	24,0	18,0	17,4	28,3	26,3	10,0	7,0

(1) AfD: Zweitstimmenanteil in der Bundestagswahl 2021; Quelle: URL: bundeswahlleiter.de

(2) Maßnahmen „zu streng“; Quelle: ifo Institut und forsa (2020: 23); Basis: forsa omninet- (Online)Panel; Bevölkerung ab 18 Jahre, Erhebung vom 08.06. bis 20.06. 2020, N= 30.068 Befragte; Frageformulierung „Die im März von der Politik beschlossenen Maßnahmen waren zu streng – gerade richtig – hätten strenger sein müssen“ (an 100 % fehlende Angaben= weiß nicht“).

(3) Maßnahmen „übertrieben“; Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer 2020; GESIS ZA7753, eigene Auswertungen, gewichtet; Basis: Telefonbefragungen, Bevölkerung ab 18 Jahren, kumulierte Datenbasis auf der Basis der Umfragen von Februar, März, August, September, Oktober, November, Dezember 2020, N= 13.695 Befragte (davon 1.308 aus Sachsen); Frageformulierung: „Was meinen Sie zu den jetzt geltenden Corona-Maßnahmen. Finden Sie diese Maßnahmen alles in allem übertrieben – müssten die Maßnahmen härter ausfallen – sind die so gerade richtig?“ („Weiß nicht“ und „keine Angaben“ aus Berechnung ausgeklammert).

(4) Maßnahmen „gehen zu weit“; *Quelle*: forsa, Trendfragen Corona (Umfragen für das Bundespresse- und Informationsamt), GESIS ZA7651-7793, eigene Auswertungen, gewichtet; *Basis*: Telefonbefragungen, Bevölkerung ab 18 Jahren, kumulierte Datenbasis auf der Basis von 72 Umfragen von März 2020 bis Juli 2021; N= 33.109 Befragte (davon 1.609 aus Sachsen); *Frageformulierung*: „Wie schätzen Sie die aktuellen politischen Maßnahmen ein, um das Corona-Virus einzudämmen. Sind diese getroffenen Maßnahmen Ihrer Meinung nach angemessen – gehen sie zu weit – oder gehen sie nicht weit genug?“ („Weiß nicht“ und „keine Angaben“ aus Berechnung ausgeklammert).

(5) *Glaube an Corona-Pandemie als Schwindel* (2020); *Quelle*: Spöri und Eichhorn (2021a: 10); *Basis*: Bevölkerung ab 18 Jahren. Online-Befragung, Erhebung 24.04. bis 07.05.2020; N= 2.009 Befragte; *Frageformulierung*: „Die sozialen Medien sind voll von Geschichten, die behaupten, die Corona-Pandemie sei ein einziger Schwindel und die Schutzmaßnahmen eine hysterische Überreaktion. Glauben Sie solchen Geschichten?“

(6) *Glaube an Corona-Pandemie als Schwindel* (2021); *Quelle*: Spöri und Eichhorn (2021b: 15); *Basis*: Bevölkerung ab 18 Jahren. Online-Befragung, Teilnehmer eines Panels (= Befragte der Erhebung von 2020), Erhebung vom 15.02. bis 16. 03. 2021, N=1.220 Befragte; *Frageformulierung*: wie in (5).

(7) *Fehlender Glaube an Corona-Krise*; *Quelle*: Hörter (2020: 18); *Basis*: Bevölkerung der Bundesrepublik ab 18 Jahren. Online-Befragung. Erhebung vom 16.09. bis 24.09.2020 (N=3.200 Befragte; 200 Interviews pro Bundesland); *Frageformulierung*: „Eine Krise gibt es doch aktuell nicht. Da wird viel dramatisiert und das dauernde Sprechen über die Krise ist überzogen“ (hier: Zustimmung). Die Frage wurde gestellt nach einer Einleitung, in welcher der Corona-Bezug hergestellt wurde („Im Folgenden stellen wir Ihnen einige Fragen zur Corona-Krise und zu den Auswirkungen auf Ihr persönliches und auf das gesellschaftliche Leben. Wenn im Folgenden von Krise die Rede ist, dann sind damit alle Veränderungen gemeint, die durch den Ausbruch des Corona-Virus Anfang 2020 ausgelöst wurden“).

Wie man *Tabelle 2* entnehmen kann, unterscheiden sich die Länder z.T. erheblich im AfD-Wähleranteil. So errang in der Bundestagswahl 2021 die AfD in Sachsen 25,7 % der Zweitstimmen, in Thüringen 23,7 %, in Sachsen-Anhalt 20,2 %, in Mecklenburg-Vorpommern 18,5 % und in Brandenburg 18,3 %. In den westdeutschen Bundesländern lag der Zweitstimmenanteil demgegenüber nahezu durchgängig im einstelligen Bereich, in Hamburg z.B. bei 5,0 %, in Bremen bei 6,9 %, in Nordrhein-Westfalen bei 7,3 %. In manchen westdeutschen Ländern – wie Baden-Württemberg – wurde allerdings die 10 %-Marke mit 9,6 % nur knapp verfehlt, im Saarland wurde sie gar erreicht.¹³

Wie stellt sich im Vergleich dazu die Verbreitung Corona-bezogener Einstellungen dar? Ein Indikator für Corona-bezogene Einstellungen ist das Urteil über die Angemessenheit der staatlichen Maßnahmen beim Kampf gegen die Ausbreitung des Corona-Virus. Den Umfragen, die dazu Fragen enthalten und hier in die nähere Betrachtung einbezogen werden, ist gemeinsam, dass sie zwischen dem Wunsch nach Verschärfung, der Akzeptanz und dem Wunsch nach Erleichterung der Maßnahmen unterscheiden. In den Frageformulierungen differieren sie geringfügig. Das betrifft zum einen den Zeitbezug: Mal ist die Rede

¹³ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass Baden-Württemberg in den späten 1960er Jahren das Bundesland war, wo die NPD überproportional hohe Stimmenanteile für sich verbuchen konnte (vgl. u.a. Klingemann 1971; Wagner 1997). Insofern ist es denkbar, dass es hier – womöglich auf regionaler Ebene – (trotz eines derzeit „grünen“ Ministerpräsidenten) gewisse Kontinuitäten im Anteil rechtspopulistisch und rechtsextrem Gesinnter gibt.

von den „jetzt geltenden Maßnahmen“, mal ist die Rede von einigen Monaten zuvor beschlossenen Maßnahmen („Die im März beschlossenen Maßnahmen ...“, so in einer Umfrage vom Juni 2020). Letzteres schließt zwar die jetzigen Maßnahmen mit ein, aber ebenso die Maßnahmen, die vor längerer Zeit ergriffen, aber womöglich in der Zwischenzeit wieder aufgehoben wurden. Zum anderen differiert die Benennung der verfügbaren Antwortalternativen. Die Ablehnung der Maßnahmen wird mit dem Ausdruck „gehen zu weit“, sind „übertrieben“ oder „zu streng“ bezeichnet. Das sind auf den ersten Blick triviale Differenzen, aber auch trivial erscheinende Differenzen können – wie man aus Untersuchungen zu anderen Themen weiß – mitunter größere Wirkungen auf die Antwortverteilung haben.¹⁴

Wie man *Tabelle 2* entnehmen kann, werden in allen Bundesländern die Corona-bezogenen Maßnahmen durch die Bevölkerung mehrheitlich gebilligt, nur ein kleiner Anteil hält sie für zu streng. Am häufigsten findet man eine Ablehnung in den Umfragen, in denen davon die Rede ist, die Maßnahmen würden „zu weit“ gehen (Spalte 4). Am seltensten findet man sie, wo die Rede davon ist, die Maßnahmen wären „übertrieben“ (Spalte 3). Inwieweit Unterschiede im Sprachgebrauch, im Geschehen zum Zeitpunkt der Erhebungen oder andere Gründe für die Unterschiede in den Antwortmustern verantwortlich sind¹⁵, muss an dieser Stelle ungeklärt bleiben.

Entscheidender ist hier die Stellung der Bundesländer zueinander: Der Befund, dass die Corona-bezogenen Maßnahmen zum Zeitpunkt der Erhebungen in der Regel in den östlichen Bundesländern etwas kritischer beurteilt werden als in den westlichen. Und dass Sachsen hierbei eine herausgehobene Stellung innehat – sei es, dass es unter den Kritikern an erster oder an zweiter Stelle steht.¹⁶

¹⁴ Mitunter könnten leichte Unterschiede im Sprachgebrauch größere Unterschiede im Antwortverhalten bewirken, z.B., wenn anstelle des Begriffes „nicht erlauben“ der Begriff „verbieten“ verwendet wird (vgl. Reuband 2003). Im Fall der hier verwendeten Begrifflichkeiten halten wir einen solchen Effekt für eher unwahrscheinlich. Dass die Differenzen darauf zurückgeführt werden können, dass die telefonischen Erhebungen von unterschiedlichen Instituten durchgeführt wurden, halten wir ebenfalls für unwahrscheinlich. Womöglich spielen Unterschiede in den Feldzeiten der Erhebung eine größere Rolle.

¹⁵ Bei der Formulierung „gehen zu weit“ handelt es sich – im Gegensatz etwa zu „übertrieben“ oder „zu streng“ – um eine relativ weiche Formulierung. Mancher Befragter mag die Art und Breite der Maßnahmen kritisieren, sie aber nicht notwendigerweise als „zu streng“ verstehen. Deshalb liegt der Anteil derer, welche die Maßnahmen für übertrieben halten, wohl auch etwas höher als der Anteil derer, welche die Maßnahmen für „zu streng“ halten. Auf das spezifische Profil der Bundesländer dürfte dies jedoch keine Auswirkungen haben.

¹⁶ In Spalte 2 der *Tabelle 2* weist Sachsen in den östlichen Bundesländern den höchsten Wert auf im Urteil, die Maßnahmen seien zu „streng“ (Erhebung im Juni 2020). In Spalte 3 steht Sachsen zusammen mit Mecklenburg-Vorpommern an zweiter Stelle der Kritiker – nach Thüringen – im Urteil, die Maßnahmen seien „übertrieben“ (Erhebungen Februar bis Dezember 2020). Und in Spalte 4 (Maßnahmen „gehen zu weit“) rangiert Sachsen an zweiter Stelle der Kritiker, nach Sachsen-Anhalt (Erhebungen: März 2020 bis Juli 2021).

In den westdeutschen Bundesländern wurden in der gleichen Zeit in Baden-Württemberg und in Bayern die Maßnahmen überproportional oft abgelehnt. Die drei Indikatoren zur Beurteilung der Maßnahmen korrelieren auf Bundesländerebene eng miteinander, mit Werten zwischen $r = .74$ und $r = .82$ (jeweils $p < 0,001$). Man kann sie als Bestandteil eines gemeinsamen Konstrukts ansehen.

In Bezug auf die Verbreitung des Verschwörungsdenkens (*Tabelle 2*, Spalten 5-7), bieten drei Erhebungen Informationen. Die Formulierungen unterscheiden sich etwas in ihren Akzentuierungen und Dimensionen, die sie ansprechen. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie Zweifel an der Corona-Bedrohungslage äußern bis hin zur Infragestellung des Virus selbst.¹⁷ In der mildesten Form ist die Rede davon, dass es eine Corona-Krise „aktuell nicht gebe“ und dass das „dauernde Sprechen“ darüber „überzogen“ sei. Einem klassischen Denken in Verschwörungskategorien entspricht dies nicht: Weder wird die Existenz des Virus explizit in Frage gestellt (lediglich die „Krise“), noch den politischen oder gesellschaftlichen Eliten eine Verschwörung zugeschrieben. Was sich in den zustimmenden Antworten auf die Aussage niederschlägt, ist eher eine Trivialisierung der Corona-Bedrohung. Gleichwohl: Trivialisierungen von Bedrohungen, welche der Staat zum Thema macht und auf die er reagiert, können ein Bestandteil von Verschwörungsdenken sein. Angesichts dessen kann man die Frage als einen „weichen“ Indikator für Verschwörungsdenken im erweiterten Sinne ansehen.

Eindeutiger vom Inhalt her sind die Aussagen, dass die Corona-Pandemie ein „einzigster Schwindel“ und die Schutzmaßnahmen eine „hysterische Überreaktion“ seien (*Tabelle 2*, Spalten 6 und 7). Wer dem zustimmt, dürfte stärker einem Verschwörungsdenken zuneigen. Korreliert man die Trivialisierungsaussage mit diesem „härteren“ Indikator, ergibt sich auf Bundesländerebene in der Tat ein statistisch signifikanter Zusammenhang ($r = .64$ bzw. $r = .73$, jeweils $p < 0,01$), was nahelegt, dass die beiden Statements, so unterschiedlich sie im Einzelnen auch formuliert sind, als Bestandteil eines gemeinsamen Konstrukts angesehen werden können.

Die Frage, die sich der „härteren“ Formulierung zur Messung des Verschwörungsdenkens bedient, wurde erstmals 2020 in einer bundesweiten Umfrage eingesetzt. Die Folgerhebung mit der gleichen Frage – auf der ersten Erhebung als Panel aufbauend¹⁸ – stammt aus dem Jahr 2021. In der ersten Erhebung (Spalte 5) weist Thüringen den höchsten Wert für das Verschwörungsdenken

¹⁷ Wir können uns an dieser Stelle nur auf die Erhebungen beziehen, zu denen entsprechende Angaben in Publikationen ausgewiesen sind oder ein Zugriff auf den Datensatz für eine Sekundäranalyse möglich ist. Dass es noch andere Erhebungen gibt mit Informationen zum Verschwörungsdenken, ist damit nicht ausgeschlossen.

¹⁸ 2021 wurden in der Erhebung zwei weitere Statements zum Verschwörungsdenken verwendet, die in den Vergleich jedoch nicht eingehen. Der Vergleich stützt sich auf das Statement, das erstmals 2020 eingesetzt wurde. Die Zahl der Befragten reduzierte sich im Panel auf 1.120.

auf, gefolgt von Sachsen. In der zweiten Erhebung (Spalte 6) sind die Zustimmungswerte zum Verschwörungsdenken in allen Bundesländern zurückgegangen, nur in Sachsen sind sie leicht gestiegen. Dadurch rückt Sachsen auf den ersten Platz auf. Thüringen kommt auf den zweiten Platz.

Als drittes steht eine Erhebung zur Verfügung, in der formuliert wird, dass das „dauernde Reden“ über die Corona-Krise „überzogen“ sei (Spalte 7). Ihr zufolge nimmt Sachsen unter den Bundesländern eine weitaus stärker ausgeprägte Spitzenposition ein als dies bei den vorhergehenden Vergleichen der Fall war. Zweifellos ist die Corona-Bedrohungslage zu der Zeit dieser Erhebung in Sachsen nicht sonderlich ausgeprägt¹⁹ – aber der Inzidenzwert ist im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern andererseits nicht so niedrig, um die Extremposition Sachsens bei dieser Frage plausibel erscheinen zu lassen. Der Befund legt nahe – methodische Störgrößen als denkbare Einflussfaktoren ausgeklammert²⁰ –, dass die Neigung zum Verschwörungsdenken in Sachsen doch wohl etwas stärker als in den anderen Bundesländern ausgeprägt sein dürfte.

Mittelt man die Ergebnisse zum Verschwörungsdenken einerseits und zur Beurteilung der Maßnahmen gegen Corona als zu streng/zu übertrieben/zu weitgehend andererseits²¹, so ergeben sich zwei Indices, die mit etwas unterschiedlichen Akzenten das Ausmaß an Corona-Skepsis erfassen. Sie korrelieren auf der Bundesländerebene eng miteinander mit $r = .76$ ($p < 0,001$). Und sie korrelieren mit dem AfD-Wähleranteil: in Bezug auf die Beurteilung der Maßnahmen ergibt sich ein $r = .89$ ($p < 0,001$) und in Bezug auf das Verschwörungsdenken ein $r = .80$ ($p < 0,001$).²² Der Zusammenhang mit dem AfD-Wähleranteil ist maßgeblich eine Folge des Ost-West-Unterschieds – der Ostern ist skeptischer gegenüber den Corona-Maßnahmen und er wählt eher AfD als der Westen. Aber wie Un-

¹⁹ Während der Inzidenzwert Ende September (20.09. 2021) bundesweit bei 12,9 lag, belief er sich in Sachsen auf 6,2, in Sachsen-Anhalt auf 3,9 und Brandenburg gar auf 2,8 (Robert Koch-Institut 2020).

²⁰ Die Erhebung stützt sich auf 200 Befragte pro Bundesland und beruht auf einer Online-Befragung. In der Kombination von relativ geringer Fallzahl und Online-Befragungsmodus sind stichprobenbedingte Verzerrungen nicht ausgeschlossen.

²¹ Dies geschieht nicht nur, um etwaige idiosynkratische Befunde auf der Ebene der einzelnen Indikatoren zu auszugleichen, sondern ebenfalls um die zeitbezogenen Komponenten der jeweiligen Messungen zu glätten: Auch wenn manche Erhebungen sich über einen langen Zeitraum hinweg erstrecken, gibt es doch ebenso welche, deren Feldphase sich auf einen relativ engen Zeitraum beschränkt. Sollten zu dieser Zeit besondere Maßnahmen gegolten haben, z.B. in Form von Varianten des Lockdowns, hätte dies für die Antworten – so zur Angemessenheit der Maßnahmen – potentiell Konsequenzen.

²² Ein enger Zusammenhang ergibt sich ebenfalls, wenn man die einzelnen Indikatoren anstelle des Index in der Analyse verwendet. Die Trivialisierungsaussage („dauerhaftes Sprechen überzogen“) korreliert z.B. mit der AfD-Wahl $r = .71$ ($p < 0,01$), und das expliziter dem Verschwörungsdenken nahestehende Statement („Schwindel“) korreliert damit im Jahr 2020 $r = .79$ ($p < 0,001$) und im Jahr 2021 $r = .61$ ($p < 0,05$).

tersuchungen auf einer regional differenzierteren, kleinräumigeren Ebene gezeigt haben, besteht ein vergleichbarer Zusammenhang auch dann, wenn man sich auf Ostdeutschland – in diesem Fall auf die kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen – bezieht (Reuband 2021b: 208). Dies legt einen generelleren Zusammenhang nahe, der über den bloßen Ost-West-Unterschied hinausreicht.

Tabelle 3: Durchschnittliche Werte für die kritische Beurteilung der Corona-bezogenen Maßnahmen (Index 1), für das Verschwörungsdenken (Index 2) sowie Beurteilung der Corona-Proteste als „gut“ (in %)

	Index 1	Index 2	Protest
Schleswig-Holstein	13,7	7,8	8,8
Hamburg	14,8	6,3	7,0
Bremen	13,8	10,5	17,9
Niedersachsen	15,0	10,0	11,2
Nordrhein-Westfalen	13,7	6,6	12,0
Rheinland Pfalz	16,7	6,7	11,9
Hessen	14,8	6,3	16,0
Saarland	14,6	7,7	17,1
Baden-Württemberg	19,1	13,0	17,5
Bayern	19,5	8,3	15,1
Berlin	15,3	9,9	15,5
Mecklenburg-Vorpommern	21,3	10,7	19,6
Brandenburg	20,2	11,3	14,3
Sachsen-Anhalt	22,4	15,6	19,9
Sachsen	23,4	21,5	20,6
Thüringen	21,2	14,4	18,4

Index 1: Corona-Maßnahmen. Durchschnittlicher Wert für die kritische Beurteilung der Corona-bezogenen Maßnahmen als „zu weitgehend/übertrieben/zue streng“ (Spalten 1-3 in *Tabelle 2*)

Index 2: Verschwörungsdenken. Durchschnittlicher Wert für Verschwörungsdenken (Spalten 4-6 in *Tabelle 2*)

Protest - Bewertung des Corona-Protests als „gut“. Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer 2020; GESIS ZA7753; eigene Auswertungen, gewichtet; *Basis:* Telefonbefragungen, Bevölkerung ab 18 Jahren, kumulierte Datenbasis auf der Basis der Umfragen von März, April, September, November 2020, N=5.987 Befragte (davon 562 aus Sachsen); *Frageformulierung:* „Zur Zeit gibt es in einigen Städten Proteste gegen die von Bund und Land wegen der Corona-Krise beschlossenen Maßnahmen. Finden Sie die Proteste gegen die Corona-Maßnahmen gut oder nicht gut?“

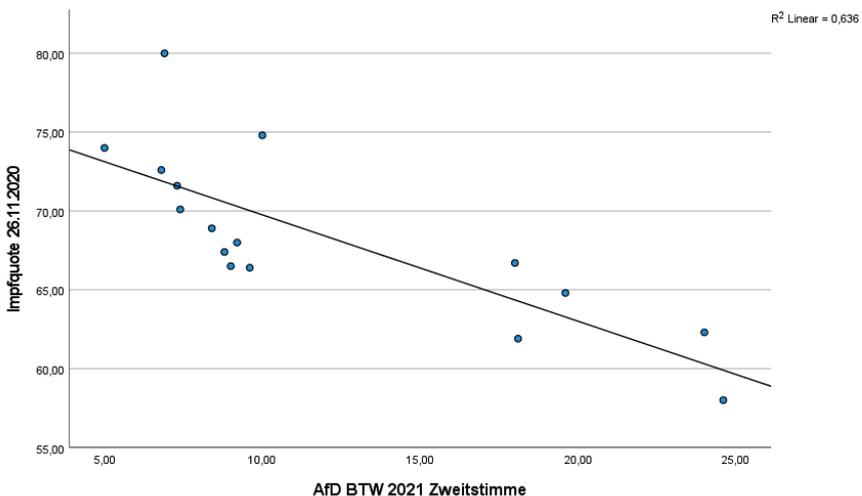
Die länderspezifischen Indexwerte für die Kritik an den Corona-Maßnahmen und das Verschwörungsdenken sind in den Spalten 1 und 2 der *Tabelle 3* wiedergegeben. Man kann ihnen entnehmen, dass Sachsen das Bundesland repräsentiert, in dem die Corona-bezogenen Maßnahmen am negativsten beurteilt werden und das Verschwörungsdenken am weitesten verbreitet ist. Aber deutlich wird ebenfalls: Nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch in Westdeutschland sind Bundesländer anzutreffen, bei denen die Distanz gegenüber den Corona-Maßnahmen besonders ausgeprägt ist. So weist Baden-Württemberg überproportional hohe Werte auf – Werte, die mitunter höher liegen als in manchen ostdeutschen Bundesländern. Inwiefern anthroposophisch geprägte

lokale Traditionen oder religiöse Eigenheiten dafür mitverantwortlich sind, wie mitunter vermutet (vgl. Frei und Nachtwey 2021), muss hier ungeklärt bleiben.

4. AfD-Affinitäten und Corona-bezogene Einstellungen als Einflussfaktoren auf die Impfquoten der Bundesländer

Die verschiedenen Indikatoren für Verschwörungsdenken, Beurteilung der Corona-Maßnahmen und AfD-Affinitäten stehen, wie zuvor dargelegt, in einem engen Zusammenhang – nicht nur auf der individuellen, sondern ebenso auf der Länderebene: Bundesländer, in denen das Verschwörungsdenken überproportional verbreitet ist, sind überproportional Bundesländer, in denen die Corona-Maßnahmen kritisch beurteilt werden und wo die AfD in der Bundestagswahl 2021 überproportionale Erfolge errang. Wie verhält sich dazu die Corona-Impfquote? Spiegeln sich in ihr – wie vermutet wurde – gesellschaftspolitische und Corona-bezogene Einstellungen wider? Sind niedrige Impfquoten tatsächlich Ausdruck einer überproportionalen Skepsis gegenüber der Virus-Existenz und den staatlichen Maßnahmen? Gehen hohe AfD-Wähleranteile mit einer geringen Impfquote einher?

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen AfD-Wähleranteil in der Bundestagswahl 2021 und Impfquote in den Bundesländern, November 2021 (in %)

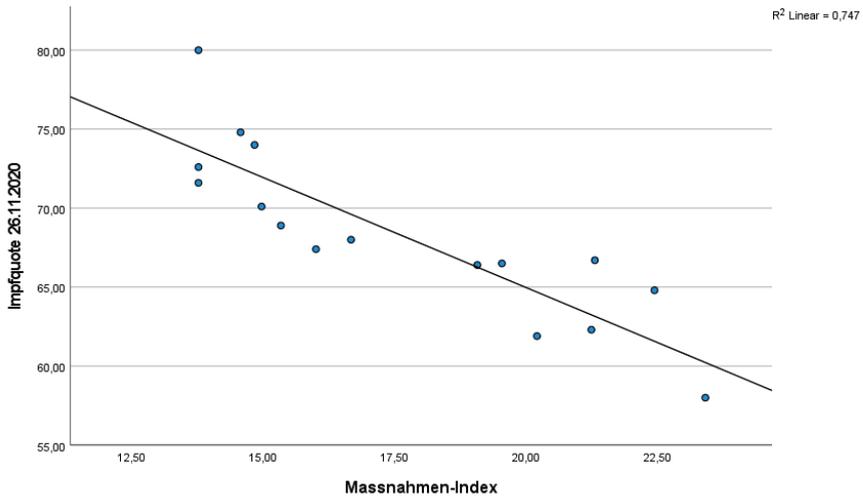


Setzt man den AfD-Stimmenanteil in der Bundestagswahl 2021 mit der Impfquote für die 16 Bundesländer in Beziehung, so zeigt sich, dass beides eng miteinander zusammenhängt. Die Korrelation liegt bei $r = .85$ ($p < 0,001$). Dem Scattergram (Abbildung 1) kann man entnehmen, dass der enge Zusammenhang vor allem eine Funktion der Ost-West-Unterschiede ist: So stehen den westdeut-

schen Bundesländern die ostdeutschen Länder mehr oder minder deutlich als Block gegenüber. Die ostdeutschen Bundesländer sind nicht nur diejenigen, die hohe AfD-Wähleranteile aufweisen, sondern die sich ebenso durch eine besonders niedrige Corona-Impfquote von den westdeutschen Bundesländern abheben. Angesichts der bisher üblichen Impfpraxis in Ostdeutschland ist dies ein ziemlich paradoxer Befund: zeichnete sich Ostdeutschland doch bei anderen Infektionskrankheiten durch eine generell höhere Impfbereitschaft aus als Westdeutschland (Robert Koch-Institut 2009: 169ff., Horstkötter et al. 2021: 91). Offenbar ist mit der Impfung gegen das Corona-Virus ein zusätzliches Element in das Entscheidungskalkül der Ostdeutschen gekommen: ein Element, das bisherige Routinen und Selbstverständlichkeiten durchbricht und ihre überproportionale Impfbereitschaft in das Gegenteil verkehrt. Ob dies etwas mit der Neuheit des Virus und des Impfstoffes zu tun hat oder mit einer in Ostdeutschland besonders ausgeprägten Skepsis und Distanz gegenüber den etablierten staatlichen Institutionen, muss vorerst ungeklärt bleiben.

Inwiefern innerhalb Ostdeutschlands die AfD-Affinitäten Konsequenzen auf die Corona-Impfquote haben, ist eine andere Frage. Betrachtet man die ostdeutschen Bundesländer näher, so lässt sich nur in begrenztem Maß ein Zusammenhang erkennen: Sachsen weist zwar die niedrigste Impfquote und den höchsten AfD-Anteil auf und Mecklenburg-Vorpommern den geringsten AfD-Anteil und die höchste Impfquote, aber die Rangreihen der anderen ostdeutschen Länder stimmen nicht immer miteinander überein. So nimmt hinsichtlich des AfD-Wähleranteils Thüringen z.B. den zweiten Platz ein (*Tabelle 2, Spalte 1*), aber hinsichtlich der Impfquote steht Brandenburg noch schlechter als Thüringen (*Tabelle 1*) – jenes Land also, das neben Mecklenburg-Vorpommern die niedrigsten AfD-Wähleranteile in Ostdeutschland aufweist. Dass die AfD-Wähleranteile nicht notwendigerweise parallel gehen mit den Impfquoten hat sich zudem beim Vergleich der 13 kreisfreien Städte und Landkreise Sachsens gezeigt: Zwar verläuft die Beziehung in die erwartete Richtung, aber sie ist in ihrer Stärke vernachlässigenswert, erreicht auch keine statistische Signifikanz (Reuband 2021b: 210). Dies legt nahe, dass die Impfquote auf der (kleinräumigen) regionalen Ebene nur sehr begrenzt durch den AfD-Wähleranteil bestimmt wird – ob dies eine Folge dessen ist, dass Impfgegner nur in begrenztem Maße AfD-Wähler sind (vgl. Reuband 2022a) oder Folge einer z.T. verbreiteten Praxis, sich in benachbarten Orten und Landkreisen impfen zu lassen (z.B. weil dies am eigenen Wohnort nicht möglich ist und der nächste Ort, wo dies möglich ist, in einem anderen Landkreis liegt), ist eine offene Frage.

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen der Kritik an den Corona-Maßnahmen und Impfquote in den Bundesländern, 2020/21



Wählt man anstelle der AfD-Präferenzen die Corona-bezogenen Einstellungen – die mit dem AfD-Anteil korrelieren, aber damit nicht identisch sind –, verwischt sich auf der Bundesländerebene etwas die Polarisierung in Ost- und Westdeutschland. Und es kommt – wie man der *Abbildung 2* entnehmen kann – eine eher graduelle Differenzierung zum Vorschein, welche die westdeutschen Bundesländer verstärkt einschließt. Wobei gilt: Je kritischer die Einstellungen auf Bundesländerebene sind, desto geringer sind die Impfquoten (im Fall der Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen $r = -.86$, im Fall des Verschwörungsdenkens $r = -.80$; $p < 0,001$). Einen vergleichbaren Zusammenhang dokumentieren regionale Analysen in Sachsen.²³ Und analoge Zusammenhänge belegen Umfragen auf der Individualebene.

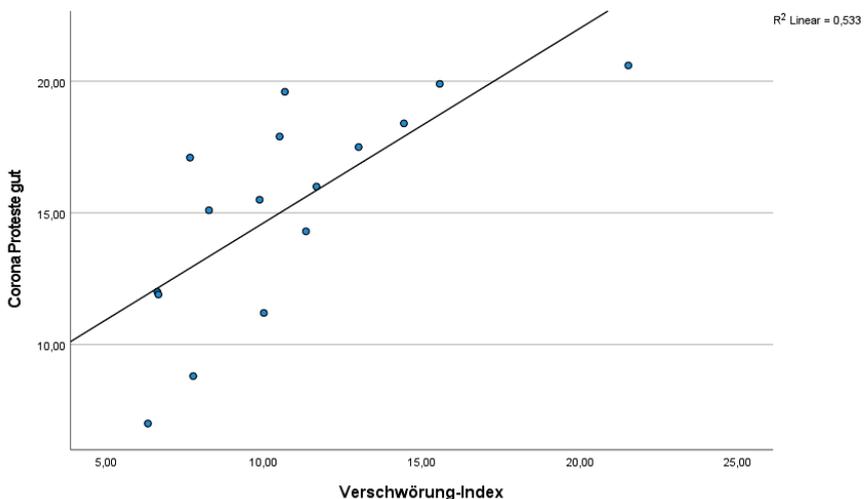
5. Protestbereitschaft und Protestverhalten

Nicht lange nachdem in Reaktion auf die Ausbreitung des Corona-Virus staatliche Maßnahmen ergriffen wurden, die Einschränkungen des Alltagslebens mit sich brachten, setzten die ersten Protestkundgebungen ein. Sie begannen im März 2020 und haben sich seitdem verstetigt. Zunächst kam es oft in zentralen Orten – in größeren Städten wie Berlin oder Stuttgart – zu Kundgebungen (oft in Form einzelner Großkundgebungen), später im Verlauf des Jahres 2021 ereigneten sie sich auch in mittelgroßen Orten – und dann oft mit kleineren Teil-

²³ Analysen, die sich auf die Impfquoten der 13 kreisfreien Städte und Landkreise von Sachsen beziehen, machen dies deutlich (Reuband 2021b).

nehmerzahlen und relativ regelmäßig. Wie man bundesweiten Umfragen entnehmen kann²⁴, werden Corona-Proteste umso häufiger gutgeheißen, je mehr die Corona-Maßnahmen für zu streng oder übertrieben gehalten werden. Unter denen, die sie für „übertrieben“ hielten, fanden im Jahr 2020 63 % der Befragten die Proteste „gut“. Unter denen, die sie „gerade richtig“ fanden, waren es 7 %. Und unter denen, die meinten, die Maßnahmen müssten härter ausfallen, 6 %. Desgleichen lässt sich zeigen, dass unter den Befragten, die sich sorgten, dass „dauerhaft Grundrechte eingeschränkt bleiben“, 50 % die Proteste gut fanden, während es unter denen, die sich darüber keine Sorgen machten, lediglich 9 % waren. Bei denen, die sich sorgten, die Einschränkungen der Grundrechte könnten dauerhaft bleiben *und* zugleich die Maßnahmen für übertrieben hielten, belief sich der Anteil mit Wertschätzung der Proteste gar auf 84 %.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Verschwörungsdenken und Beurteilung der Proteste gegen die Corona-Maßnahmen als „gut“ in den Bundesländern, 2020 (in %)



Angesichts dieser Befunde würde man erwarten, dass in den Bundesländern, in denen die Corona-Maßnahmen besonders kritisch beurteilt werden und das Verschwörungsdenken weit verbreitet ist, Corona-bezogene Proteste besonders häufig auf Billigung stoßen. Dies ist tatsächlich der Fall. So findet sich in Sachsen, wo beide Sichtweisen überproportional vertreten sind, der größte Anteil von Befragten, welche die Proteste gutheißen.²⁵ Berechnet man die Korrelation

²⁴ Sekundäranalyse des Verfassers des Politbarometers 2020 (GESIS ZA7753). Basis ist der kumulierte Datensatz, der Umfragen aus verschiedenen Monaten umfasst.

²⁵ Vergleicht man die Bundesländer im Anteil der Bürgerinnen und Bürger, welche die Proteste „gut“ finden, erweist sich Sachsen innerhalb des hier betrachteten Zeitraums des Jahres 2020 als das Land mit der höchsten Protestbefürwortung (20,6 %), gefolgt von Sachsen-Anhalt

zwischen dem Index für Kritik an den Corona-Maßnahmen und dem Positivurteil über Corona-Proteste auf Bundesländerebene, kommt man auf einen Wert von $r = .67$ ($p < 0,01$) und für die Korrelation zwischen dem Index für das Verschwörungsdenken und dem Positivurteil über Corona-Proteste auf einen Wert von $r = .73$ ($p < 0,01$) (dazu vgl. auch *Abbildung 3*). Würde man die Impfquote oder den AfD-Stimmenanteil als Ausdruck Corona-spezifischer Kritik zugrunde legen, gäbe es die Beziehung zur Bewertung der Proteste ebenfalls, aber sie wäre – vor allem im Fall der Impfquote – weniger stark ausgeprägt.²⁶ Dass noch andere Faktoren als die Corona-bezogenen Einstellungen und AfD-Affinitäten auf die Impfquote Einfluss nehmen, macht sich offenbar in Form eines geringeren Zusammenhangs mit der der Impfquote bemerkbar.

Wie verhält es sich mit dem Protestgeschehen selbst? Aus den Angaben zur Bewertung der Corona-Proteste lassen sich schlüssige Antworten darauf auf der Bundesländerebene nicht ableiten. Denn ob die Wertschätzung von Protest in Protest-Verhalten umgesetzt wird oder nicht, ist maßgeblich auch eine Folge situationsspezifischer Mobilisierung: abhängig davon, ob es Personen gibt, die zu Demonstrationen aufrufen oder sie organisieren. PEGIDA in Dresden ist dafür ein Beispiel: Die Einstellungen der Dresdner zu Fremden und zu Ausländern unterscheiden sich nicht von denen in westdeutschen Großstädten. Von einer überproportionalen Verbreitung ethnozentrischer Ressentiments kann nicht die Rede sein (Reuband 2020).

Die Zahlen, die für die Beschreibung des Protestgeschehens in den Bundesländern zur Verfügung stehen, sind spärlich. Sie finden sich verstreut und sind in der Regel nicht aufeinander bezogen. So heißt es z.B. zum Demonstrationsgeschehen am Montag den 24. Januar 2022 in ZEIT-Online (2022), knapp 53.000 Menschen hätten nach Polizeiangaben in Sachsen gegen die Corona-Maßnahmen demonstriert. In Bezug auf den gleichen Tag heißt es in einem anderen, später veröffentlichten Bericht an anderer Stelle (u.a. in T-Online 2022), rund 350.000 Menschen hätten bundesweit an Protesten gegen die Corona-Schutzmaßnahmen teilgenommen. In Relation zu Einwohnerzahl der Bundesrepublik gesetzt wäre die Zahl für Sachsen zweifellos überproportional

(19,9 %), Mecklenburg-Vorpommern (19,6 %) und Thüringen (18,4 %) (vgl. Spalte 3 in *Tabelle 3*). So sehr sich hier auch eine Rangordnung herauskristallisiert, sollte man diese andererseits nicht überinterpretieren – denn die Unterschiede sind in Prozentpunkten gesehen recht schwach. Man sollte auch die Stellung Sachsens und der Ost-Länder im Gesamtkontext der Bundesländer nicht überbewerten, die Unterschiede selbst zu manchen westdeutschen Bundesländern sind ziemlich gering.

²⁶ Die Korrelation zwischen der AfD-Wahl und der Beurteilung der Corona-Proteste als „gut“ beläuft sich auf Bundesländerebene auf einen Wert von $r = .69$ ($p < 0,01$) – sie ist in der Stärke vergleichbar der Korrelation mit den Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen.

groß.²⁷ Inwieweit sie es freilich auch dann noch wäre, wenn man den Vergleich nicht auf die Bundesrepublik als Ganzes, sondern auf die ostdeutschen Bundesländer beziehen würde, ist eine andere und bislang offene Frage.

Dass sich bei fehlendem Bezug auf die ostdeutschen Bundesländer leicht Fehldeutungen einschleichen können, kann man im Fall ethnozentrischer Ressentiments nachweisen. Was sich auf den ersten Blick als Sachsen-spezifisch darstellt, ist realiter typisch für die neuen Bundesländer (Reuband 2017, 2022b). Weil Sachsen in Ostdeutschland das Bundesland mit der größten Einwohnerzahl ist, muss es – selbst wenn das Ausmaß an Fremdenfeindlichkeit oder Corona-Skepsis gleich groß wäre wie in den anderen ostdeutschen Bundesländern – in absolute Zahlen gesehen zwangsläufig ein größeres Vorkommen von fremdenfeindlichen Aktionen oder Corona-Protesten zeigen. Dieser Tatbestand wird in der medialen Wahrnehmung oft übersehen und Sachsen Eigenheiten zugeschrieben, die sich bei näherer Betrachtung als fehlerhaft erwiesen. Was zur Bestimmung überproportionaler Auffälligkeit zählt, ist die jeweilige Personenzahl in *Relation* zur Bevölkerungszahl.

Die einzige bislang unternommene systematische Erfassung der Teilnehmerzahlen an Protesten in der Bundesrepublik, die im Rahmen eines Beitrags in der ZEIT durch Anfragen bei den Innenbehörden bzw. Polizeibehörden der Bundesländer entstand (DIE ZEIT 2022: 17), bezieht sich auf die Kundgebungen, die von Samstag den 18. Dezember bis Montag den 20. Dezember 2021 stattfanden. Hier erwies sich die Zahl der Teilnehmer pro 100.000 der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern als die größte, gefolgt von Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Sachsen bildete unter den ostdeutschen Ländern das Schlusslicht – wies gar weniger Kundgebungen relativ zur Bevölkerungszahl auf als das Saarland und unterschied sich praktisch nicht von Bayern.²⁸

²⁷ Der Anteil der Protestteilnehmer aus Sachsen würde einem Anteil von 15 % entsprechen, der Anteil der Sachsen an der Bevölkerung der Bundesrepublik liegt hingegen bei 5 %.

²⁸ Für Sachsen wurde eine Zahl von 408 Teilnehmern pro 100.000 Einwohner errechnet – weniger als die Hälfte als in den anderen ostdeutschen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern 1.366, Brandenburg 1.114, Sachsen-Anhalt 897, Thüringen 856). Hingegen liegen gegenüber den westdeutschen Flächenländern die Werte in Sachsen nahezu gleich hoch oder höher (Bayern 401, Baden-Württemberg 345, Rheinland-Pfalz 222, Niedersachsen 190, Hessen 159, Nordrhein-Westfalen 140 [DIE ZEIT 2022]). Dass für die Unterschiede in der Rangordnung zwischen dieser und unserer Untersuchung mitverantwortlich ist, dass der Untersuchung der ZEIT ein Zeitraum zwischen Samstag und Montag zugrunde gelegt wurde, während in unserer Untersuchung nur der Montag gewählt wurde, ist unwahrscheinlich. Denn der Montag ist der übliche Demonstrationstag gegen die Corona-Maßnahmen, und die Zahlen der Bundesländer belegen dies auch für den von der ZEIT gewählten Zeitraum. So demonstrierten in Mecklenburg-Vorpommern – dem Bundesland mit der höchsten Teilnehmerquote in der ZEIT-Untersuchung – am Samstag und Sonntag den 18. und 19.12. 2021 mehr als 2.000 Menschen (Süddeutsche Zeitung 2021a) und am Montag den 20. Dezember rund 17.000 (Süddeutsche Zeitung 2021b). Zusammen sind dies rund 19.000 Menschen – umgerechnet auf die Bevölke-

Tabelle 4: Geschätzte Zahl der Teilnehmer an Montags-Kundgebungen gegen die Corona-Maßnahmen (ausgewählte Tage im Januar und Februar 2022) nach Bundesland in absoluten Zahlen und in Teilnehmerzahl pro 100.000 Einwohner

	Teilnehmer				Teilnehmer/Einwohner			
	31.01.	07.02.	14.02.	21.02.	31.01.	07.02.	14.02.	21.02.
Schleswig-Holstein	9.100	8.809	7.658	6.050	312,6	302,6	263,1	207,8
Hamburg	760	482	510	318	41,1	26,0	27,5	17,2
Bremen	300	200	190	100	44,1	29,5	27,9	14,7
Niedersachsen	13.400	10.950	11.000	7.350	167,4	136,8	137,4	91,8
Nordrhein-Westfalen	20.630	27.368	24.013	12.752	115,1	152,7	134,0	71,1
Rheinland Pfalz	7.350	8.000	6.500	5.200	179,3	195,2	158,6	126,9
Hessen	15.500	12.200	12.200	7.800	246,3	193,9	193,9	123,9
Saarland	1.000	1.000	800	600	101,6	101,6	81,3	81,3
Baden-Württemberg	50.800	55.900	45.300	33.100	457,5	503,5	408,0	298,1
Bayern	48.000	48.000	51.000	32.500	365,3	365,3	388,1	247,3
Berlin	5.832	4.229	4.099	1.939	158,9	115,4	111,9	52,9
Meckl.-Vorpommern	10.183	9.963	9.100	7.000	632,2	618,5	564,9	434,6
Brandenburg	21.621	18.174	16.123	10.670	854,2	718,0	637,0	421,6
Sachsen-Anhalt	17.500	15.000	13.400	8.700	802,5	687,9	614,5	399,0
Sachsen	50.000	50.600	48.000	39.500	1232,5	1247,2	1183,2	973,6
Thüringen	24.000	23.000	23.000	14.000	1131,9	1084,8	1084,8	660,3

Ergänzende Informationen: Die Teilnehmerzahlen stützen sich auf die Antworten der Landesinnenministerien bzw. der Landespolizeibehörden auf eine Anfrage des Verfassers. Dadurch, dass die Teilnehmerzahlen von mehreren Kundgebungen für das Bundesland aufaddiert werden, ergeben sich oftmals nicht gerundete Zahlen. Da die Zahlen auf groben Schätzungen beruhen, ist es jedoch weithin üblich, die Zahlen gerundet herauszugeben bzw. zu publizieren. In der vorliegenden Übersicht sind beide Varianten, je nach Bundesland unterschiedlich, vertreten. Im Fall von Mecklenburg-Vorpommern haben wir die Zahlen aus einem Verzeichnis der Kundgebungen pro Tag und Ort errechnet. Da an manchen Tagen in die Zahlen ebenfalls die Kundgebungen für die Corona-Maßnahmen eingehen, diese aber in den Listen nicht gesondert ausgewiesen sind, haben wir die Zahl auf der Basis von Informationen über die übliche Zahl an Teilnehmern des Gegenprotests (bzw. Angaben in Zeitungen über die Teilnehmerzahlen des Protests) etwas nach unten korrigiert. Im Fall des Bundeslandes Bremen gehen in die Statistik die Zahlen der Stadt Bremerhaven ein. In der Stadt Bremen fanden sich laut Angabe der Bremer Pressestelle nicht in nennenswertem Maße Teilnehmer zu den Kundgebungen gegen die Corona-Maßnahmen ein (beide Städte zusammen bilden das Bundesland Bremen).

Die Befunde dürften in erheblichem Maße eine zeit- oder ereignisbezogene Ausnahmesituation widerspiegeln. Kurz zuvor – im November – war in Sachsen eine neue Corona-Schutzverordnung erlassen worden, welche deutschlandweit die strengsten Regelungen einführte. Dazu gehörte auch, die Zahl der Teilnehmer

rungszahl ergibt dies einen Wert, der dem in der ZEIT angenähert ist. Ähnlich die Situation in Brandenburg. Hier nahmen am 18.12. rund 7.200 Personen an den Protesten teil, am 19.12. rund 950 und am 20.12. rund 20.200 (Antwort des Ministerium des Innern von Brandenburg an den Verfasser). Umgerechnet auf 100.000 Einwohner des Bundeslandes kommt man auf eine Zahl von 1.120, ähnlich wie in der ZEIT (2022). Vergleichbare Übereinstimmungen ergeben sich für Sachsen (eigene Berechnungen auf der Basis der vom sächsischen Innenministerium mitgeteilten Teilnehmerzahlen). Für die anderen Bundesländer haben wir keine vergleichbaren Überprüfungen vorgenommen, gehen aber davon aus, dass die Situation dort ähnlich ist.

bei Versammlungen auf 10 Personen zu beschränken (diese Bedingungen wurden erst Anfang Januar 2022 gelockert und nun bis zu 200 Personen erlaubt). Beschränkungen der Teilnehmerzahlen setzten in dieser Zeit ebenfalls in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg (sowie anderen Ländern) ein, jedoch in Fragen der zulässigen Personenzahl bei Kundgebungen in einer weniger restriktiven Weise.²⁹ Zudem spricht einiges dafür, dass die Spitzenstellung vom Mecklenburg-Vorpommern am 20. Dezember eine Art Ausnahmesituation darstellt – die Zahl der Teilnehmer war höher als bei Protestveranstaltungen zuvor. So heißt es, dass an diesem Tag mehr als doppelt so viele Menschen wie eine Woche zuvor zu den Kundgebungen gekommen waren – eine Woche zuvor seien es nach Angaben der Polizei 7.000 gewesen, jetzt seien es 17.000 Personen (ZEIT-Online 2021). Und in Bezug auf die Woche zuvor wiederum heißt es, es wären mehr als doppelt so viele wie in der Vorwoche gekommen (ZEIT-Online 2021 b).

Legt man die Teilnehmerzahlen im *Januar/Februar 2022* in Relation zur Bevölkerung zugrunde, so wie wir es für mehrere Montags-Demonstrationen getan haben (vgl. *Tabelle 4*), so ist von einer unterproportionalen Protestbereitschaft in Sachsen im Vergleich der ostdeutschen Bundesländer nichts (mehr) zu erkennen. Im Gegenteil: Sachsen nimmt deutlich die Spitzenposition unter allen ost- und westdeutschen Bundesländern ein, gefolgt von Thüringen (und dann erst von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt). Die Relationen innerhalb der ostdeutschen Bundesländer haben sich gegenüber denen vom Dezember grundlegend verschoben, ebenso gegenüber den westdeutschen Bundesländern. Unter den westdeutschen Bundesländern zeichnet sich vor allem Baden-Württemberg, gefolgt von Bayern, als Hotspot des Protestes aus.

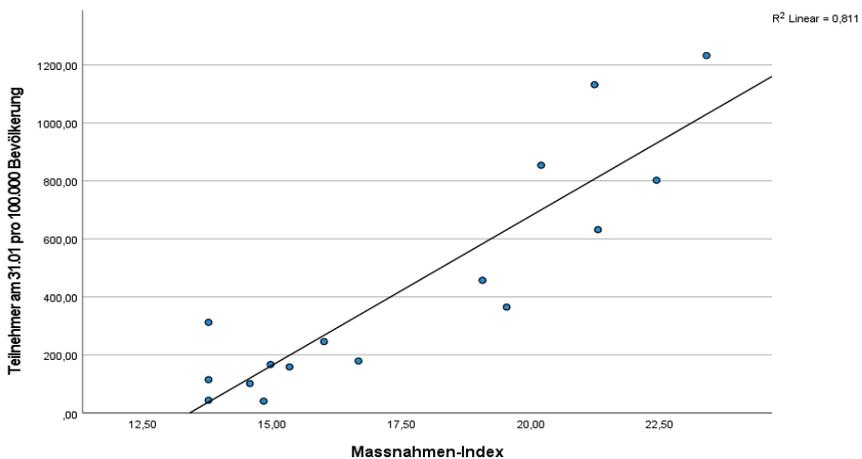
Wie hat sich die Neustrukturierung des Protestgeschehens zwischen Dezember und Januar/Februar vollzogen? Legt man aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht die kompletten Dezember-Zahlen der ZEIT zugrunde, die den Protest zwischen Samstag bis einschl. Montag umfassen, sondern wählt allein den Montag – den üblichen Demonstrationstag – am 20.12.2021 als Berechnungsbasis, kommt man für diesen Dezember-Tag bei Mecklenburg-Vorpommern auf einen Wert von 1.055 Teilnehmer pro 100.000 Bevölkerung, in Brandenburg auf 798

²⁹ In Mecklenburg-Vorpommern wurde in der Corona-Landesverordnung vom 23.11.2021 festgelegt, dass Veranstaltungen mit bis zu 600 Personen im Außenbereich zulässig seien. In Brandenburg wurde in den Änderungen ab dem 15.12.2021 für Versammlungen (Demonstrationen) eine Personenobergrenze im Freien von 1.000 gleichzeitig Teilnehmenden erlaubt. Auch wenn für die Zahl der Teilnehmer in den Ländern Obergrenzen vorgegeben wurden, daran gehalten haben sich die Gegner der Corona-Maßnahmen nicht notwendigerweise. Die Zahl der Teilnehmer wurde oftmals so groß, dass die Polizei überfordert gewesen wäre, hätte sie die Regeln der Corona-Schutzverordnung durchgesetzt. Seitens der Protestierenden wurden die Regeln häufig auch dadurch unterlaufen, dass neue Formen des Protestes gewählt wurden – etwa in Form von „Spaziergängen“ – ohne das Mitführen von Plakaten und öffentliche Ansprachen.

und in Sachsen auf 350.³⁰ Die Zahlen liegen nun etwas niedriger als zuvor, aber die Spitzenstellung von Mecklenburg-Vorpommern im oberen Teilnehmerbereich und von Sachsen im unteren Bereich bleibt (angesichts der zahlenmäßigen Bedeutung der Montagsdemonstrationen) erwartungsgemäß erhalten.

Vergleicht man die Zahlen in einem weiteren Schritt mit denen vom Januar/Februar 2022, so wird bei näherer Betrachtung deutlich, wie sich die Neustrukturierung (die womöglich eine Wiederherstellung früherer Verhältnisse darstellt) vollzogen hat. Danach hat sich das Protestgeschehen, gemessen an der Zahl der Teilnehmer pro Bevölkerung, in Mecklenburg-Vorpommern deutlich verringert, das in Brandenburg ist leicht und das in Sachsen erheblich gestiegen. Zum Rückgang der Teilnehmerzahlen in Mecklenburg-Vorpommern kam es vermutlich, weil der Tag im Dezember, an dem die Kundgebungen stattfanden – wie zuvor erwähnt –, eine Art „Ausreißer“ nach oben hin aus dem üblichen Protestgeschehen darstellte. Und zum Anstieg der Teilnehmerzahlen in Sachsen kam es vermutlich, weil die Restriktionen bei Demonstrationen gelockert wurden und darüber hinaus – in Sachsen wie anderswo – ganz allgemein das Protestgeschehen angesichts drohender Impfpflichten zunahm.

Abbildung 4 Zusammenhang zwischen der Kritik an den Corona-Maßnahmen und Zahl der Teilnehmer (pro 100.000 Bevölkerung) an den Protesten gegen Corona-Maßnahmen am 31.01.2022 in den Bundesländern

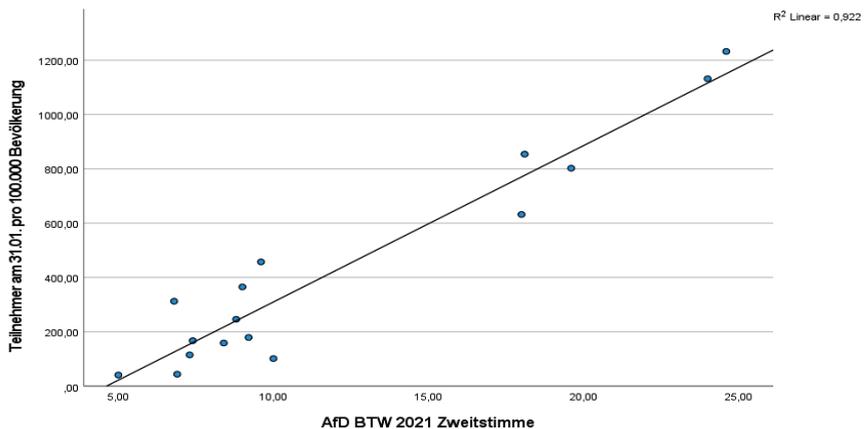


Wie sehr ist der Protest zu den unterschiedlichen Zeitpunkten eingebunden in das Einstellungsprofil, welches Proteste und Teilnehmerzahlen begünstigt?

³⁰ Die Teilnehmerzahlen lagen am 20.12.2021 nach Presseangaben (Süddeutsche Zeitung 2021) für Mecklenburg-Vorpommern bei 17.000 Personen, nach Angaben der Innenministerien/Landespolizeibehörden (Mitteilung an den Verfasser) in Brandenburg bei 20.200 und in Sachsen bei 14.200.

Unternimmt man eine entsprechende Analyse auf Länderebene, so kann man unschwer erkennen: Das Protestgeschehen im Januar/Februar 2022 korreliert stärker als das vom Dezember mit der Beurteilung der Corona-Proteste durch die Bevölkerung, mit der Beurteilung der Corona-Maßnahmen und mit dem Verschwörungsdenken. So korrelieren die Teilnehmerzahlen (pro 100.000 der Bevölkerung) von Januar und Februar 2022 mit der Bewertung des Protests als „gut“ je nach Kundgebung³¹ mit Werten zwischen $r = .61$ ($p < 0,05$) und $r = .73$ ($p < 0,01$), mit der Bewertung der Corona-Maßnahmen zwischen $r = .89$ und $r = .91$ ($p < 0,001$) (vgl. auch *Abbildung 4*) und mit dem Verschwörungsdenken zwischen $r = .77$ und $r = .80$ ($p < 0,001$). Die Teilnehmerzahlen (pro 100.000 der Bevölkerung) auf den Kundgebungen im Dezember 2021 korrelieren hingegen lediglich mit der Bewertung der Corona-Maßnahmen, nicht aber mit der Bewertung von Protest und Verschwörungsdenken.³² Des Weiteren zeigt sich, dass die Teilnehmerzahlen im Januar/Februar 2022 stärker mit dem AfD-Wähleranteil im Zusammenhang stehen als die Teilnehmerzahlen im Dezember 2021: die Korrelationen belaufen sich auf Werte zwischen $r = .95$ und $r = .96$ ($p < 0,001$) (vgl. auch *Abbildung 5*), während sie bei den Kundgebungen im Dezember nur bei $r = .65$ ($p < 0,01$) liegen.

Abbildung 5: Zusammenhang zwischen AfD-Wähleranteil in der Bundestagswahl 2021 und Zahl der Teilnehmer (pro 100.000 Bevölkerung) an den Protesten gegen Corona- Maßnahmen am 31.01.2022 in den Bundesländern



³¹ Einbezogen sind jeweils einzeln die Kundgebungen vom 31.01., 07.02., 14.02. und 21.02. 2022.

³² Korrelation mit dem Index für Corona-Maßnahmen $r = .66$ ($p < 0,01$), hingegen keine statistisch signifikante Korrelation mit dem Verschwörungsdenken und mit der Bewertung von Protest gegen die Corona-Maßnahmen. Der AfD-Stimmenanteil auf Bundesländerebene korreliert mit den Teilnehmerzahlen (pro 100.000 der Bevölkerung) der Kundgebungen in den Monaten Januar/Februar 2022 mit Werten zwischen $r = .95$ und $r = .96$ ($p < 0,001$), mit denen im Dezember 2021 (DIE ZEIT 2022) hingegen nur mit $r = .65$ ($p < 0,01$).

Dies kann man als einen weiteren Hinweis dafür werten, dass die Dezember-Zahlen eine Ausnahmesituation repräsentieren und die Einstellungen, welche Corona-Proteste begünstigen, in Sachsen durch äußere Rahmenbedingungen gehindert wurden, sich in Handeln umzusetzen. Womöglich entfalteten die gesellschafts- und Corona-bezogenen Einstellungen zudem erst ihre volle Wirkung, als die Ankündigung einer allgemeinen Impfpflicht eine zusätzliche Dynamik in die Corona-Debatte brachte.³³ Die Tatsache, dass Sachsen das Bundesland mit der niedrigsten Impfquote darstellt – die Zahl der Impfskeptiker und -gegner hier größer ist als anderswo – könnte dem dortigen Protest einen besonders starken Schub gegeben und zu einer überproportionalen Steigerung der dortigen Teilnehmerzahlen beigetragen haben.

6. Schlussbemerkungen

Die Unterschiede in den Corona-Impfquoten der Bundesländer gehen mit Unterschieden in der Verbreitung von Kritik an den Corona-bezogenen Maßnahmen parallel. Mögen die Unterschiede zwischen den Bundesländern in den Einstellungen zum Teil auch gering sein, so gibt es doch ein Muster, demzufolge die Corona-Impfquoten die Verbreitung von rechtspopulistischen Orientierungen und Verschwörungsdenken in gewissem Umfang widerspiegeln. Dass weitere Einflussfaktoren auf die Impfquoten einwirken – wie Impfkampagnen und Impfstrategien – schließt dies nicht aus. Das Beispiel Bremen legt dies nahe. Erst das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bestimmt letztlich darüber, welche Impfquoten erreicht werden.

Gemessen an der Impfquote sowie den Einstellungen zu Corona und den Corona-bezogenen Maßnahmen nimmt Sachsen nach den hier verfügbaren Umfragen (sie stammen primär aus dem Jahr 2020)³⁴ eine herausgehobene

³³ Von Interesse ist weiterhin der Befund, demzufolge die Einstellung zu den Protesten schwächer mit dem Protestgeschehen korreliert als die Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen und das Verschwörungsdenken. Dies mag zum Teil seine Ursache in der Unterschiedlichkeit der Erhebungszeitpunkte haben: die Daten zur Billigung des Protests sind älter als die zum Protestgeschehen selbst. Somit könnte es sein, dass zu dieser Zeit andere Themen und Akzente mit dem Begriff des Protests gegen die Corona-Maßnahmen seitens der Befragten verknüpft waren (neuere Daten zur Bewertung des Protests standen zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch nicht zur Verfügung). Es könnte aber auch sein, dass die Einstellungen zu den Corona-Maßnahmen und das Verschwörungsdenken letztlich wichtiger für das Protestverhalten sind als die globale Bewertung von Protesten. Was den Zusammenhang mit dem AfD-Wähleranteil angeht, so erweist er sich im kleinräumigen Kontext – wie am Beispiel Sachsens für das Jahr 2020 gezeigt wurde – als schwach bis nicht existent. Dies dürfte nicht zuletzt daraus erwachsen, dass der Ort der Proteste nicht mit dem Wohnsitz der Protestierenden identisch ist. Größere Orte werden als „Bühne“ des Protests bevorzugt, und in den größeren Orten sind die AfD-Stimmenanteile unterproportional groß (vgl. Reuband 2022a: 68, 72).

³⁴ Die forsa- und Politbarometer-Umfragen von 2021 und 2022 standen als Datensatz zur Zeit der Abfassung des Beitrags bei GESIS noch nicht zur Verfügung.

Stellung ein. Die Kritik an den Corona-Maßnahmen und das Verschwörungsdenken sind in Sachsen zwar auf Minderheiten beschränkt, aber sie sind etwas stärker als in anderen Bundesländern verbreitet. Zudem scheint in der Bevölkerung die Zahl derer, welche die Proteste gegen die Corona-Maßnahmen gutheißen, größer als anderswo zu sein. Dies findet offenbar eine Entsprechung auf der Handlungsebene. So lässt sich im Januar/Februar 2022 – einer Zeit, die über die bestehenden Maßnahmen hinaus durch die Ankündigung einer allgemeinen und einrichtungsbezogenen Impfpflicht³⁵ gekennzeichnet ist – für Sachsen (gefolgt von Thüringen) das größte Protestvolumen, gemessen an den Teilnehmerzahlen in Relation zur Bevölkerungszahl, konstatieren.³⁶

Dass dies in den Vormonaten noch nicht (oder zumindest nicht immer) zutraf – obwohl den Umfragen zufolge sich in Sachsen bereits eine größere Bereitschaft zum Protest als anderswo herausgebildet hatte –, verweist einerseits auf mögliche Effekte der in Sachsen ergriffenen Maßnahmen zur Beschränkung der Teilnehmerzahlen bei Kundgebungen. Und es verweist andererseits auf mögliche, zeitspezifische Mobilisierungseffekte. So bedarf es gewöhnlich einer Themenzuspitzung und entsprechender Mobilisierungsbemühungen von Seiten spezifischer Akteure, ehe sich ein Protestpotential in massenhaften Protest umsetzt. Die Ankündigung einer allgemeinen und einrichtungsbezogenen Impfpflicht, die angesichts der niedrigen Impfquote in Sachsen einen höheren Anteil von Personen als in anderen Bundesländern betrifft, könnte in Kombination mit spezifischen Akteuren³⁷ dem Protest in Sachsen einen besonders starken Schub gegeben haben.

Inwieweit die sukzessive Rücknahme der Corona-Maßnahmen ab Februar 2022 und die Aussicht, dass es zu einer allgemeinen Impfpflicht vielleicht doch nicht kommen wird³⁸, einen Rückgang der Proteste bewirken wird (verstärkt durch das Aufkommen neuer Themen, und Bedrohungen wie den Krieg in der Ukraine), bleibt abzuwarten. Denn der Rückgang der Corona-Inzidenzen ist seit jüngster Zeit einem erneuten Anstieg gewichen und schließt eine (partielle) Wiederkehr

³⁵ Gemeint ist hier das medizinische Personal und das Personal in Pflegeeinrichtungen. Dieses zeichnet sich in Sachsen ebenfalls durch eine besonders niedrige Impfquote aus. Eine Impfpflicht sollte bei ihnen am 16. März eingeführt werden.

³⁶ Eine andere Dimension betrifft die Zahl der Kundgebungen. Sie liegt in Sachsen niedriger als in Baden-Württemberg – bei ungefähr gleicher Teilnehmerzahl insgesamt. Am 31.01.2022 z.B. belief sich die Zahl der Kundgebungen in Sachsen auf 195, in Baden-Württemberg auf 331.

³⁷ Eine herausgehobene Position in der Mobilisierung nehmen in neuerer Zeit die rechtsextremen „Freien Sachsen“ ein (vgl. Kulturbüro Sachsen 2022, Deutschlandfunk 2022). Sie sind für einen großen Teil der angemeldeten, aber auch der unangemeldeten Kundgebungen verantwortlich. Die Aufrufe zu den Kundgebungen erfolgen dabei häufig über den Messenger-Dienst Telegram. In den anderen Bundesländern gibt es u.W. nach keine vergleichbare, flächendeckende Organisation des Protests durch einzelne Akteure.

³⁸ Siehe in diesem Zusammenhang die zurückhaltende Haltung seitens der Politik in Sachsen gegenüber der einrichtungsbezogenen Impfpflicht (MDR 2022a).

von Maßnahmen, die zwischenzeitlich abgeschafft wurden, nicht zwangsläufig aus. Zumindest innerhalb des hier betrachteten Zeitraums, der das Geschehen bis Ende Februar 2022 umfasst, ist ein Rückgang des Protests in nahezu allen Bundesländern unverkennbar: Nicht nur die Zahl der Teilnehmer ist gesunken, sondern – wie weitere Befunde darlegen – ebenfalls die Zahl der Kundgebungen.³⁹ Das Protestgeschehen scheint abzuflauen. Inwieweit es zu anderer Zeit bei gleichen oder anderen Anlässen erneut entfacht werden kann, im Gewand des Corona-Protests oder in anderer Form⁴⁰, muss vorerst ungeklärt bleiben.

Literatur

- Ärzte Zeitung (2022): COVID-19-Impfquote über 100 Prozent: Warum das in Bremen kein Fehler ist, in: Ärzte Zeitung 17.02.2022 (URL: <https://www.aerztezeitung.de/Nachrichten/COVID-19-Impfquote-von-ueber-100-Prozent-Warum-das-in-Bremen-kein-Fehler-ist-426897.html>; Zugriff 11.03.2022)
- Berger, R., S. Poppe und M. Schuh (2016): Zur Problematik der Zählung von Demonstrationsteilnehmern, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und 'Wende'-Enttäuschung? Forschungen, Deutungen und Ausblicke. Bielefeld, S. 113-146
- Berliner Zeitung (2022): Hunderttausende demonstrierten bundesweit gegen die Corona-Politik, 09.02.2022 (URL: <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/fast-300000-demonstrieren-bundesweit-gegen-die-corona-politik-li.210823>; Zugriff 11.03.2022)
- Der Spiegel (2021): Coronavirus in Sachsen. Petra Köpping gibt AfD Mitschuld an niedriger Impfquote, 15.09.2021 (URL: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-sachsen-impfen-skepsis-100.html>; Zugriff 10.02.2022)
- Deutschlandfunk (2022): „Freie Sachsen“/Rechtsextreme Mobilisierung gegen Corona Maßnahmen, 04.02.2022 (URL: <https://www.deutschlandfunk.de/wer-sind-die-freien-sachsen-100.html>; Zugriff 08.03.2022)

³⁹ In Sachsen z.B. ist die Zahl der Kundgebungen zwischen dem 31.01.2022 und dem 21.02.2022 gesunken von 195 auf 176, in Thüringen von 86 auf 73, in Baden-Württemberg von 331 auf 307, in Nordrhein-Westfalen von 170 auf 136, in Niedersachsen von 169 auf 127 und in Bayern von 140 auf 120 (Mitteilungen der jeweiligen Innenministerien an den Verfasser).

⁴⁰ Einige Autoren meinen, dass es sich in dem Protest gegen Corona bei einem Teil der Teilnehmer um einen Kern von Personen handelt, der ebenfalls bei anderen Themen sich dem Protest gegen die Maßnahmen der Regierung anschließt. Wie groß dieser anzusetzen ist und welchen Dynamiken er unterliegt, ist eine offene Frage. Bemerkenswert ist, dass sich mehrere zentrale Protagonisten der Corona-Kritik im Russland-Ukraine Konflikt auf die Seite Putins geschlagen haben und den Krieg im Kontext der Corona-Krise deuten (Jacob 2022). Damit wird in die Corona-Debatte eine zusätzliche Dimension eingebracht, die neue Issue-Konstellationen und neue Lagerbildungen schaffen könnte.

- DIE ZEIT (2022): Die Demo-Inzidenz, in: ZEIT im Osten, Nr. 3, 15.01.2022, S. 17 (URL: <https://www.zeit.de/2022/03/corona-protest-zwoenitz-einwohner>; Zugriff 02.02.2022)
- forsa (2021): Befragung von nicht geimpften Personen zu den Gründen für die fehlende Inanspruchnahme der Corona-Schutzimpfung. Berlin (URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/un-geimpfte-wollen-sich-nicht-ueberzeugen-lassen.html>; Zugriff 08.02.2022)
- Frei, N. und O. Nachtwey (2021): Quellen des „Querdenkertums“. Eine politische Soziologie der Corona-Proteste in Baden-Württemberg. Basel (URL: <https://boell-bw.de/de/2021/11/19/quellen-des-querdenkertums-eine-politische-soziologie-der-corona-proteste-baden>; Zugriff 08.01.2022)
- Grohe, E.D., W. Hablo, A. Löfgren und A. Ziegler (2022): Kurzstudie zu Impfstatus und Impfbereitschaft im Herbst 2021 (URL: <https://www.uni-kassel.de/fb07/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=4044&token=eb6640e200f506ba1c3b3762b48a4e983dcea0f8>; Zugriff 04.04.2022)
- Horstkötter, B., J. Desrosiers, U. Müller, O. Ommen, B. Reckendrees, L. Seefeld, V. Stader, M. Goecke und M. Dietrich (2021): Einstellungen, Wissen und Verhalten von Erwachsenen und Kindern gegenüber Impfungen – Ergebnisse der Repräsentativbefragung 2020 zum Infektionsschutz. BZgA-Forschungsbericht. Köln (URL: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/infektionsschutzstudie_2016--f4f414f596989cf814a77a03d45df8a1.pdf; Zugriff 08.03.2022)
- Hörter, Thomas (2020): Robuste Deutsche? Wie die Bundesbürger die Corona-Krise meistern. Deutsche Bank – GBMR Pressestudien. Frankfurt/M. (URL: https://www.db.com/files/documents/newsroom/Deutsche-Bank-Studie--Wie-die-Bundesbuenger-die-Corona-Krise-meistern.pdf?language_id=3; Zugriff 08.03.2022)
- Ifo Institut und forsa (2020): Erste Ergebnisse des Befragungsteils der BMG-Corona-BUND Studie. München/Berlin (URL: <https://www.ifo.de/DocDL/bmg-corona-bund-studie-erste-ergebnisse.pdf>; Zugriff 08.03.2022)
- Infas (2021): Impfquote und Impfbereitschaft nach Bundesland und Alter. Bonn (URL: https://www.infas.de/fileadmin/user_upload/PDF/infas_Pressemitteilung_Impfbereitschaft_nach_Bundesl%C3%A4ndern_und_Alter_20210818.pdf; Zugriff 08.03.2022)
- Jacob, C. (2022): Das reaktionäre „Bauchgefühl“, in: die tageszeitung, 12./13.03.2022, S. 6
- Klingemann, H.-D. (1971): Politische und soziale Bedingungen der Wählerbewegungen zur NPD. Fallstudie Baden-Württemberg, in: R. Wildenmann,

Hrsg., Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Band 2. München/Wien, S. 563-601

- Kulturbüro Sachsen (2022): Moratorium Rechts: Die Freien Sachsen. Dresden (URL: https://kulturbuero-sachsen.de/wp/wp-content/uploads/2022/02/Monitorium_Freie-Sachsen_12s_220207_WEB.pdf; Zugriff 08.03.2022)
- MDR (2022a): Sachsen wartet mit Umsetzung der Impfpflicht noch ab, 09.02.2022 (URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/impfpflicht-corona-pflege-ab-wann-einfuehrung-100.html>; Zugriff 11.03.2022)
- MDR (2022b): Chemnitzer Infektiologe: Durchseuchung funktioniert nicht, 10.03.2022 (URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/corona-impfung-novavax-gruenewald-100.html>; Zugriff 10.03.2022)
- Reuband, K.-H. (2003): The „allow-forbid“ asymmetry in question wording – A new look at an old problem, in: Bulletin de Méthodologie Sociologique (BMS), Nr. 80, S. 25-36
- Reuband, K.-H. (2017): Pegida, Sachsen und die Fremdenfeindlichkeit. Warum es komplexer und regionalspezifischer Analysen bedarf, in: Forschungsjournal soziale Bewegungen, Heft 1, S. 101-106
- 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, S. 13-27
- Reuband, K.-H. (2020): Rechtspopulistischer Protest – eine Folge lokaler politischer Kultur? Dresden als Entstehungs- und Veranstaltungsort der PEGIDA-Kundgebungen, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP), 26, Heft 2, S. 132-157
- Reuband, K.-H. (2021a): 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, Heft 1, S. 1-14
- Reuband, K.-H. (2021b): Der Einfluss politisch-kultureller Orientierungen auf Corona-Inzidenzen und Corona-Impfquoten. Ergebnisse einer Regionalanalyse in Sachsen, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP), 27, Heft 2, S. 206-214
- Reuband, K.-H. (2022a): Regionale Proteste gegen die Corona-Maßnahmen in Sachsen. Der Stellenwert von AfD-Affinitäten, Verschwörungsdenken und Ortsgröße, in: Zeitschrift für Politik, 69, Heft 1, S. 55-77
- Reuband, K.-H. (2022b): Ethnozentrische Ressentiments in Ostdeutschland – Nimmt Sachsen eine Sonderstellung ein?, in: Forschungsjournal soziale Bewegungen, 35, Heft 1, S. 230-236

- Robert Koch-Institut (2009): 20 Jahre nach dem Fall der Mauer: Wie hat sich die Gesundheit in Deutschland entwickelt? Berlin
- Robert Koch-Institut (2021) Erläuterungen zur Erfassung der COVID-19 Impfquoten. Berlin (URL:https://www.rki.de/DE/Content/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/07_2021.html; Zugriff 08.02.2022)
- Robert Koch-Institut (2022): Digitales Impfquotenmonitoring zur COVID-19 Impfung (URL: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Impfquoten-Tab.html; Zugriff 10.03.2022)
- Spöri, T. und J. Eichhorn (2021a): Wer glaubt an Corona-Verschwörungsmythen? Der Einfluss von Soziodemographie, politischen Einstellungen und Wertehaltungen in Deutschland. Berlin (URL: <https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/03/Corona-Verschw%C3%B6rungsmythen-und-Wertevorstellungen-in-Deutschland.pdf>, Zugriff 08.03.2022)
- Spöri, T. und J. Eichhorn (2021b): Wer glaubt (nicht mehr) an Corona-Verschwörungsmythen? Eine Analyse der Verbreitung derartiger Mythen in Deutschland 2020-2021. Berlin (URL: https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/11/Wer-glaubt-nicht-mehr-an-Corona-Verschw%C3%B6rungsmythen_final.pdf; Zugriff 08.01.2022)
- Süddeutsche Zeitung (2021a): Mehr als 2000 Menschen protestieren gegen Corona-Maßnahmen, 19.12.2021 (URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/demonstrationen-schwerin-mehr-als-2000-menschen-protestieren-gegen-corona-massnahmen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-211218-99-431728>; Zugriff 10.03.2022)
- Süddeutsche Zeitung (2021b): Rund 17.000 Menschen bei Protesten gegen Corona-Maßnahmen, 20.12.2021 (URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/demonstrationen-schwerin-rund-17-000-menschen-bei-protesten-gegen-corona-massnahmen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-211220-99-458088>; Zugriff 10.03.2022)
- T-online (2022): 350.000 an diesem Montag. Zahl der Teilnehmer bei Corona-Protesten wächst, 27.01.2022 (URL: https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_91556480/350-000-teilnehmer-am-montag-zahl-der-teilnehmer-bei-corona-protesten-waechst.html; Zugriff 08.03.2022)
- Vorländer, H., M. Herold und Cyrill 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 08.01.2022)

- Wagner, P.M. (1997): NPD-Hochburgen in Baden-Württemberg. Erklärungsfaktoren für die Wahlerfolge einer rechtsextremistischen Partei in ländlichen Regionen 1972-1994. Berlin
- Wiese, R. (2021): Impferfolg in Bremen, Kein Wunder, in: ZEIT Online, 18.12.2021 (URL: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2021-12/bremen-impferfolg-corona-impfquote-deutschland>; Zugriff 02.02.2022)
- Wolter, F., J. Mayerl, H. Andersen, J. Junkermann und T. Wieland (2021): Überschätzung der Impfquote gegen Covid-19 in Bevölkerungsumfragen: Ergebnisse einer experimentellen Methodenstudie. Chemnitz/Konstanz/Mainz (URL: https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/56032/Wolter_2-1s183kdh5iw1n0.pdf?sequence=3; Zugriff 08.03.2022)
- ZEIT-Online (2021a): Rund 7000 Demonstranten gegen Corona-Maßnahmen im Nordosten, 13.12.2021 (URL: <https://www.zeit.de/news/2021-12/13/demo-gegen-corona-massnahmen-2900-menschen-in-rostock>; Zugriff 10.03.2022)
- ZEIT-Online (2021b): Rund 17.000 bei Corona-Protesten in Mecklenburg-Vorpommern 20.12.2021 (URL: <https://www.zeit.de/news/2021-12/13/demo-gegen-corona-massnahmen-2900-menschen-in-rostock>; Zugriff 10.03.2022)
- ZEIT-Online (2022): Mehr als 50.000 Menschen demonstrieren gegen Corona-Regeln, 25.01.2022 (URL: <https://www.zeit.de/news/2022-01/25/mehr-als-50000-menschen-demonstrieren-gegen-corona-regeln>; Zugriff 02.02.2022)

Die substanzielle Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik: Eine empirische Analyse der Bürgermeisterkandidaturen in NRW 2020

Lars Holtkamp¹/Frederik Müller²/Elke Wiechmann³

1. Einleitung

Die Genderforschung in der männlich dominierten Politikwissenschaft ist immer noch eine kleine Nische (Wilde/Bomert 2019: 668). Dementsprechend liegen zur substanziellen Repräsentation von Frauen in der bundesdeutschen Politik (Präferenzen und Umsetzung von Fraueninteressen⁴), anders als beispielsweise für die USA, nur wenige empirische Studien vor. Die meisten Analysen konzentrieren sich für Deutschland auf die deskriptive Repräsentanz, womit sich zunehmend auch der Mainstream der Parteienforschung befasst mit zum Teil kuriosen Befunden. So kann man lesen, dass „keineswegs die Rede davon sein [kann], dass höhere Positionen weniger oft von Frauen als von Männern eingenommen werden“ (Höhne 2019: 15). Diese Aussage ist natürlich nicht richtig, wenn man sich allein die wenigen Ministerpräsidentinnen in der Geschichte der deutschen Bundesländer vor Augen führt. Für die kommunale Ebene ist das ebenfalls falsch. In einer repräsentativen Umfrage wurden Bürgermeister_innen im Jahr 2020 befragt. Ergebnis war, dass in den Kommunen über 20.000 Einwohner_innen lediglich 6% Frauen unter den Bürgermeister_innen waren (Mahler Walther/Lukoschat 2020). Im Vergleich zu früheren Befragungen ist der Frauenanteil nicht gewachsen. Lediglich in den kleinsten Kommunen, in denen dieses Amt häufig lediglich ehrenamtlich ausgeübt wird, ist der Frauenanteil deutlich höher. Fast jede zweite Bürgermeisterin arbeitet ehrenamtlich, während bei den Männern nur ein Viertel diese Position ehrenamtlich ausübt (Mahler Walther/Lukoschat 2020: 7; Najemnik 2021: 152). Hier sind also vorwiegend Frauen in der ‚Ehrenamtsfalle‘ bzw. bekommen in den kleinen Gemeinden eine vergleichsweise niedrige Besoldung. Europaweit liegt der Frauenanteil unter den Bürgermeister_innen einer Unter-

¹ Prof. Dr. Lars Holtkamp leitet das Lehrgebiet Politik und Verwaltung am Institut für Politikwissenschaft an der Fernuniversität in Hagen.

² Frederik Müller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrgebiet Politik und Verwaltung am Institut für Politikwissenschaft an der Fernuniversität in Hagen.

³ Dr. Elke Wiechmann ist Akademische Oberrätin am Lehrgebiet Politik und Verwaltung am Institut für Politikwissenschaft an der Fernuniversität in Hagen.

⁴ Da Frauen keine homogene Gruppe bilden, kann ihnen auch kein generelles gemeinsames Interesse unterstellt werden. Fraueninteressen lassen sich dennoch allgemeiner als Verbesserung der Situation von Frauen fassen. Dazu können etwa geschlechtsspezifische defizitorientierte Zuschreibungen gehören oder eingeschränkte Entfaltungsräume und -möglichkeiten, schlägt etwa Hierath vor (2001: 144f.).

suchung zufolge bei ca. 17% (Holtkamp/Wiechmann 2022; vgl. ähnlich auf anderer Datengrundlage EAF 2021: 4f.), wobei Deutschland kontinuierlich unter diesem Durchschnittswert liegt (vgl. Riethmüller 2021). Nach der Auswertung aktueller Daten für das Jahr 2021 verharrt Deutschland weiter unter 10% bei einem EU-Schnitt von mittlerweile 17,2%. Damit liegt Deutschland im EU-Vergleich auf Platz 21 von 27 Ländern. Diese untere Platzierung gilt ebenfalls für den Stadtrat. In dieser massiven Unterrepräsentanz sehen wir durchaus politischen Handlungsbedarf, den die national ausgerichtete Parteienforschung kaum in den Blick nimmt (Holtkamp/Wiechmann 2022). Vielmehr wird postuliert, dass sich die Berufspolitik allein aus der Parteimitgliedschaft rekrutiert (Höhne 2020) und deshalb auch kein höherer Frauenanteil in der Politik zu erwarten sei, da sich zu wenige Frauen in den Parteien engagieren. Abgesehen davon, dass diese Vorstellung angesichts der weiter sinkenden Anzahl der Parteimitgliedschaften bereits normativ problematisch ist, die sich schon aufgrund der Altersstruktur in den meisten Parteien weiter fortsetzen wird (Holtkamp 2017), trifft dieses Argument bei Bürgermeisterwahlen auch empirisch nicht zu. Auf der kommunalen Ebene wählen die Bürger_innen häufiger parteilose Bürgermeisterkandidaturen als Berufspolitiker_innen und gerade die Wählergemeinschaften nehmen deutlich zu. Die Bezugsgröße zur Ermittlung von Frauenunterrepräsentanz kann deshalb nicht der Anteil der weiblichen Parteimitglieder sein, sondern muss sich auf die ganze Wählerschaft beziehen. Damit ist trotz aller Relativierungsversuche des Mainstreams klar, dass die (weibliche) Mehrheit der Wählerschaft gerade bei den Bürgermeister_innen extrem unterrepräsentiert ist.

Ein Grund⁵, der für eine höhere deskriptive Frauenrepräsentanz immer wieder normativ angeführt wird ist, dass so die Interessen und Sichtweisen von Frauen stärker in die Politik eingebracht und umgesetzt werden, wovon durchaus beide Geschlechter profitieren könnten. Auf eine höhere deskriptive Repräsentation soll damit auch eine höhere substanzielle Repräsentation folgen (z. B. als Policy-Output mehr Kinderkrippen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie insbesondere für Frauen, aber auch für einige Männer verbessern könnten), wobei der Zusammenhang keineswegs linear ist und noch von einigen anderen Faktoren abhängt. Deskriptive Repräsentation „ist notwendig, aber nicht hinreichend für substanzielle Repräsentanz“ (Fuchs 2020: 261)⁶.

⁵ Ein noch gewichtigeres Argument ist, dass die starke Repräsentationslücke darauf hindeutet, dass Frauen nicht die gleichen Zugangschancen zur politischen Elite haben wie Männer. Diese politische Ungleichheit ist nur schwer in modernen Demokratien legitimierbar und ist mit dem Grundgesetz kaum vereinbar (vgl. Wiechmann 2019; Wiechmann 2020; Laskowski 2014: 93ff.).

⁶ Damit ist auch klar, dass die Hypothese von der kritischen Masse so nicht mehr haltbar ist. Danach wurde unterstellt, dass erst wenn die deskriptive Repräsentanz von Frauen über 30% steige, die substanzielle Repräsentation von Fraueninteressen realisiert würde. Das Konzept der kritischen Masse ist zu mechanisch, u.a. weil schon bei niedriger deskriptiver Repräsentanz eine substanzielle Repräsentanz erreicht werden kann (vgl. Baskaran/Hessami 2019) und berücksichtigt weder den

In diesem Beitrag konzentrieren wir uns im Folgenden weitgehend auf die substantielle Repräsentation und geben zunächst einen kurzen Überblick über die damit verbundenen Fragestellungen und den empirischen Forschungsstand. Daran anschließend werden kurz die theoretischen Erklärungsversuche für die unterschiedlichen politischen Präferenzen und den variierenden Policy-Output im Geschlechtervergleich angerissen und damit der Überblick im ersten Kapitel abgerundet. Zweitens legen wir eine multivariate Analyse der Geschlechterunterschiede bei den politischen Präferenzen der Bürgermeisterkandidaturen vor, nachdem wir nur sehr kurz auf die deskriptive Repräsentanz in unserem Sample eingegangen sind. Wir stützen uns dabei auf eine Online-Befragung aller Bürgermeisterkandidaturen anlässlich der Bürgermeisterwahlen 2020 in NRW, die mit Mitteln der Genderforschungsförderung der Fernuniversität Hagen finanziert wurde. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und weitere Forschungsperspektiven aufgezeigt.

2. Fragestellungen und empirischer Forschungsstand zur substantiellen Repräsentation

Die komplexe Frage nach der substantiellen Repräsentation von Frauen lässt sich im Kern in drei Teilfragen untergliedern (vgl. Brunsbach 2011: 5):

- *Gibt es, erstens, unterschiedliche Problemwahrnehmungen, Erfahrungshintergründe und politische Prioritätensetzung der Parlamentarier_innen bzw. Bürgermeisterkandidaturen getrennt nach Geschlecht?*
- *Lässt sich, zweitens, getrennt nach diesen Kategorien auch ein unterschiedliches Handeln der Repräsentant_innen in politischen Beratungs- und Entscheidungskontexten entsprechend den differenten Präferenzen verzeichnen?*
- *Führt dies, drittens, zu einem unterschiedlichen Policy-Output?*

Bei der substantiellen Repräsentation wurde, gerade im Zusammenhang mit der Untersuchung konservativer Politikerinnen, weiterhin zwischen Fraueninteressen und feministischen Perspektiven unterschieden. Letztere Repräsentanzform setzt im Kern die Positionen der Frauenbewegung und führenden Feministinnen um (Celis/Childs 2018: 18), die von einer strukturellen Benachteiligung von Frauen

Einfluss von einzelnen einflussreichen Akteur_innen (Frauen und Männer) und Parteien in Form von Fraktionsdisziplin noch von variierenden institutionellen Rahmenbedingungen (Wängnerud 2009: 60). Einige Autor_innen vertreten daher die Haltung, dass nicht allein die Zahl von Frauen in entsprechenden Positionen, die eine sogenannte „critical mass“ (Blome/Fuchs 2017: 62) bilden, entscheidend ist, um Fortschritte erzielen zu können, sondern eher, dass Personen, egal welcher politischen Couleur, sog. „critical acts“ (Blome/Fuchs 2017: 63) anstreben und tätigen müssten, um sich (erfolgreich) für Fraueninteressen einzusetzen (Höhmänn 2021).

ausgeht, der nur durch klare und hohe Frauenquoten begegnet werden kann. Diese Position wird beispielsweise von relativ vielen Frauen in der CDU nicht geteilt, weil sie befürchten, sich sonst als Quotenfrauen ohne inhaltliche Kompetenz zu disqualifizieren (Holtkamp/Schnittke 2010). Empirisch ist dieser Vorwurf nicht haltbar, weil durch Frauenquoten, gemessen am Ausbildungsniveau, sehr qualifizierte Frauen in die Parlamente einziehen und weniger kompetente Männer ersetzen, sodass Parteien in der Folgezeit dazu tendieren, kompetentere Männer zu rekrutieren. Quoten steigern also die Kompetenz von Parlamentarier_innen insgesamt (Krook/Zetterberg 2014: 287; Besley et al. 2017). Während sich die CDU-Frauen möglicherweise mit feministischen Positionen schwertun, dürften sie aber in der Regel durchaus die empirisch nachgewiesenen Interessen von Frauen in der Wählerschaft umsetzen wollen (etwa Ausbau der Kinderbetreuung).

Internationale Studien haben in den letzten Jahren deutlich gezeigt, dass Frauen bei den politischen Prioritäten und deren Umsetzung einen Unterschied machen. Hinsichtlich der Prioritäten und der Umsetzung in parlamentarisches Handeln wird der internationale Forschungsstand anhand der Auswertung vieler empirischer Studien wie folgt bilanziert:

„They show that female legislators have different priorities than male MPs and that they see themselves as representatives of the female electorate that they increasingly engage in plenary and committee debates on women-specific interests and they introduce more law initiatives on women-specific interests; on the other hand, however, scholars have begun to question how strong the postulated connection between women’s descriptive and substantive representation actually is“ (Hömann 2021: 12).

In einem aktuellen Überblick über die vielen internationalen Studien zum tatsächlichen Policy-Output insbesondere für die kommunale Ebene kommen die Autoren Hessami und Lopes da Fonseca zu folgenden belastbaren Zusammenhängen (ebd. 2020: 8-9):

Empirisch konnte nachgewiesen werden, dass Parlamentarierinnen eher die Prioritäten der Wählerinnen vertreten und eher der Sozial-, Familien- und Care-Politik einen höheren Stellenwert einräumen als Männer, und sie dies häufiger umsetzen (vgl. auch Wängnerud 2009: 62; O’Brien/Piscopo 2018: 66;). Insbesondere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden von Politikerinnen stärker umgesetzt (Elsässer/Schäfer 2018: 676). Selbst bei stärkeren finanziellen Restriktionen in den Kommunen werden diese Prioritäten für sozialstaatliche Interventionen von Bürgermeisterinnen eher implementiert (Holman 2014: 710).

Frauen setzen empirisch nachgewiesen eher auf Friedenssicherung, Abbruch von Kriegen und Friedensverhandlungen (Best et al. 2019; Hessami/Lopes da Fonseca 2020: 12f.). Sie forcieren Korruptionsbekämpfung und politische Transparenz. So wurde beispielsweise für italienische Kommunen nachgewiesen, dass mit steigendem Frauenanteil im Stadtrat die Infiltration durch die Mafia zurückgeht

(Baraldi/Ronza 2019). Als Bürgermeisterinnen realisieren sie die politische Transparenz mit mehr Bürgerbeteiligung bis hin zu informativeren Internetseiten der Stadt (Holman 2017: 289f.; Herrero-Gutierrez et al. 2021).

Auch wenn es einzelne Studien gibt, die diese klaren Geschlechterunterschiede relativieren, wurden diese Unterschiede immer öfter bestätigt. So gehört es mittlerweile zum Forschungsstand, dass Frauen einen Unterschied in vielen Politikfeldern machen, der als empirisch gesichert angesehen werden kann.

Allerdings ist der empirische Forschungsstand für bundesdeutsche Kommunen sehr defizitär, obwohl diese allein schon aufgrund der hohen Fallzahlen für quantitative Analysen am geeignetsten wären. Danach sprechen Frauen in den kommunalen Räten öfter zu Fragen der Kinderbetreuung und forcieren die städtischen Ausgaben für Angebote in diesem Politikfeld (Baskaran/Hessami 2019).

Die Unterschiede insbesondere bei der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und eine daraus resultierende Kinderbetreuungspolitik treffen insbesondere Frauen, die empirisch einen Großteil der Sorgearbeit leisten und zugleich beruflich tätig sind. Bei dieser bisher gegebenen sozialen Ungleichheit dürften Frauen im Durchschnitt stärker von dem Ausbau der Betreuungspolitik profitieren als Männer. Warum Politikerinnen stärker für einen Ausbau der Betreuungsangebote votieren, ist somit mit klassischen Repräsentationstheorien der Genderforschung (Phillips 1995; Mansbridge 1999) hinreichend zu erklären: Frauen interessieren sich stärker für die Probleme der weiblichen Wählerschaft. Sie kennen persönlich die Probleme im Umfeld und haben diese häufiger selbst erfahren. Sie stehen stärker im Kontakt mit Frauenbewegungen und staatlichen Gleichstellungsinstitutionen, für die ungleiche Betreuungsrelationen und möglichen Hilfsangebote eines der zentralen Themen sind. Dies lässt sich aus der Rational-Choice-Perspektive erklären, wonach Politikerinnen insbesondere Frauen als gesellschaftliche Mehrheit mobilisieren wollen, um ihre eigene Wiederwahl zu sichern. Weniger kann mit diesen Theorien erklärt werden, warum Politikerinnen stärker auf Bürgerbeteiligung, Transparenz, Friedenssicherung, Korruptionsbekämpfung und Sozialpolitik setzen. Allerdings könnte man anführen, dass Frauen als gesellschaftliche Mehrheit historisch in der Regel marginalisiert wurden und dementsprechend stärker zu gemeinwohlorientierten Politiken tendieren könnten.

Zunächst ist zumindest festzuhalten, dass von diesen politischen Präferenzen von Frauen fast die ganze Gesellschaft und Wählerschaft profitieren kann, was ein zusätzliches Argument für die Förderung deskriptiver und substanzieller Frauenrepräsentanz ist. Allerdings ist es wichtig, die Mechanismen offenzulegen, die hinter diesem unterschiedlichen Regierungsverhalten stehen, um sich darüber zu vergewissern, wie konstant diese Unterschiede sind, und ob es sich hierbei nicht um eher zufällige Scheinkorrelationen handelt.

Als zusätzlicher Ansatz, der weniger eine individuelle Rational-Choice Perspektive einnimmt, sondern eher aus der (politischen) Psychologie und der Ökonomie kommt, wird häufiger angenommen, dass sich im Kern die sozialisationsbedingten unterschiedlichen Präferenzen auch in diesem unterschiedlichen Policy-Output widerspiegeln.

Frauen handeln nach diesem Ansatz sozialisationsbedingt stärker risikoavers bzw. ziehen sich aus Konflikten zurück und zeigen eher ein prosoziales Verhalten⁷ als Männer, wollen also nicht nur ihren eigenen Nutzen maximieren, sondern auch den Nutzen anderer bzw. der Gesellschaft (Mendelberg/Karpowitz 2016). Diese unterschiedlichen Genderpräferenzen nehmen nicht mit zunehmendem ökonomischen Entwicklungsstand und höheren Gleichstellungsstandards eines Staates ab, sondern zu, da hierdurch mehr Freiheiten insbesondere für Frauen entstehen, die unterschiedlichen Präferenzen zu realisieren (Falk/Hermle 2018). Der gesellschaftliche Nutzen eines politischen Amtes ist somit für Frauen wichtiger und sie tendieren seltener als Männer zu starker Selbstdarstellung und politischem Wettbewerb in der Politik, wie es mehrfach in Gruppenexperimenten und Befragungen von Politiker_innen in der internationalen Forschung nachgewiesen wurde (vgl. Schneider et al. 2015: 518; Coffé/Davidson-Schmich 2020: 246). Während sich Männer im Durchschnitt stärker an risikoreichen Situationen beteiligen, tendieren Frauen eher dazu, sich nicht in solche Situationen zu bringen (Croson/Gneezy 2009: 6).

Dieser empirisch konstatierte Geschlechterunterschied (im Gegensatz zu Genderstereotypen) wird zunehmend in der politikwissenschaftlichen Genderforschung in Deutschland berücksichtigt. Der empirische Forschungsstand wird wie folgt beschrieben:

„... dass Frauen im Vergleich zu Männern eher konsensorientiert sind und ihre Meinung in geringerem Maße von Haus aus durchsetzen als Männer, dabei jedoch verantwortungsbewusster handeln.“ (Bieber 2013).

Bei der substanziellen Repräsentation könnte sich verantwortungsbewussteres Handeln und das skizzierte, risikoaverse und prosoziale Verhalten auch in anderem politischen Entscheidungsverhalten manifestieren, das insgesamt in einigen Politikfeldern zu besseren Politikergebnissen, nicht nur für Frauen, sondern für die Gesamtgesellschaft, führen könnte (z. B. Friedensicherung). Aber dies ist vorrangig empirisch zu beurteilen, um gängige Geschlechterstereotype zu vermeiden.

Diese beiden Erklärungsvariablen (risikoaverse und prosoziale Verhaltensorientierung) wurden in der Politikwissenschaft zunächst vor allem auf die Korruption und deren Bekämpfung angewendet, in dessen Folge erwartet wurde, dass Frauen

⁷ Prosoziales Verhalten ist definiert als „überdauernde Tendenz, an die Rechte und das Wohl von anderen zu denken, Anteilnahme und Empathie zu empfinden und so zu handeln, dass es den anderen nützt“ (Levine/Manning 2014: 387).

einerseits das Risiko höher bewerten bei Korruption selbst entdeckt zu werden und andererseits den gesellschaftlichen und staatlichen Schaden von Korruption höher gewichten (Wängnerud 2018). In der Konsequenz wird daraus geschlossen, dass mehr Frauen in politischen Gremien und Positionen zu niedriger Korruption beitragen. Ähnlich wurde dieser Ansatz auch auf die Friedenspolitik und die Sozialpolitik bezogen (Ranehill/Weber 2017: 34f; Brieger et al. 2019).

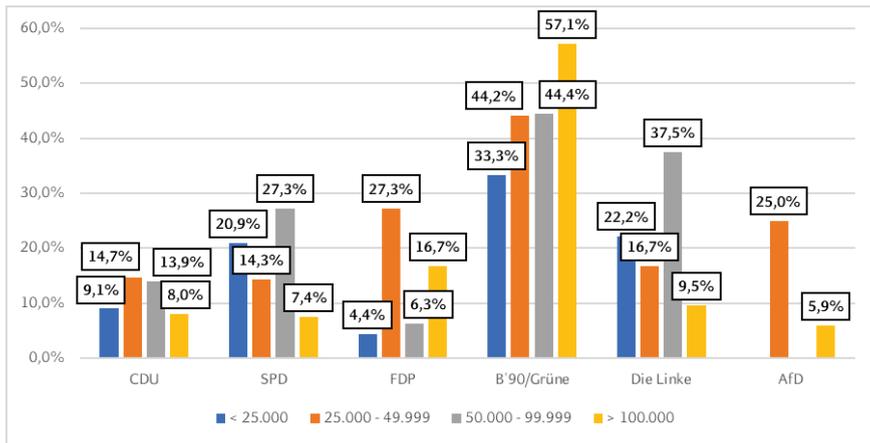
3. Empirische Befunde zur deskriptiven und substanziellen Repräsentation von Bürgermeisterkandidaturen in NRW

Wir haben zu den Kommunalwahlen 2020 in NRW alle Bürgermeisterkandidaturen online befragt. Von den insgesamt 1.345 Personen, die bei den NRW-Bürgermeisterwahlen 2020 kandidierten, nahmen 551 Personen an der Befragung teil. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 41,0%. Darüber hinaus haben wir die erfolgreichen Kandidaturen nach der Wahl erhoben und ausgewertet (N=380).

3.1 Deskriptive Repräsentation von Bürgermeisterkandidaturen in NRW

Hinsichtlich der deskriptiven Repräsentanz bei den Bürgermeisterkandidaturen konnten wir die zuvor für ganz Deutschland nachgewiesenen Befunde (Holtkamp et al. 2020) unter Erfassung des ganzen Kandidatenfelds für NRW bestätigen. Danach stellen die CDU und die SPD prozentual die wenigsten Kandidatinnen auf und anders als bei den Gemeinderatswahlen sind es in den Großstädten besonders wenige. Offensichtlich gelingt es Männern dort eher als den Frauen, sich bei der parteiinternen Nominierung bei einem stärkeren Wettbewerb um den besonders prestigeträchtigen Oberbürgermeisterposten durchzusetzen. Denn es dürfte wohl kaum wahrscheinlich sein, dass diese starke Unterrepräsentanz auf die Wählerschaft oder einen zu kleinen Kandidatinnenpool zurückzuführen ist. Das gilt vor allem für die Großstädte, sodass hier das Nominierungsverhalten der Parteien ausschlaggebend sein dürfte, wenn man dem Marktmodell der Nominierungsforschung folgt (Norris 2004; Holtkamp et al 2020).

Abbildung 1: Anteil weiblicher Kandidaturen nach Parteien in %



Quelle: Eigene Erhebung, N der Fallkommunen = 380

Zudem wurde deutlich, dass die wenigen weiblichen Kandidaturen insbesondere bei der CDU dann aufgestellt werden, wenn die Wahlchancen sehr gering sind (Kandidatur gegen Amtsinhaber und Partei in der Diasporasituation). Das führte dazu, dass bei den gewählten Bürgermeister_innen in unserem Sample die CDU prozentual die wenigsten erfolgreichen weiblichen Bürgermeisterkandidaturen stellte (vgl. Tabelle 1). Zugleich wird in der Tabelle deutlich, dass selbst in den stark parteipolitisierten Kommunen in NRW die Wähler_innen viele Kandidaturen gewählt haben, die nicht von den Parteien aufgestellt wurden (Sonstige/WVG/Einzelbewerbung). Darunter sind prozentual nahezu so viele Frauen wie bei der SPD zu finden. Die Grünen erreichen hier den Spitzenwert mit einer paritätischen Repräsentation, bei allerdings zu erwartenden niedrigen Fallzahlen der siegreichen Kandidaturen.

Tabelle 1: Erfolgreiche Kandidaturen (nach Parteien) in %

	männlich	weiblich	N
CDU/CSU	93,7	6,3	191
SPD	83,7	16,3	92
FDP	80,0	20,0	5
B'90/Die Grünen	45,5	55,5	9
Sonstige/WVG/Einzelbewerbung	83,1	16,9	83
Insgesamt	87,6 (N = 333)	12,4 (N = 47)	380

Quelle: Eigene Erhebung, N der Fallkommunen = 380

Nach dieser nur kurzen Skizze der deskriptiven Repräsentanz in unserem Sample, soll nun ausführlicher und mit multiplen Regressionsanalysen auf die substantielle Repräsentation eingegangen werden, die im Mittelpunkt dieses Beitrags steht.

3.2 Substantielle Repräsentation von Bürgermeisterkandidaturen in NRW

Zur Bestimmung der substantiellen Frauenrepräsentanz wurden zunächst die allgemeinen *politischen Prioritätensetzungen* von Kandidat_innen über 16 etablierte Items gemessen, die wesentliche Handlungs- und Problemfelder der Kommunalpolitik abbilden: Ver- und Entsorgung, Klimaschutz, Mobilität, Verkehrsinfrastruktur, Quartiersmanagement, öffentliche Sicherheit, Wirtschaftsförderung und Einzelhandel, Digitalisierung, Soziales, Senior_innen und Gesundheit, Kinderbetreuung, Kinder- und Jugendhilfe, Bildung, Kulturförderung, Gleichstellung sowie Sport und Freizeit. Es wird davon ausgegangen, dass bei diesen möglichen Prioritäten politischer Kandidat_innen nachweisbare und signifikante Unterschiede zwischen weiblichen und männlichen Kandidierenden bestehen (Lovenduski/Norris 2003; Sauer 2011; Bailer et al. 2021).

Die Hypothesen werden im Folgenden in zwei getrennten Blöcken empirisch geprüft. Zunächst werden die allgemeinen politischen Präferenzen der an der Befragung teilnehmenden Kandidat_innen ausgewertet und überprüft, inwieweit signifikante Unterschiede im Antwortverhalten von Männern und Frauen vorliegen. Anschließend folgen die vorgenannten feministischen Themenstellungen.

Im Folgenden soll auf die Darstellung einzelner deskriptiver Befunde weitgehend verzichtet werden, weil das Verhältnis von Geschlecht und politischen Präferenzen von der Parteizugehörigkeit stark überlagert wird. Frauen werden insbesondere von den Grünen häufiger aufgestellt und vertreten damit wahrscheinlich eher linke Positionen bzw. sind stark für eine Frauenquote. Um diesen Effekt konstant zu halten, muss also die Parteizugehörigkeit in die Regressionsanalyse aufgenommen werden. Ein zweiter möglicher Effekt kann bei der Gemeindegröße erwartet werden. So kommt auch die von den unterschiedlichen Datenzugängen und der Methodik fortgeschrittenste Analyse der Kommunen in einem Bundesland zu dem Ergebnis, dass die Politik „je nach Gemeindegröße unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten folgt“ (Tausendpfund/Vetter 2017: 28) und es hierzu noch einen erheblichen Forschungsbedarf gibt. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Gemeindegröße das Verhältnis von Geschlecht und Präferenzen überlagert, sodass diese Variable in die Regressionsanalyse aufgenommen wird.

Damit steht in der Regressionsanalyse die Frage im Vordergrund, ob es statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Geschlechtern hinsichtlich der politischen Positionierung gibt, wenn man den Einfluss der Parteirichtung und die Gemeindegröße konstant hält. Als Teil unseres Fragebogens haben wir diese Positionie-

rungen über die Einschätzung der Befragten ermittelt und gefragt, inwiefern sie im Falle eines Wahlsieges für bestimmte politische Themenfelder die kommunalen Ausgaben verringern, auf dem aktuellen Niveau belassen oder erhöhen wollen.

Bei zwei Positionierungen ergaben sich hochsignifikante Gendereffekte, die ebenfalls mit hoch signifikanten Effekten der politischen Richtung der Parteien einhergingen. Höhere Ausgaben für die Wirtschaftsförderung (vgl. Tabelle 2) werden weniger von Frauen als von Männern präferiert. Wirtschaftsförderung gilt eher als Männersache. Immer wieder sind Fotos in der Lokalpresse zu finden, in denen *Anzugträger in Gummistiefeln* den ersten Spatenstich machen und auf erfolgreiche Unternehmensansiedlungen oder deren verkehrliche Anbindung verweisen. Auch wenn die Kommune recht wenig für die Ansiedlung tun kann, werden in NRW immer wieder Gewerbegebiete oder Autobahnzubringer eingeweiht. Das ist zwar häufig nicht unbedingt effizient, aber für den Wahlkampf eine positive Inszenierung.

Gerade hier fallen die wichtigen Entscheidungen in der Regel im Bauausschuss, der eindeutig männlich dominiert ist. Auch in Großstädten werden beispielsweise Baudezernate überwiegend von Männern (83%) geführt. Zum Vergleich: Frauen stehen mit je 38% vor allem für Schule/Bildung und Kultur, also die eher *typischen* weichen Bereiche (Wiechmann 2020). Im gesamten Baubereich der öffentlichen Verwaltung, in der Politik und in der Privatwirtschaft sind Frauen in Führungspositionen sehr stark unterrepräsentiert. Das fängt bereits mit dem Studium an, wo etwa das Bauingenieurwesen in NRW derzeit nur zu 2,5%⁸ von Frauen belegt wird. Hier herrscht also eine starke Diskrepanz zwischen Frauen und Männern, was wohl u.a. auf gängige Genderstereotype zurückzuführen ist.

Tabelle 2: Regressionsergebnisse für das Item *Wirtschaftsförderung*

	Regressionskoeffizient	Signifikanz
Geschlecht	-0,770	.006*
Links-Rechts-Dimension	0,468	.000*
Einwohnerzahl der Kommune	0,056	.599

Quelle: Eigene Erhebung, N = 204, gültige N = 202

* Effekte statistisch signifikant.

Der zweite hoch signifikante Politikbereich ist die Förderung des ÖPNV (vgl. Tabelle 3): Bürgermeisterkandidatinnen wollen im Falle ihres Wahlsiegs hierfür mehr Geld ausgeben als Männer, auch wenn man die Parteirichtung und die Gemeindegröße konstant hält, die hier ebenfalls einen Einfluss haben.

⁸ Die Daten sind dem *Komm, mach MINT-Datentool* des Kompetenzzentrums Technik-Diversity-Chancengleichheit e. V. entnommen, welches Daten über die Zahlen und Anteile Studierender in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) ab 1975 bereitstellt. Die jüngsten verfügbaren Daten stammen aus dem Studienjahr 2019 (vgl. ebd.).

Tabelle 3: Regressionsergebnisse für das Item *ÖPNV-Förderung*

	Regressionskoeffizient	Signifikanz
Geschlecht	-1,238	.002*
Links-Rechts-Dimension	-0,508	.000*
Einwohnerzahl der Kommune	0,223	.080**

Quelle: Eigene Erhebung, N = 204, gültige N = 202

* Effekte statistisch signifikant.

** Effekt bei einseitigem Hypothesentest auch mit Wert bis .10 noch signifikant.

So wurde in der Diskussion über *feministische Verkehrspolitik* mehrfach empirisch belegt:

„dass für Frauen sog. ‚Wegekettten‘, auf denen sie mehrere Dinge hintereinander erledigen (von der Wohnung über den Kindergarten zur Erwerbsarbeit und danach über einige Läden zurück zur Wohnung) typisch sind, während der männliche Durchschnittserwerbstätige im Vergleich dazu einfache Wegestrukturen aufweist: Von der Wohnung zur Arbeit und zurück (mit einem gelegentlichen Umweg über Bordell oder Kneipe, der aber nicht weiter thematisiert wurde). Obwohl der in aller Regel radial auf das Zentrum ausgerichtete öffentliche Nahverkehr für die Mobilitätsstrukturen erwerbstätiger Männer geradezu prädestiniert ist, während die komplexen Mobilitätsstrukturen doppelt belasteter Frauen ein flächenerschließendes Verkehrsmittel erfordern“ (Becker 2008: 800).

Aber gerade die Verhältnisse auf dem Lande sind für Frauen besonders prekär. Der Mann fährt mit dem Auto zur Arbeit und viele Familien können sich keine zwei Autos leisten. Folge ist, bei kaum vorhandenem ÖPNV auf dem Lande, eine regelrechte *Frauenfalle*, die insbesondere auch Alleinerziehende bei schmalen Budget treffen kann. Zwar ist auch bei der Mobilität eine gewisse Konvergenz des Geschlechterverhaltens zu erkennen, aber das Mobilitätsverhalten von Frauen verändert sich „nach der Familiengründung deutlich in Richtung traditioneller Rollenzuschreibung. Im Gegensatz dazu stehen Männer, deren Mobilitätsmuster wesentlich stärker durch Ereignisse im Berufsleben beeinflusst werden“ (Rückert-John et al. 2020: 55).

Zudem setzt das Mobilitätsverhalten von Frauen deutlich weniger Luftschadstoffe frei, von denen sie negativer betroffen sind als Männer (ebd.: 58). In diesem Politikfeld gibt es also erhebliche Geschlechterunterschiede, die die befragten Bürgermeisterkandidatinnen mit Fokus auf die weiblichen Mobilitätsbedarfe offensichtlich stärker repräsentieren wollen.

Bei den einbezogenen *feministischen Themenstellungen* stellen sich nicht immer signifikante Zusammenhänge heraus. Sowohl für die Frage danach, ob Frauenorganisationen noch immer erforderlich sind, als auch bei der Einschätzung von Kandidat_innen, ob sie sich nach einem Wahlerfolg für Frauen engagieren würden, sind die Ergebnisse nicht signifikant und bleiben bei der Analyse in diesem Abschnitt außen vor. Gleichwohl gibt es eine Reihe anderer Fragestellungen, bei

denen es deutliche Unterschiede (im hoch signifikanten Maße) im Antwortverhalten gibt.

Der Notwendigkeit einer *Quotenregelung* stimmen deutlich mehr Frauen als Männer zu. Ebenso bei der Frage, ob Frauen und Männer bereits heute gleichberechtigt sind, stimmen Frauen mehrheitlich mit „nein“, Männer sind mehrheitlich geteilter Meinung oder stimmen mit „ja“. Den Einsatz der Politik für *Chancengleichheit* sehen beide Gruppen mit überwältigender Mehrheit als wichtig an, doch liegen hierbei auch insgesamt 12% der männlichen Kandidierenden im mittleren Bereich bzw. verneinen, dass man sich in der Politik um Chancengleichheit bemühen sollte. Diskrepanzen in den Einschätzungen bezüglich feministischer Positionen – die über die hier gewählten Items entlang der internationalen politikwissenschaftlichen Genderforschung (z.B. Erzeel/Celis 2016) erfasst sind – könnten möglicherweise darin begründet sein, dass männliche Kandidierende, aufgrund fehlender persönlicher Erfahrungen mit Ungleichheit und/oder geschlechtsspezifischer Diskriminierung, faktisch bestehende Ungleichheiten nicht als gravierende Problemstellung wahrnehmen.

Die Ergebnisse der multivariaten Analyse zeigen, dass Frauen im hoch signifikanten Maße die Quote stärker befürworten als Männer – auch bei Kontrolle der politischen Richtung der Partei und der Gemeindegröße. Zudem steigt bei eher linken Parteien die Befürwortung der Quote an. Schaut man sich die Verteilung in den beiden Parteien Bündnis 90/Die Grünen und CDU noch einmal genauer an (Abbildungen 2 & 3), wird deutlich, dass bei den Grünen eine übergroße Mehrheit von Frauen und Männern die Quotenposition (eher) befürworten. Das bestätigt die Befunde internationaler Studien, wonach Feminismus schon zu den ideologischen Wurzeln der Partei gehört, der von Frauen und Männern weitgehend geteilt wird (vgl. Bick 2019).

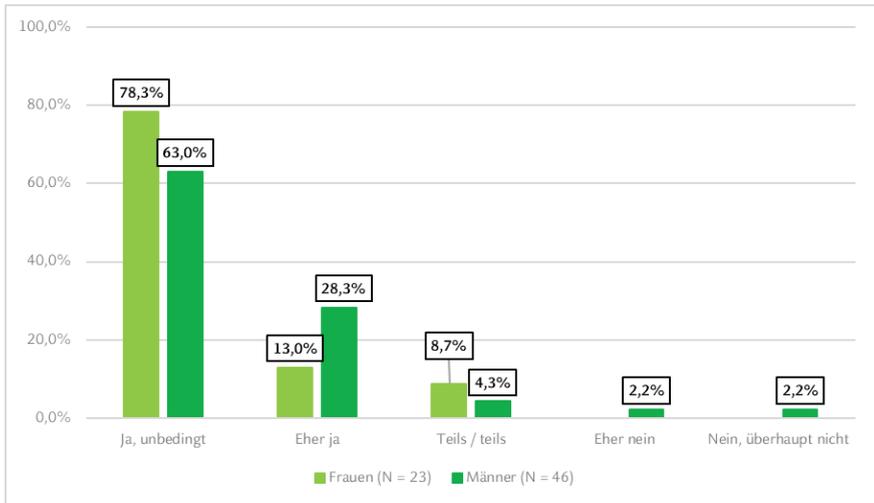
Tabelle 4: „Halten Sie eine Quotenregelung für Frauen und Männer in der Politik für sinnvoll, um mehr Frauen in Mandate zu bringen?“

	Koeffizient	Signifikanz
Geschlecht	1,043	.000*
Links-Rechts-Dimension	1,074	.000*
Einwohnerzahl der Kommune	-0,060	.567

Quelle: Eigene Erhebung, N = 551, gültige N = 548

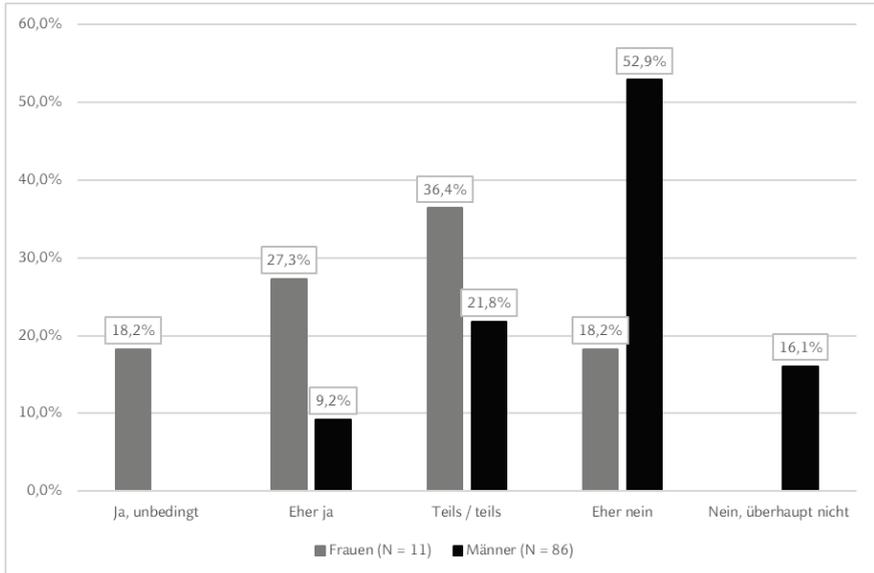
* Effekte statistisch signifikant.

Abbildung 2: „Halten Sie eine Quotenregelung für Frauen und Männer in der Politik für sinnvoll, um mehr Frauen in Mandate zu bringen?“ (Bündnis 90/Grüne)



Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 3: „Halten Sie eine Quotenregelung für Frauen und Männer in der Politik für sinnvoll, um mehr Frauen in Mandate zu bringen?“ (CDU)



Quelle: Eigene Erhebung

Deutlich ausgeprägter ist der Geschlechterunterschied bei der Union. Fast 70% der Männer lehnen die Quote (eher) ab, aber nur 18% der Frauen sind gegen die

Quote eingestellt. Allerdings fordern die Frauen auch nicht mehrheitlich die Einführung der Quote. Das zeigt also weiterhin eine niedrige Akzeptanz von Quoten, was sicherlich auch eine Ursache dafür ist, dass es in der CDU schwer ist Quotenregelungen durchzusetzen. Die Frauen sind sich nicht einig und die Männer sind deutlich dagegen – sicherlich keine guten Konstellationen für innerparteiliche Frauenförderung und Reformen. Zugleich wird damit der Befund aus der internationalen Genderforschung belegt, dass konservative Frauen sich schwerer damit tun, explizit feministische Statements zu unterstützen (Celis/Childs 2012).

Auch die anderen normativen Forderungen hängen im hoch signifikanten Maße vom Geschlecht und von der Parteirichtung ab, wobei nur in einem Fall auch die Gemeindegröße eine Rolle spielt (vgl. insgesamt: Tabellen 5-8 und für ein Item bei B 90/Grüne vs. CDU: Abbildungen 4 und 5).

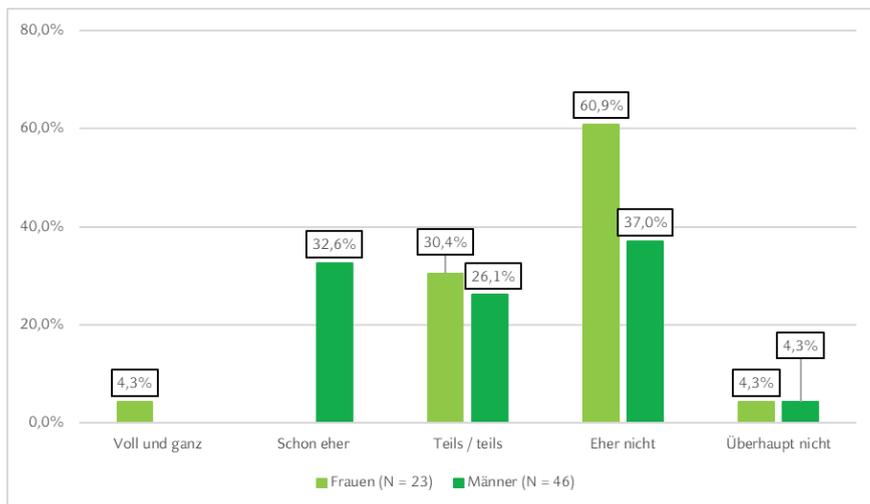
Tabelle 5: „Im Großen und Ganzen sind Frauen und Männer heute gleichberechtigt.“

	Koeffizient	Signifikanz
Geschlecht	1,526	.000*
Links-Rechts-Dimension	0,489	.000*
Einwohnerzahl der Kommune	0,034	.747

Quelle: Eigene Erhebung, N = 551, gültige N = 547

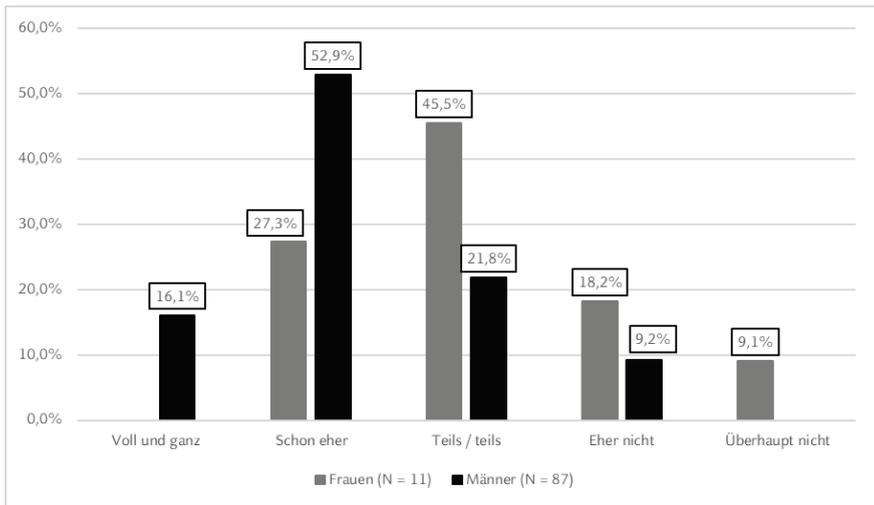
* Effekte statistisch signifikant.

Abbildung 4: „Im Großen und Ganzen sind Frauen und Männer heute gleichberechtigt.“ (Bündnis 90/Grüne)



Quelle: Eigene Erhebung

Abbildung 5: „Im Großen und Ganzen sind Frauen und Männer heute gleichberechtigt.“ (CDU)



Quelle: Eigene Erhebung

So sehen Männer der CDU die Gleichberechtigung zu nahezu 70% im Großen und Ganzen als (eher) erreicht an, während Männer der Bündnisgrünen nur zu knapp 33% zustimmen. Dagegen erkennen Frauen der Bündnisgrünen zu 65% (eher) keine Gleichberechtigung, wogegen nur 27% der CDU-Frauen diese Einschätzung teilen. Allerdings erkennt auch keine Frau der CDU eine bereits vollständige Gleichberechtigung. Dieses Ergebnis spricht erneut für eine eingeschriebene Parteiidentität beider Parteien im Umgang mit Frauen.

Tabelle 6: „Die Politik sollte sicherstellen, dass Frauen und Männer die gleichen Chancen haben.“

	Koeffizient	Signifikanz
Geschlecht	-1,023	.014*
Links-Rechts-Dimension	-0,551	.000*
Einwohnerzahl der Kommune	0,215	.102

Quelle: Eigene Erhebung, N = 551, gültige N = 548

* Effekte statistisch signifikant.

Tabelle 7: „Haben Sie den Eindruck, dass die Perspektiven und Anliegen von Frauen in der Politik genügend berücksichtigt werden?“

	Koeffizient	Signifikanz
Geschlecht	-1,916	.000*
Links-Rechts-Dimension	-0,716	.000*
Einwohnerzahl der Kommune	0,081	.490

Quelle: Eigene Erhebung, N = 551, gültige N = 531

* Effekte statistisch signifikant.

Tabelle 8: „Würden Sie als zukünftige_r Bürgermeister_in gerne mehr für Frauen in Ihrer Gemeinde tun als bisher?“

	Koeffizient	Signifikanz
Geschlecht	-1,916	.000*
Links-Rechts-Dimension	-0,716	.000*
Einwohnerzahl der Kommune	0,081	.490

Quelle: Eigene Erhebung, N = 551, gültige N = 511

* Effekte statistisch signifikant.

In unserem Forschungsprojekt spiegeln sich in Teilen also bisherige Erkenntnisse der Forschung zur substanziellen Repräsentation auf Ebene der kommunalen Exekutive wider (vgl. auch Blome/Fuchs 2017), wobei wir diese mit multivariaten Analysen auf eine solidere Basis gestellt haben. Neue Befunde haben wir insbesondere zu feministischen Positionen von Kommunalpolitiker_innen erzielt, die bisher in Untersuchungen zu Deutschland weitgehend ausgeblendet wurden. Gerade bei diesen Positionierungen haben wir aber die stärksten Unterschiede zwischen den Geschlechtern gefunden, bei denen zugleich ein starker Effekt der politischen Richtung der Parteien besteht.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass Frauen in der CDU keine Garanten für die Einführung und die Beobachtung der Einhaltung von Quoten bzw. Quoren sind, und dass CDU-Männer offenbar nicht verstehen, wozu man eine Quote brauchen könnte (bei bereits wahrgenommener erreichter Gleichstellung) bzw. sie zum Teil entschieden ablehnen. Bei den Grünen scheint demgegenüber mit großer Mehrheit, auch unter den Männern, die Quote als wichtig angesehen zu werden, um die von ihnen beobachtete soziale Ungleichheit zu reduzieren.

4. Fazit & Forschungsperspektiven

Die Ergebnisse der Bürgermeisterbefragung decken sich weitgehend mit den bisherigen Erkenntnissen der politikwissenschaftlichen Genderforschung zur substanziellen Repräsentation, wobei dies bisher in bundesdeutschen Kommunen nur für die Kinderbetreuungskosten empirisch belegt wurde.

Signifikante Unterschiede zwischen den Haltungen und Positionen von Männern und Frauen konnten bei den betrachteten Items teilweise nachgewiesen werden. Tendenziell priorisieren Frauen eher sog. „weiche Politikfelder“ (Hoecker 2009: o.S.). Insbesondere konnte in unserer empirischen Analyse gezeigt werden, dass BM-Kandidatinnen (unter Kontrolle der Gemeindegröße und politischen Richtung) eher weniger für die Männerdomäne der Wirtschaftsförderung ausgeben wollen als ihre männlichen Kollegen und dafür stärker den ÖPNV ausbauen wollen, der bei einem Ausbau eher den weiblichen Mobilitätsbedarfen entspricht. Dies gilt sicherlich v.a., wenn Familien sich aufgrund eines geringen Einkommens

den Unterhalt von zwei Autos nicht leisten können (Intersektionalität von Gender & Klasse) bzw. dann andere schmerzhaft Einschränkungen bei Kultur, Urlaub, Bildung etc. hinnehmen müssten. Deutlich wurde auch, dass Parteien bei den Ausgabepräferenzen durchaus einen Unterschied machen, wie es bei den stark konkurrenzdemokratischen Kommunen in NRW zu erwarten war. Ob das allerdings tatsächlich ihren Niederschlag im Haushaltsplan findet, ist bei der Parteidifferenz und der Geschlechterdifferenz durchaus kritisch zu diskutieren. Gerade die NRW-Kommunen haben über Jahrzehnte immer mehr Kassenkredite angehäuft und die Haushaltsaufsicht ist immer stärker gegen die Kommunen vorgegangen, bis hin zur Bestellung von vier Staatskommissaren (Holtkamp 2017), die den Stadtrat bei der Entscheidungsfindung zeitweise ersetzt haben. Zudem haben wir nur die Bürgermeisterkandidaturen untersucht, die häufiger nach einer siegreichen Wahl auf die Stadträte angewiesen sind. Allerdings sind die späteren Bürgermeister_innen wohl etwas freier gegenüber ihren Parteien (sie können erfolgreich wieder als Einzelbewerber kandidieren, selbst wenn die Partei sie nicht mehr aufstellen will) als das für gewählte Parlamentarierinnen gilt, sodass in dieser Hinsicht der Spielraum für substantielle Repräsentation größer sein könnte. US-amerikanische Studien deuten so auch darauf hin, dass Bürgermeisterinnen einen deutlich größeren Einfluss auf die substantielle Repräsentation haben als der Frauenanteil im Stadtrat (Holman 2014). Bürgermeisterinnen sind also ein zentraler „critical actor“ (Childs/Krook 2009: 125) zur Erhöhung der substantiellen Repräsentation von Frauen.

In unserer Kandidaturbefragung werden aber vor allem die feministischen Themenstellungen von weiblichen und männlichen Kandidierenden sehr unterschiedlich bewertet, wonach Frauen sowohl die Frage nach gegenwärtiger Gleichberechtigung als auch nach ausreichender Beachtung von Fraueninteressen durch die Politik als deutlich weniger gegeben bewerten als Männer. Der Einsatz der Politik für Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern wird zwar von beiden Geschlechtern als eher wichtig erachtet, die Anteile bei Frauen, die dies für sehr wichtig halten, sind jedoch deutlich höher als bei Männern und allein bei Männern finden sich anteilig Personen, die hier negativ eingestellt sind. Als potenzieller Lösungsansatz für die fehlende personelle Repräsentanz in Ämtern, Funktionen und Mandaten wird oftmals über eine Quotenregelung diskutiert. Hierzu sind weibliche Kandidierende in unserem Sample deutlich stärker positiv eingestellt als männliche Befragte.

Damit haben wir die erste Studie zu feministischen Positionen in Deutschland zu Kommunalpolitiker_innen vorgelegt, die mehrfach hoch signifikante Unterschiede zwischen Männern und Frauen feststellte und selbst bei konstant gehaltenen Parteidifferenzen und Gemeindegrößen bestehen blieben. Dass diese Effekte so deutlich auftraten, hat unsere Einschätzungen bei den feministischen Positionen sogar übertroffen (vgl. zu ähnlichen Befunden zu Parlamenten in der

Schweiz Lloren 2015). Das zeigt, wenn mehr Frauen in der Kommunalpolitik engagiert sind, dies wahrscheinlich noch mehr weibliche Kandidaturen nach sich ziehen könnte und eine Umsetzung der Parteiquoten wahrscheinlicher macht, zumal sich das Interesse vieler Frauen auch innerparteilich darauf fokussieren dürfte. Das gilt allerdings nur sehr bedingt für die CDU, weil hier die Frauen gegenüber der Quote nicht so aufgeschlossen und die Männer deutlich dagegen sind. Hierin spiegeln sich die internationalen Befunde zu Frauen in konservativen Parteien. Sie leisten zwar einiges für die substanzielle Repräsentation von Frauen, sind aber seltener Vertreterinnen feministischer Positionen, so wie es z.B. auch für Angela Merkel hervorgehoben wird (Ahrens/Lang 2022: 14).

An diese Untersuchungsergebnisse anknüpfend wären aus unserer Sicht drei Forschungsperspektiven bzw. Untersuchungsdesigns zielführend, um weitere Forschungslücken zu schließen:

Erstens sollte untersucht werden, ob die unterschiedlichen Ausgabenpräferenzen der Geschlechter auch tatsächlich umgesetzt werden, wenn Bürgermeisterinnen und weibliche Ratsmitglieder gewählt werden. Dabei wird es sicher nicht ausreichen, nur die Haushaltsdaten zu untersuchen, die von einem sehr komplizierten Ursachegeflecht beeinflusst werden und häufig gegenüber der Haushaltsaufsicht „geschönt“ werden, um starken Eingriffen durch symbolische Haushaltspolitik zu entgehen (Holtkamp 2017). Die Wahrscheinlichkeit von Scheinkorrelationen ist hoch und deshalb müssen die Untersuchungen auf der Akteursebene ansetzen, um zu belegen, dass Frauen sich in Ratsdebatten und Ausschussberatungen für diese politische Prioritäten ausgesprochen haben. Das wurde bisher nur für die Kinderbetreuungskosten in Deutschland überzeugend nachgewiesen (Baskaran/Hessami 2019), während dies in anderen Politikfeldern noch zu untersuchen wäre. Das gilt insbesondere auch für die Interaktion zwischen Bürgermeisterinnen und dem Anteil der weiblichen Ratsmitglieder.

Zweitens wäre es reizvoll, die Interessen und Präferenzen von Wählerinnen zu untersuchen und nicht nur indirekt herzuleiten, wie wir es in dieser Untersuchung getan haben. Inwieweit diese, dann empirisch ermittelten, Präferenzen der Wählerinnen mit denen der Kandidatinnen übereinstimmen, wäre in Responsivitätsuntersuchungen zu ergründen, die bisher in deutschen Kommunen noch nicht aus der Perspektive der Genderforschung durchgeführt wurden (vgl. zu kommunalwissenschaftlichen Untersuchungen bereits Holtkamp 2002). Diese Untersuchungen sind allerdings nur mit einem vielfach höheren Forschungsbudget im Vergleich zu unserer Kandidatenbefragung durchführbar.

Schließlich wäre es interessant, zu analysieren, wie sich die gravierenden Unterschiede bei den feministischen Positionen auf das Nominierungsverhalten der Parteiführung (auch nach Geschlecht) und auf die inhaltliche Diskussion in Partei und Stadtrat auswirken. Hier wäre sicherlich auch nach Parteien mit und ohne

Quote zu unterscheiden, die schon bei den feministischen Positionen ganz erhebliche Differenzen zeigten (sowohl bei Frauen als auch bei Männern), wie insbesondere beim Vergleich von Grünen und der CDU deutlich geworden ist. So ließe sich analysieren, wie die Umsetzung der Quoten und Quoren möglicherweise durch die Parteifrauen „überwacht“ werden, was eine wichtige Erklärung für die Implementation von Quoten ist, die in den Kommunen keineswegs die Regel sind (Holtkamp/Schnittke 2010). Nur wenn sich Frauen zur Kandidatur melden und notfalls auf die dann bindenden Quotenregelungen (bei SPD, Linke und Grünen) hinweisen, ist auch die Umsetzung der Quoten, zumindest bei den Ratsmandaten, zu erwarten. Das kann mittelfristig dann auch zu einer höheren deskriptiven Repräsentanz von Bürgermeisterinnen führen, wie es beispielsweise für französische Kommunen, bei (indirekt) gewählten Bürgermeisterinnen, gezeigt wurde (EAF 2021: 14).

Literatur

- Ahrens, Petra/Lang, Sabine (2022): Angela Merkel and the CDU Quota Curse. In: *German Politics* 31/1: 1-19.
- Bailer, Stefanie/Breunig, Christian/Giger, Nathalie/Wüst, Andreas M. (2021): The Diminishing Value of Representing the Disadvantaged: Between Group Representation and Individual Career Paths. In: *British Journal of Political Science* First View o. Nr.: 1-18.
- Baraldi, Anna Laura/Ronza, Carla (2019): Organized crime and women in politics: Evidence from a quasi-experiment in southern Italy. München.
- Baskaran, Thushyanthan/Hessami, Zohal (2019): Competitively Elected Women as Policy Makers. o.O.
- Becker, Ruth (2008): Raum: Feministische Kritik an Stadt und Raum. In: Becker, Ruth/Kortendiek, Beate (Hg.): *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*. Wiesbaden: 798-811.
- Besley, Timothy/Folke, Olle/Persson, Torsten/Rickne, Johanna (2017): Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review* 107/8: 2204-2242.
- Best, Rebecca H./Shair-Rosenfield, Sarah/Wood, Reed M. (2019): Legislative Gender Diversity and the Resolution of Civil Conflict. In: *Political Research Quarterly* 72/1: 215-228.
- Bick, Naomi (2019): Women's representation and European green parties: unlocking the connection. In: *International Feminist Journal of Politics* 21/5: 789-813.

- Bieber, Ina E. (2013): Frauen in der Politik. Einflussfaktoren auf weibliche Kandidaturen zum Deutschen Bundestag. Wiesbaden.
- Blome, Agnes/Fuchs, Gesine (2017): Macht und substantielle Repräsentation von Frauen. In: *Femina Politica* 26/1: 55-69.
- Brieger, Steven A./Terjesen, Siri A./Hechavarría, Diana M./Welzel, Christian (2019): Prosociality in Business: A Human Empowerment Framework. In: *Journal of Business Ethics* 159/2: 361-380.
- Brunsbach, Sandra (2011): Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42/1: 3-24.
- Celis, Karen/Childs, Sarah (2012): The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims? In: *Political Studies* 60/1: 213-225.
- Celis, Karen/Childs, Sarah (2018): Conservatism and Women's Political Representation. In: *Politics & Gender* 14/Special Issue 1: 5-26.
- Childs, Sarah/Krook, Mona Lena (2009): Analyzing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. In: *Government and Opposition* 44/2: 125-145.
- Coffé, Hilde/Davidson-Schmich, Louise K. (2020): The gendered political ambition cycle in mixed-member electoral systems. In: *European Journal of Politics and Gender* 3/1: 79-99.
- Croson, Rachel/Gneezy, Uri (2009): Gender Differences in Preferences. In: *Journal of Economic Literature*. 47/2: 448-474.
- EAF 2021: Mayoress! Women in Local Leadership- Ergebnisse und Empfehlungen eines EU-Projekts, Berlin.
- Elsässer, Lea/Schäfer, Armin (2018): Die politische Repräsentation von Frauen und der Umbau des Sozialstaats. In: *Politische Vierteljahresschrift* 59/4: 659-680.
- Erzeel, Silvia/Celis, Karen (2016): Political Parties, ideology, and the substantive representation of women. In: *Party Politics* 22/5: 576-586.
- Falk, Armin/Hermle, Johannes (2018): Relationship of gender differences in preferences to economic development and gender equality. In: *Science*. 362/6412: o.S.
- Fuchs, Gesine (2020): Politische Partizipationsforschung und Geschlecht – Eine Reflexion. In: Beck, Dorothee/Henninger, Annette (Hg.): *Konkurrenz für das Alphamännchen. Politische Repräsentation und Geschlecht*. Roßdorf: 250-266.
- Herrero-Gutierrez, Francisco-Javier/Simelio, Núria/Puertas, Lara Carrascosa (2021): Women Mayors in Spain: An Analysis of Gender Differences in the Manage-

- ment and Quality of Information on Municipal Websites. In: *Social Sciences* 10/4: 128.
- Hessami, Zohal/Lopes da Fonseca, Mariana (2020): Female Political Representation and Substantive Effects on Policies: A Literature Review. *European Journal of Political Economy* 63: o.S.
- Hierath, Bettina (2001): Repräsentation und Gleichheit. Neue Aspekte der politikwissenschaftlichen Repräsentationsforschung. Opladen.
- Hoecker, Beate (2009): Frauen in der Politik. Unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/gender/frauen-in-deutschland/49362/frauen-in-der-politik> (abgerufen am 01.04.2021).
- Holman, Mirya R. (2014): Sex and the City: Female Leaders and Spending on Social Welfare Programs in U.S. Municipalities. In: *Journal of Urban Affairs* 36/4: 701-715.
- Holman, Mirya R. (2017): Women in Local Government: What We Know and Where We Go from Here. In: *State and Local Government Review* 49/4: 285-296.
- Holtkamp, Lars (2002): Das Verhältnis von Bürgern und Bürgermeistern, in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*. Opladen: 235-253.
- Holtkamp, Lars (2017): *Formen kommunaler Demokratie. Direkt – Repräsentativ – Kooperativ*. Frankfurt a.M.
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja (2010): *Die Hälfte der Macht im Visier – Der Einfluss von Institutionen und Parteien auf die politische Repräsentation von Frauen*. Berlin.
- Holtkamp, Lars/Garske, Benjamin/Wiechmann, Elke (2020): Die Wahl von Bürgermeister_innen in Deutschland – Ursachen der Unterrepräsentanz von Frauen. In: *Gender* 12/1: 127-145.
- Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke (2022): Einleitung Frauenunterrepräsentanz in der Politik – Empirischer Forschungsstand und theoretische Erklärungsansätze. In: Holtkamp, Lars/Wiechmann, Elke (Hg.): *Der politische Gender Gap – Analysen kommunaler und nationaler Repräsentation*. Hagen: o.S. (im Erscheinen).
- Höhmann, Daniel (2021): *Electoral Incentives, Critical Actors, and the Substantive Representation of Women in Parliament*. Dissertationsschrift. Bamberg.
- Höhne, Benjamin (2019): Politik ist (k)ein Männergeschäft? Eine genderfokussierte Analyse der parteilichen Kandidierenden-Auswahl zu Bundestagswahlen. In: *böll.brief Demokratie & Gesellschaft # 11*. Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin. DOI: 10.25530/03552.2.

- Höhne, Benjamin (2020): Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 51/1: 105-125.
- Kompetenzzentrum Technik-Diversity-Chancengleichheit e.V. (o.J.): Komm, mach MINT-Datentool. Unter: <https://www.komm-mach-mint.de/service/mint-daten-tool> (abgerufen am 18.11.2021).
- Krook, Lena Mona/Zetterberg, Pär (2014): Introduction: Gender Quotas and Women's Representation – New Directions in Research. In: Representation 50/3: 287-294.
- Laskowski, Ruth (2014): Pro Parité: Ohne gleichberechtigte Parlamente keine gleichberechtigten Gesetze und keine gleichberechtigte Gesellschaft! Eine juristische Streitschrift für ein modernes Wahlrecht. In: djbz – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes 17/3: 93-103.
- Levine, Mark/Manning, Rachel (2014): Prosoziales Verhalten. In: Jonas, Klaus/Stroebe, Wolfgang/Hewstone, Miles (Hg.): Sozialpsychologie. Wiesbaden: 357-400.
- Lloren, Anouk (2015): Women's substantive representation: defending feminist interests or women's electoral preferences? In: The Journal of Legislative Studies, 2015, vol. 21, no.: 144-167
- Lovenduski, Joni/Norris, Pippa (2003): Westminster Women: the Politics of Presence. In: Political Studies 51/1: 84-102.
- Mahler Walther, Kathrin/Lukoschat, Helga (2020): Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Deutschland 30 Jahre nach der Wiedervereinigung Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. Berlin.
- Mansbridge, Jane (1999): Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". In: The Journal of Politics. 61/3: 628-657.
- Mendelberg, Tali/Karpowitz, Christopher F. (2017): Power, Gender, and Group Discussion. In: Advances in Political Psychology 37/S1: 23-60.
- Najemnik, Nicole (2021): Frauen im Feld kommunaler Politik. Eine qualitative Studie zu Beteiligungsbarrieren bei Online-Bürgerbeteiligung. Wiesbaden.
- Norris, Pippa (2004): Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behavior. Cambridge.
- O'Brien, Diana Z./Piscopo, Jennifer M. (2018): The Impact of Women in Parliament. In: Susan Franceschet, Susan/Krook, Mona Lena/Tan, Netina (Hg.): The Palgrave Handbook of Women's Political Rights. London: 53-72.
- Phillips, Anne (1995): The Politics of Presence. Oxford/New York.

- Ranehill, Eva/Weber, Roberto A. (2017): Do gender preference gaps impact policy outcomes? Zürich.
- Riethmüller, Felicitä (2021): Geschlechterungleichheit bei der Besetzung von Ministerposten: Eine Untersuchung anhand der deutschen Bundesländer. DNGPS Working Paper: 1-24.
- Rückert-John, Jana/Martens, Theresa/John, René/Alber, Gotelind/Röhr, Ulrike/Weller, Ines/Tippe, Mareike (2020): Abschlussbericht. Vorlauftforschung: Interdependente Genderaspekte der Bedürfnisfelder Mobilität, Konsum, Ernährung und Wohnen als Grundlage des urbanen Umweltschutzes. Gender Mainstreaming für eine zielgruppenspezifischere, effektivere urbane Umweltforschung. Dessau-Rosslau.
- Sauer, Birgit (2011): „Only paradoxes to offer?“ Feministische Demokratie- und Repräsentationstheorie in der „Postdemokratie“. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 40/2: 125-138.
- Schneider, Monica C./Holman Mirya R./Diekman, Amanda B./McAndrew, Thomas (2015): Power, Conflict, and Community: How Gendered Views of Political Power Influence Women's Political Ambition. In: Political Psychology 37/4: 515-531.
- Tausendpfund, Markus/Vetter, Angelika (2017): Kommunalpolitiker und lokaler Kontext: Fragen, Methoden, Befunde. In: Tausendpfund, Markus/Vetter, Angelika (Hg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden: 1-31.
- Wängnerud, Lena (2009): Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. In: Annual Review of Political Science 12: 51-69.
- Wängnerud, Lena (2018): Moving Beyond Categorical Measures of Gender in Corruption Research. Göteborg.
- Wiechmann, Elke (2019): Politische Repräsentanz von Frauen im Wandel? Essay. Unter: <https://regierungsforschung.de/politische-repraesentanz-von-frauen-im-wandel/> (abgerufen am 08.12.2021).
- Wiechmann, Elke (2020): Frauen in der Politik. In: von Miquel, Beate (Hg.): Geschlecht. Politik. Partizipation. NRW auf dem Weg zur Parität. Tagungsdokumentation. Essen: 9-19.
- Wilde, Gabriele/Bomert, Christiane (2019): Politikwissenschaft: feministische Positionen, Debatten und aktuelle Entwicklungen. In: Kortendiek, Beate/Birgit Riegraf/Sabisch, Katja (Hg.): Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung. Wiesbaden: 663-671.

Sozial-liberal 2.0

Das Ampelbündnis in der Tradition der sozial-liberalen Koalition (1969-1982)?

Dr. Deniz Anan¹

Mit dem Motto „Mehr Fortschritt wagen“² stellt sich die neue Ampel-Regierung ausdrücklich in die Tradition der 1969 gebildeten sozial-liberalen Koalition.³ Diese Zeit liegt inzwischen rund 30 Jahre vor der Geburt heutiger Erstwählerinnen und Erstwähler, aus der Sicht der *digital natives* somit in grauer Vorzeit. Es lohnt sich daher, einen kurzen Blick auf die Entstehung und die Entwicklung des ersten bundesdeutschen Mitte-Links-Pakts zu werfen.

Deutschland hatte damals ein „Zweieinhalbparteiensystem“. Nach dem Verschwinden kleinerer zumeist rechts-bürgerlicher Parteien und dem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begünstigten Scheitern einer Etablierung radikaler Antisystemparteien auf der rechten und linken Seite des politischen Spektrums, bestand das Parteiensystem der 1960er- und 1970er-Jahre aus gerade einmal drei Parteien. Diese vereinigten weit über 90 % der Stimmen auf sich (1972 und 1976 sogar 99 %) – und das bei einer Wahlbeteiligung zwischen 85 und 90 %. Regierungswechsel wurden in diesem System, weil die Union nach 1957 kein zweites Mal eine absolute Mehrheit der Mandate errang, allein durch die Koalitionsentscheidungen der Parteien ausgelöst. Die Segmentierung war also niedrig: Prinzipiell konnte jede der drei Parteien mit den beiden anderen eine Koalition bilden. Auf Bundesebene regierten zwischen 1961 und 1966 CDU/CSU und FDP miteinander, zwischen 1966 und 1969 im Rahmen der ersten Großen Koalition dann CDU/CSU und SPD.⁴ Im Vorfeld der Bundestagswahl 1969 herrschte keine Klarheit bezüglich der Koalitionsoptionen. Erst im Laufe des Wahlabends wurde CDU-Kanzler Kurt Georg Kiesinger der Machtverlust seiner Partei klar. Denn obwohl CDU/CSU mit 46,1 % klar vor der SPD (42,7 %) lag, bildeten Sozialdemokraten und die FDP, die mit 5,8 % sehr schlecht abgeschnitten hatte, eine Koalition miteinander. Dieser in keinsten

¹ Der Autor hat über die Parteiprogramme von FDP und Grünen promoviert und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der School of Social Sciences and Technology der Technischen Universität München.

² Bundesregierung 2021.

³ Vgl. hierzu auch Anan 2021.

⁴ Sozialliberale Koalitionen regierten allerdings schon seit den 1950er-Jahren auf Länderebene in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Berlin, Hamburg und Bremen.

Weise vom Wahlvolk, sondern allein durch Entscheidungen der Parteien hervorgerufene Wechsel gilt vielen Beobachtern als eigentlicher Zeitpunkt der endgültigen Etablierung der parlamentarischen Demokratie in (West-) Deutschland, ist doch die Akzeptanz eines friedlichen Machtwechsels in der Folge demokratischer Wahlen ein wichtiger Gradmesser für die nicht nur formale, sondern tatsächliche Verankerung der Demokratie in einer Gesellschaft.

Zwei Gründe bewogen SPD und FDP 1969 zu diesem neuartigen Bündnis jenseits der Union. Erstens das Erproben einer strategischen Machtoption, die beiden Parteien größeren Einfluss als in einer Juniorpartnerschaft mit der CDU/CSU sicherten. Und zweitens den gemeinsamen Wunsch zur Verwirklichung von Reformen in der Ost- und Gesellschaftspolitik, die allgemein als dringend notwendig empfunden wurden. Außerdem bedeutete das Bündnis mit der SPD für die FDP das endgültige Aus der für sie existenzbedrohenden Pläne eines relativen Mehrheitswahlsystems (Schiller 1993: 134, Dittberner 2010: 45).

Die SPD hätte sich bei einer Neuauflage der Großen Koalition erneut mit der Juniorpartnerschaft zufriedengeben müssen – nun stellte sie den Kanzler. Und die FDP, die im Kabinett Erhard II nur vier (von zwanzig) teils eher unbedeutende Ministerien erhalten hatte (Finanzen, Gesamtdeutsche Fragen, Bau, Forschung) besetzte trotz ihres geringen Anteils von rund 12 % an den für die Koalitionsparteien abgegebenen Wählerstimmen nun drei (von vierzehn) Ressorts⁵, darunter die Schlüsselpositionen des Innen- und Außenministers. Ab 1972 kam dann noch das aus FDP-Sicht wichtige Wirtschaftsministerium hinzu. Damit begann eine im Grunde bis heute fortgeführte Tradition, bei der die größere Partei einer Koalition dem Juniorpartner überdurchschnittlichen Einfluss zubilligt, in der Hoffnung, ihn so dauerhaft an die Koalition zu binden (vgl. Kirchner/Broughton 1988: 62). Dieser Aspekt kommt besonders bei lagerübergreifenden Koalitionen, und vor allem dann, wenn der kleinere Partner über Erpressungspotenzial in der Form einer Möglichkeit zum glaubhaften Koalitionswechsel verfügt (wie die damalige FDP) oder besonderen Widerwillen erkennen lässt (wie die trotz nur 20,5 % mit den Ressorts Finanzen, Außen, Justiz und Arbeit bedachte SPD 2018). In gewisser Weise ist hierin auch ein Ausgleich für die Nachteile zu sehen, die kleinen Parteien bei einem Wechsel in das andere politische Lager elektoral drohen: So verlor die FDP bei ihrem zweimaligen Lagerwechsel 1969/82 jeweils ein Viertel bis ein Drittel ihrer Anhänger (vgl. Kropp/Sturm 2013: 71, Dittberner 2010: 58-59, Lösche/Walter 1996: 85, 104-115). Und auch die ersten schwarz-grünen Koalitionen zeichneten sich später durch weit überdurchschnittliche Zugeständnisse an die Grünen aus (vgl. Kronenberg/Weckenbrock 2011). Obgleich insbesondere die Medien oft das Idealbild einer programmatisch sehr homogenen, *policy-seeking*-orientierten Schnittmenge

⁵ Die Position des Kanzerlamtsministers nicht mitgezählt.

koalition als alleiniges Muster der Koalitionsbildung darstellen, spielen die von der politikwissenschaftlichen Koalitionsforschung (vgl. Kropp/Sturm 2013: 13-44, Müller 2004, De Swaan 1973) herausgearbeiteten machstrategische Überlegungen im Sinne einer Maximierung von *office-seeking* also auch im deutschen System eine Rolle. Dies gilt noch viel mehr für andere demokratische Systeme, die teils äußerst heterogene Koalitionsmodelle kennen.⁶ Wie groß die Distanz der beiden Partner damals war, versteht nur, wer sich vor Augen hält, dass die damalige FDP keinesfalls in Gänze als liberale Partei gelten kann, sondern in weiten Teilen (besonders in den Landesverbänden NRW, Niedersachsen und Hessen) als antisozialistisch-nationalistisch zu charakterisieren war und zeitweise als Sammelbecken ehemaliger Nazis fungierte (vgl. Dittberner 2010: 34, Juling 1977: 19-26). Den berühmten (2015 aus Marketinggründen wieder abgeschafften) Zusatz „Die Liberalen“ führte die Partei, die noch 1957 zum Bundesparteitag in die „Reichshauptstadt Berlin“ (FDP 1957: 1) lud, folglich erst seit 1976 (vgl. Juling 1977: 62).

Das zweite Motiv für das Zusammengehen von SPD und FDP lag eindeutig im *policy-seeking*-Bereich: Nach 20 Jahren CDU/CSU-Regierung hatte sich, unter anderem transportiert durch links-liberale Medien wie Spiegel, Stern und Zeit, in weiten Teilen der Bevölkerung das Gefühl notwendiger innerer Reformen verbreitet. Spätestens seit Godesberg 1959 galt die Soziale Marktwirtschaft als etabliert. Die Vertriebenen waren in das System integriert, die sozialen Sicherungssysteme waren ausgebaut worden, und die Bundesrepublik zeichnete sich durch hohe Wachstums- und Beschäftigungszahlen aus. Allein 1969 wuchs das BIP um aus heutiger Sicht sagenhafte 7,5 % und die Arbeitslosenquote lag bei nur 0,9 % – und das bei einem Schuldenstand von unter 20 % des BIP (vgl. Giebel-Felten 2002/destatis.de).⁷ Als rückständig empfanden viele hingegen die Gesellschaftspolitik: Die Bundesrepublik der 1950er-Jahre, in dem das von Langzeitkanzler Adenauer symbolisierte katholische Milieu stärker als vor dem Krieg dominierte und insbesondere die Kulturpolitik prägte, gilt noch heute als Inbegriff von spießbürgerlichem Mief. Daran änderte sich auch in den 1960er-Jahren nicht viel: Wurde in Großbritannien etwa die Ära der Beatles und der Rolling Stones von der gesellschaftspolitisch progressiven Labour-Regierung unter Harold Wilson (1964-1970) begleitet, und signalisierte selbst die katholische Kirche in Gestalt des Zweiten Vatikanischen Konzils (1962-65) Aufbruch, so blieben das westdeutsche Straf- und Familienrecht weitgehend unverändert. Zwar wurde der „Bildungsnotstand“ mit einer Bildungsexpansion beantwortet,

⁶ So regierte in Finnland nach 2011 ein Bündnis aus Konservativen, Sozialdemokraten, Linksbündnis, Grünen, Christdemokraten und Partei der schwedischen Minderheit; die Opposition stellten Zentrumsparterie und rechtspopulistische *Wahre Finnen*.

⁷ Vgl. Giebel-Felten 2002 und <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrab003ga.html>.

aber in manchen Aspekten schien den Zeitgenossen inzwischen selbst die von Walter Ulbricht regierte DDR fortschrittlicher als der Westen Deutschlands: Bereits 1951 durfte dort der im Westen als skandalös erachtete und mit Aufführungsverboten belegte Film „Die Sünderin“ frei gezeigt werden, und 1968 schaffte die DDR dann den männliche Homosexualität unter Strafe stellenden § 175 StGB ab, der dort nach 1945, anders als im Westen, nur in der Fassung von 1925 und nicht in der von den Nationalsozialisten verschärften Fassung gegolten hatte. Cleavagetheoretisch gesprochen war die eindeutige Dominanz der ökonomischen Konfliktlinie zwischen Marktliberalität und sozialstaatlicher Intervention im Parteienwettbewerb zu Ende, die gesellschaftliche Konfliktlinie zwischen konservativ-autoritären und progressiv-libertären Auffassungen hatte an Bedeutung gewonnen (vgl. Tränhardt 1996: 208). Die sozial-liberale Koalition arbeitete dann, vom Bundesverfassungsgericht teils unterstützt, teils gebremst, in den Folgejahren auch eines dieser Themen nach dem anderen ab (vgl. Tränhardt 1996: 198-203, 215-223): Das Wahl- und Volljährigkeitsalter wurde von 21 auf 18 Jahre gesenkt (1970/72). Ehe- und Familienrecht wurden mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter abgeändert: Frauen bedurften für eine Erwerbstätigkeit nun keine Zustimmung des Ehemanns mehr (1977), im Scheidungsrecht ersetzte das Zerrüttungsprinzip das Schuldprinzip (1976). Die Gewissensprüfung bei der Kriegsdienstverweigerung (1977) wurde ebenso abgeschafft wie der § 175 StGB für Erwachsene (1973). SPD und FDP beschlossen die Fristenlösung bei Schwangerschaftsabbruch (1974) und führten die „Große Strafrechtsreform“ zu einem Abschluss (1970-74); es entfielen unter anderem das Pornografieverbot und der Straftatbestand der „Kuppelei“, der es untersagt hatte, unverheirateten Paaren (Hotel-) Zimmer oder Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Andere kontrovers diskutierte Vorhaben wie eine Legalisierung weicher Drogen oder der Ausstieg aus der Atomenergie wurden hingegen nicht realisiert. Der zweite als Desiderat empfundene Bereich war die Ost- und Deutschlandpolitik, wo der Hallsteinsche Alleinvertretungsanspruch umso mehr aus der Zeit gefallen zu sein schien je mehr Staaten (beginnend mit Jugoslawien und Ägypten) die DDR anerkannten. Die Leugnung der Realitäten, gerade im Verkehr nach und in Berlin, schien die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung merklich einzuschränken: Seit dem Mauerbau konnten etwa West-Berliner den östlichen Stadtteil nicht besuchen, und der Transitverkehr mit der Bundesrepublik war beschwerlich und von Schikanen begleitet (Delius/Lapp 1999). Die Koalitionspartner setzten demgegenüber das von Egon Bahr bereits 1963 auf einer Tutzingener Tagung skizzierte Alternativkonzept, unterhalb der Ebene einer völkerrechtlichen Anerkennung einen *modus vivendi* zu finden, in verschiedenen Verträgen mit der Sowjetunion, der DDR, Polen und der Tschechoslowakei, flankiert vom Berlin-Abkommen der Alliierten, bis 1973 um. Bekämpft von CDU/CSU und Vertriebenenverbänden gab man das Ziel einer Wiedervereinigung zwar nicht auf – Kanzler Brandt erklärte 1969 in seiner Regierungserklä-

rung und 1970 beim Gespräch mit DDR-Ministerpräsident Stoph in Erfurt fast wortgleich, die DDR könne für die Bundesrepublik „nicht Ausland“ sein (vgl. Bundesregierung 1969/1970) – und erkannte die Nachkriegsordnung durch einen Verzicht auf gewaltsame Änderung der östlichen Außengrenzen jedoch faktisch an. Die Beziehungen entspannten sich umgehend. Die spürbaren Erleichterungen im Reise- und Postverkehr führten zu großem Zuspruch seitens der Bevölkerung,⁸ und wie die weitere Geschichte zeigen sollte entfaltete Bahrs schon 1963 artikuliertes Ziel eines „Wandels durch Annäherung“ mittelfristig eine weit darüber hinausgehende Wirkung.

Allerdings wurde die sozial-liberale Koalition paradoxerweise schon bald zum Opfer ihres eigenen gesellschafts- und ostpolitischen Erfolgs. Das Bündnis hatte, so sahen es viele, seinen Zweck weitgehend erfüllt. Der „Vorrat an Gemeinsamkeiten“⁹ (Jesse 2015: 337), so sieht es die Zeitgeschichte, war bald aufgebraucht. Das ökonomische Klima verschlechterte sich: Die beiden Ölpreiskrisen brachten mit Preissteigerung einhergehendes gedämpftes Wachstum mit sich („Stagflation“) und auch die Arbeitslosenzahlen stiegen¹⁰ wieder. Die grundlegenden konzeptionellen Unterschiede beider Partner traten immer sichtbarer hervor. Denn der Wind hatte sich gedreht: An die Stelle des breiten Konsens über die Wirksamkeit nachfrageorientierter, antizyklischer Wirtschaftspolitik im Sinne von John Maynard Keynes betraten nun angebotsorientierte Konzepte und Monetarismus die Bühne. Ausgelöst durch die Wahlsiege Margaret Thatchers in Großbritannien (1979) und Ronald Reagans in den USA (1980) begann die bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/08 andauernde Ära, in der Deregulierung, Privatisierung, Flexibilisierung und Steuersenkung den Diskurs beherrschten. Die FDP, und insbesondere der seit 1977 amtierende Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff machten sich dieses Paradigma schnell zu Eigen (Lösche/Walter 1996: 92-104). Schon die „Kieler Thesen“ (1977) sind sehr viel sozialstaats-skeptischer als die „Freiburger Thesen“ (1971), in denen die Partei, übergeordnete makroökonomische Konzeptionen allerdings weitgehend ausblendend, noch von einer „Reform des Kapitalismus“ und der Besteuerung von Bodenwertzuwächsen gesprochen hatte.¹¹ Dasselbe gilt für das Wahlprogramm

⁸ Die kumulierten 54,2 % bei der Bundestagswahl 1972 (SPD 45,8 %, FDP 8,4 %), die den höchsten Wert für ein Mitte-Links-Bündnis in der deutschen Nachkriegsgeschichte darstellen, wurden denn auch als überdeutliche Billigung der neuen Gesellschafts- und Ostpolitik interpretiert.

⁹ Dieses Schlagwort wird teils auf Walter Scheel zurückgeführt, vgl. Tränhardt 1996: 219.

¹⁰ 1981 erstmals wieder über 1 Million Arbeitslose und über 5 %. Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrab003ga.html>.

¹¹ Allerdings wurde dieses Programm, das im Nachhinein in linksliberalen Kreisen teils geradezu verklärt wird, nur von einem Teil der Partei als tatsächliche programmatische Richtschnur gesehen, andere sahen es eher als notwendiges taktisches Zugeständnis an den damaligen eher linken Zeitgeist (vgl. Lösche/Walter 1996: 89-92).

1980. Die SPD, besonders Jusos und linker Flügel, setzten weiter auf Sozialstaatsexpansion und Konjunkturprogramme. Die Partner entfremdeten sich zusehends. Zusammengehalten wurde die Koalition zuletzt vor allem durch einen gemeinsamen Gegner: Franz-Josef Strauß, 1980 Kanzlerkandidat der Unionsparteien, polarisierte. Der erzkonservative Bayer, der Journalisten als „Ratten und Schmeißfliegen“ (Böhm 2015) titulierte, Nähe zu den diktatorischen Regimen in Südafrika und Chile demonstrierte und den BR bei progressiven Inhalten gelegentlich zur Ausblendung aus dem ARD-Programm anwies, hatte in der CDU viele Freunde. Von der SPD-Linken bis zu den FDP-Rechten konnte man sich jedoch darauf einigen, dass diesem Mann besser nicht die Zukunft des Landes anvertraut werden sollte. Strauß' Kandidatur verlängerte das Leben der Koalition, die sich ansonsten nicht mehr viel zu sagen hatte. Nach der Wahl 1980 traten die Risse dann aber umso deutlicher hervor (vgl. Weber 2012). Die Erfolge der Grünen machten künftige sozial-liberale Mehrheiten unwahrscheinlich, und weil die Ökopartei als weder koalitionsfähig noch -willig galt bedeutete dies das einstweilige Ende von Mehrheiten links der Union.¹² Genschers FDP rettete sich dann 1982 durch einen vorgezogen erneuten Koalitionswechsel zur Union, ausgelöst durch ein von Minister Lambsdorff vorgelegtes Konzept mit der Zielsetzung weitreichender Einsparungen, Deregulierung und Flexibilisierung, das die Forschung als „Fehdehandschuh“ (Dittberner 2010: 53) bzw. „Scheidebrief“ (Löwisch 2014) interpretiert.

39 Jahre später¹³ bilden SPD und FDP nun erneut eine Koalition, dieses Mal ergänzt um die Grünen. Durch die Wahl des Mottos „Mehr Fortschritt wagen“ als Titel des Koalitionsvertrags stellt sich das Bündnis selbst in die Tradition der sozial-liberalen Koalition, in deren erster Regierungserklärung es „Mehr Demokratie wagen“ hieß. Zudem ist das Etikett „Fortschritt“ ein naheliegender Oberbegriff für eine Kooperation von Linken und Liberalen, so wie das Gemeinsame von FDP und CDU/CSU gern mit dem Label „bürgerlich“ versehen wird.

Oben wurde festgehalten, dass machtstrategische Erwägungen und die Notwendigkeiten gesellschafts- und außenpolitischer Reformen die beiden Hauptmotive für die Bildung der sozial-liberalen Koalition waren. Wie sieht es heute aus? Für SPD und FDP gilt heute wie damals, dass keine andere Bündnisoption beiden Parteien mehr Einfluss verschaffen würde. Für die SPD wäre nach dem Wahlergebnis nur eine weitere Neuauflage der ungeliebten Großen Koalition eine alternative Machtoption. Anstatt der Rolle als Juniorpartner stellt die SPD aber nun selbst den Kanzler. Die damit verbundene Richtlinienkompetenz im Innern und die großen europapolitischen Spielräume liegen somit nach 16 Jahren

¹² Einmal abgesehen von dem unwahrscheinlichen, von Kanzlerkandidat Johannes Rau 1987 gleichwohl ausgegebenen Ziel einer absoluten Mehrheit der SPD.

¹³ 39 scheint eine magische Zahl in der Politik zu sein: Auch die Regierungszeit der SPD in Nordrhein-Westfalen (1966-2005) währte exakt 39 Jahre.

wieder bei einem Sozialdemokraten. Und die FDP erhält als kleinster Partner mit dem Finanz-, Justiz- und Verkehrsministerium nun gleich drei bedeutende, mit weitreichenden Steuerungskompetenzen bzw. Ressourcen ausgestattete Ressorts. Die Partei erzielte zudem beachtliche inhaltliche Zugeständnisse: So wurde der Verzicht auf Steuererhöhungen ebenso vereinbart wie das Fortgelten der Schuldenbremse, obwohl SPD und Grüne höhere Steuern anstrebten. „Bürgerversicherung“, Tempolimit, Zulassungsverbot für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor und eine verstärkte Regulierung der Provisionsberatung wird es nicht geben. Das Koalitionsabkommen betont mit der beschleunigten Digitalisierung und der verstärkten Förderung privater Investitionen zwei FDP-Kernanliegen. Dies überrascht nicht, hatte doch die FDP als Angehörige des anderen Lagers (nicht so anders als 1969 und mit Blick auf die programmatischen Unterschiede zu Grünen und SPD¹⁴) den weitesten Weg zum Ampelbündnis zurückzulegen und benötigt zur Rechtfertigung gegenüber der eigenen Anhängerschaft den Verweis auf deutliche Erfolge. So hatte sich die FDP 2005 der Bildung einer Ampelkoalition verweigert und erklärt, man wolle das rot-grüne „Elend nicht verlängern“ (Peter 2005), und noch im Sommer räumte Parteichef Christian Lindner ein, ihm fehle „die Fantasie, welches Angebot [SPD und Grüne] der FDP machen könnten.“ (RND 2021). Diesen überproportionalen Einfluss hätten, wäre es zu einem Jamaika-Bündnis gekommen, die Grünen einfordern können. In der Ampel scheinen sie gemessen am Wahlergebnis angesichts von fünf Ressorts (darunter weder Finanzen noch Verkehr, aber die für die Partei wichtigen Bereiche Umwelt, Wirtschaft/Klima und Agrar, außerdem das Außenamt) nicht überproportional aber angemessen vertreten.

Und wie sieht es heute mit der Gesellschaftspolitik als einigendem Band eines Mitte-Links-Bündnisses aus? Auch heute steht Deutschland wirtschaftlich gut da, gesellschaftliche Themen stehen alles andere als im Hintergrund. Es ist wenig überraschend, dass die auf ökonomischem Gebiet heterogenen Partner im Koalitionsvertrag eine umfassende gesellschaftliche Reformagenda verankert haben. Sie umfasst die, in den 1970-ern zwar heiß diskutierte, aber nie realisierte, Hanf-Legalisierung, den „Spurwechsel“ für Asylbewerber, die erleichterte Einbürgerung ebenso wie die Abschaffung des § 219 a StGB (Informationsverbot für Anbieter von Schwangerschaftsabbrüchen). Der Familiennachzug wird erleichtert, die Anker-Zentren geschlossen. Die Ampel-Partner wenden sich gegen eine umfassende Vorratsdatenspeicherung und wollen die Staatsleistungen an die Kirchen ablösen. Geplant sind die Kennzeichnungspflicht bei der Polizei und ein unabhängiger Polizeibeauftragter. Und ein weiteres Mal steht die Senkung des Wahlalters an, dieses Mal auf 16 Jahre, wobei angesichts der notwendigen Zweidrittelmehrheiten allerdings die Unionsparteien mitspielen

¹⁴ Zur Verhältnis der Programmatik von FDP und Grünen vgl. u.a. Anan 2017.

müssen. Dieses Reformpaket rechtfertigt sicher den Anspruch, das Ampelbündnis stehe für „mehr Fortschritt“. Mit der sozial-liberalen Reformagenda ist es dennoch nicht voll vergleichbar: Erstens fehlt manches, ein Paritätsgesetz ebenso wie eine Überarbeitung des § 218 StGB selbst. Zweitens wird die Arbeit der Ampel schon deshalb nicht mit dem Aufbruch der frühen Siebzigerjahre vergleichbar sein, weil das Ausmaß an Unzufriedenheit mit dem gesellschaftspolitischen Stillstand damals viel größer war als jetzt. Einige gesellschaftspolitische Reformen wie die „Ehe für alle“ oder die Aussetzung der Wehrpflicht hatten ja bereits die Vorgängerregierungen verwirklicht. Und drittens ist ein der Ostpolitik vergleichbares außenpolitisches Reformprojekt nicht in Sicht. Konnte man vor den Ereignissen des Februar 2022 konstatieren, dass Teile der Regierung vermutlich eine stärker wertebasierte Außenpolitik fordern, andere mit Blick auf die Exportwirtschaft eher bremsen würden und kein stimmiges, populäres Konzept in Sicht war, so bleibt nach dem russischen Angriff auf die Ukraine festzuhalten: Ganz im Gegenteil zur damaligen sozial-liberalen Politik stehen nicht Entspannung und der Brückenbau nach Osten, sondern der Umgang mit einer zunehmenden Konfrontation im Mittelpunkt. Mit Blick auf die unterschiedlichen Traditionen der Regierungspartner, die teils neben den transatlantisch geprägten außenpolitischen Mainstream treten (der in Teilen der SPD verbreitete Wunsch zur Verständigung mit dem Putin-Regime, die pazifische Herkunft der Grünen und die in der FDP anzutreffende Skepsis gegenüber Wirtschaftsanktionen), wird die Außen- und Sicherheitspolitik wahrscheinlich eher eine Herausforderung denn ein einigendes Band.

Während Machtstrategie 1969 wie 2021 als Hintergrund der Mitte-Links-Kooperation gelten kann, unterscheiden sich beide Regierungsbildungsprozesse somit bezüglich der Rolle der Reformagenda: War diese in den späten Sechzigern ein zentrales Motiv bei der Findung der Koalition, erscheint sie heute konstruierter und ist sehr viel stärker eine ex post vorgetragene Legitimation als wirklicher Auslöser.

Wiederholt sich Geschichte? Die Ampel-Partner, deren Kooperation ja über 2025 hinaus angelegt sein soll, sind in jedem Fall gut beraten, einen Blick ins Geschichtsbuch zu werfen. Denn die Wahrscheinlichkeit ist nicht so gering, dass nach Abarbeitung der gesellschaftspolitischen Reform die ökonomischen Unterschiede zwischen den Ampel-Partnern deutlicher hervortreten, die Koalition aber in vier Jahren erneut mit einem CSU-Kanzlerkandidaten konfrontiert werden wird. Nun ist Markus Söder nicht Franz-Josef Strauß. Aber die unmittelbar einsetzende Kritik von CDU und vor allem CSU, die die „links-gelbe“ Koalition in vertrauter 70er-Jahre-Manier mit Blick auf die Migrations- und Drogenpolitik als Sicherheitsrisiko attackierte (CDU/CSU 2021), zeigt, dass eine solche Polarisierung durchaus das Potenzial hat, die Ampelkoalition zu einen und mit einer Perspektive über 2025 hinaus zu versehen. Interessant wird, wie sehr sich die

FDP in die für sie inzwischen ungewohnte Rolle hineinfließt, von CDU/CSU und katholischer Kirche (vgl. Neumann 2021, Wirsching 2022) attackiert zu werden, und ob sie bei der Koalitionsbildung auf Länderebene eher zur Union tendiert oder sich auch hier als Teil eines Mitte-Links-Lagers versteht. Die 2022 anstehenden Landtagswahlen, unter anderem in den großen Flächenländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, werden hierüber Aufschlüsse geben.

Literatur und Quellen:

Anan, Deniz: Links-liberal zweiter Akt, taz, 04.12.2021, <https://taz.de/Ampel-und-SPD-FDP-Koalition/!5816082/>.

Anan, Deniz: Parteiprogramme im Wandel, Ein Vergleich von FDP und Grünen zwischen 1971 und 2013, Wiesbaden 2017.

Böhm, Angela: Worte mit Wirkung, Tagesspiegel, 08.05.2015, <https://www.tagesspiegel.de/meinung/causa-debatte/worte-mit-wirkung-franz-josef-strauss-ratten-und-schmeissfliegen/11750780.html>.

Bundesregierung: Argumentationspapier Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung, 16.03.1970, <https://www.hdg.de/lemo/bestand/objekt/dokument-argumentationspapier-voelkerrecht.html>.

Bundesregierung: Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag, 15.12.2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-1992008>.

Bundesregierung: Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag, 28.10.1969, https://www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf.

CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Pressemitteilung, 24.11.2021, <https://www.cdu-csu.de/presse/pressemitteilungen/links-gelb-stellt-deutschlands-sicherheit-auf-eine-harte-probe>.

Delius, Friedrich Christian/Lapp, Joachim: Transit Westberlin, Berlin 1999.

De Swaan, Abram: Coalition Theories and Coalition Formations, Amsterdam 1973.

Dittberner, Jürgen: Die FDP, Wiesbaden 2010.

FDP: Berliner Programm, 26.01.1957, <https://www.freiheit.org/sites/default/files/2020-06/1957berlinerprogramm.pdf>.

Giebel-Felten, Elvira: Wirtschaftliche Kennzahlen, Deutschlands wirtschaftliche Entwicklung im EU-Vergleich 1962-2001, Band 2, Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung, Band 78/2002.

Juling, Peter: Programmatische Entwicklung der FDP 1946 bis 1969, Meisenheim 1977.

- Kirchner, Emil/Broughton, David: The FDP in the Federal Republic of Germany, The requirements of survival and success, in: Emil Kirchner (Hrsg.), Liberal Parties in Western Europe, Cambridge 1988, S. 62-92.
- Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph: Schwarz-Grün, Wiesbaden 2011.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland: Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen: Theorie, Analyse und Dokumentation, Wiesbaden 2013.
- Jesse, Eckhard: Extremismus und Demokratie, Parteien und Wahlen, Göttingen 2015.
- Lösche, Peter/Walter, Franz: Die FDP, Darmstadt 1996.
- Löwisch, Manfred: Privatautonomie und Arbeitsrecht, JURA, Jg. 32, Heft 2/2014, S. 131-140.
- Müller, Wolfgang C.: Koalitionstheorien, in: Ludger Helms/Uwe Jun (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre, Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt (Main) 2004, S. 267-301.
- Neumann, Felix, Ampel-Koalition – Mehr Trennung zwischen Staat und Kirche wagen, 24.11.2021, <https://www.katholisch.de/artikel/32111-ampel-koalition-mehr-trennung-zwischen-staat-und-kirche-wagen>.
- Peter, Joachim: „Wir werden dieses Elend nicht verlängern“, Welt, 19.09.2005, <https://www.welt.de/print-welt/article165726/Wir-werden-dieses-Elend-nicht-verlaengern.html>.
- RND: Lindner zur Ampel mit SPD und Grünen, 31.08.2021 <https://www.rnd.de/politik/christian-lindner-fdp-zu-ampel-koalition-mit-spd-und-gruenen-mir-fehlt-die-fantasie-F3P74UOLTHMW6EELIITABTRG6I.html>.
- Schiller, Theo: Stand, Defizite und Perspektiven der FDP-Forschung, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen 1993, S. 119-146.
- Weber, Klaus: Der Linksliberalismus in der Bundesrepublik um 1969, Frankfurt (Main) u.a. 2012.
- Wirsching, Daniel: AZ, 01.01.2022, <https://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/kirche-augsburger-bischof-kritisiert-ampel-koalition-und-kanzler-scholz-id61398291.html>.

Parteipolitik und Impfpflicht

Andreas Wimmel¹

Plenardebatten und Abstimmungen, bei denen Fraktionsführungen ganz bewusst auf bestimmte Vorgaben verzichten, um Abgeordnete von Kooperationserwartungen zu entlasten, werden häufig als „Sternstunden des Parlaments“ bezeichnet.² Insbesondere bei ethisch-moralisch aufgeladenen Themen soll auf diesem Wege allen Mitgliedern des Bundestages ermöglicht werden, nur nach Gewissen und persönlicher Überzeugung zu entscheiden.³ Fraktionsbindungen treten in den Hintergrund, stattdessen finden sich Abgeordnete quergebündelt zusammen und erarbeiten gemeinsam Gruppenanträge, über die losgelöst vom Gegensatz zwischen Regierung und Opposition abgestimmt wird.⁴ In Theorien deliberativer Demokratie wird mit dieser Parlamentspraxis nicht selten die Hoffnung auf eine vernunftgeleitete, stärker am Gemeinwohl orientierte Politik verbunden, weil der parteipolitische Wettbewerb ruhe und deswegen die Chancen stiegen, dass sich im freien Spiel der Kräfte das bessere Argument durchsetze.⁵

Gleichwohl wohnt der ausdrücklichen Festlegung auf ein solches Prozedere der Mehrheitsfindung eine gewisse Widersprüchlichkeit inne. Bekanntlich sind Abgeordnete des Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 GG). Ganz ähnliche Formulierungen finden sich in den Verfassungen der Länder. Auch wenn sich Parlamentarier aus politischen Gründen nicht von allen Verpflichtungen und Abhängigkeiten lossagen können, besteht in deutschen Parlamenten *de jure* kein „Fraktionszwang“.⁶ Darüber hinaus unterscheidet das

¹ Dr. Andreas Wimmel ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

² Vgl. Kim Björn Becker, Der Bundestag und seine „Sternstunden“, www.faz.net/aktuell/politik/inland/warum-grosse-bundestagsdebatten-als-sternstunden-gelten-16141095.html (Abruf am 12.04.2022).

³ Vgl. Tatjana Heid, Eine Frage des Gewissens. Frei von Fraktionsdisziplin erlebte der Bundestag historische Debatten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. Januar 2022, S. 8.

⁴ Vgl. Jürgen von Oertzen, Gruppenanträge im Deutschen Bundestag: ein Reservat des einzelnen Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2000, S. 804-820; Uwe Kranenpohl, Konsens im Konflikt? Inter- und überfraktionelle Initiativen im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2001, S. 733-758.

⁵ Siehe dazu ausführlich Andreas Schäfer, Zwischen Repräsentation und Diskurs. Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess, Wiesbaden 2017.

⁶ Vgl. Werner J. Patzelt, Wider das Gerede vom „Fraktionszwang“! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1998, S. 323-347; umfassend Eberhard Schuett-Wetschky, Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp; unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg/München 1984.

Grundgesetz gerade nicht zwischen Gewissensfragen und anderen Beratungsgegenständen, so dass letztlich alle Entscheidungen von Abgeordneten durch das freie Mandat geschützt sind. Ob also eine bestimmte Sachfrage als Gewissensfrage auszulegen ist und sich die Fraktionsmitglieder darauf verständigen, von einer einheitlichen Fraktionslinie abzusehen bzw. die Abstimmung „freizugeben“, ist eine rein politische Frage.

Impfpflicht als Gewissensfrage?

Von der grauen Theorie *in medias res*: Wenige Tage vor seinem Amtsantritt sprach sich Bundeskanzler Olaf Scholz dafür aus, den Bundestag über die Einführung einer allgemeinen Impfpflicht gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 in „freier Abstimmung ohne Fraktionszwang“ entscheiden zu lassen.⁷ In seiner Rolle als Abgeordneter befürwortete er eine solche Impfpflicht für alle in Deutschland lebenden Personen ab 18 Jahren. Aufgrund der ethisch-medizinischen Tragweite einer möglichen Impfpflicht sollte jedoch jeder einzelne Abgeordnete nach seinem Gewissen entscheiden können. Ferner kündigte Scholz an, dass die Regierung keinen eigenen Gesetzentwurf in dieser Sache einbringen werde, sondern dass über Gruppenanträge aus dem Parlament heraus abgestimmt werden solle. Politisch hoch brisant war diese Ankündigung zudem, weil führende Köpfe aller im Bundestag vertretenen Parteien, einschließlich der SPD, die Einführung einer Impfpflicht für jedermann vor der Bundestagswahl im September 2021 noch kategorisch ausgeschlossen hatten.⁸

Kurz darauf setzte eine lebhafte öffentliche Debatte ein, ob die wahren Beweggründe für diese Art von Gesetzgebungsverfahren nicht vorrangig darin zu finden seien, dass innerhalb der gerade erst gebildeten Ampelkoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP keine Übereinstimmung in dieser gewichtigen Frage erzielt werden konnte. Zwar gab Bundesfinanzminister Christian Lindner (FDP) in einem Interview zu verstehen, dass er zum damaligen Zeitpunkt zu einer generellen Impfpflicht tendierte.⁹ Um den FDP-Politiker Wolfgang Kubicki bildete sich allerdings eine Gruppe von Abgeordneten, die sich explizit gegen eine verpflichtende Corona-Impfung aussprach. Und auch viele Grünen-Abgeordnete hatten Vorbehalte gegen eine sofortige und bedingungslose Impfpflicht ab 18 Jahren. Nur deswegen, so die Kritik aus Reihen der CDU/CSU-Fraktion, mache der Bundeskanzler aus der Not eine Tugend und verkaufe die Impfpflicht als Gewissensentscheidung. In Wahrheit sollten mit diesem Schritt tiefgreifende Differen-

⁷ Reinhard Müller, Impfpflicht als Gewissensfrage?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Dezember 2021, S. 10.

⁸ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Freiheitsgewinne durch das Impfen, 24. November 2021, S. 2.

⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Tendiere zur Impfpflicht“, 3. Dezember 2021, S. 4.

zen innerhalb und zwischen den Koalitionsparteien kaschiert werden, in der Erwartung, dass sich in anderen Fraktionen ausreichend Unterstützer finden, um trotzdem einen Mehrheitsbeschluss fassen zu können.¹⁰

Gesetzentwurf und drei Anträge

Nach intensiven Beratungen und Verhandlungen standen am 7. April 2022 schließlich vier Vorlagen zur Causa Impfpflicht auf der Tagesordnung des Bundestages. Ein Gesetzentwurf für eine ärztliche Impfberatungspflicht für alle nicht vollständig immunisierten Erwachsenen, gekoppelt mit einer Impfpflicht vorerst nur für Menschen ab 60 Jahren.¹¹ Bei diesem Gesetzentwurf handelte es sich um eine Zusammenführung von zwei Gesetzentwürfen, die bereits am 17. März 2022 in erster Lesung beraten worden waren, dann aber am Tag vor der Abstimmung kurzfristig zurückgezogen wurden. Der eine dieser Entwürfe, der von 235 Abgeordneten (155 SPD, 73 Bündnis 90/Die Grünen, 4 Die Linke, 3 FDP), darunter Bundeskanzler Scholz und Gesundheitsminister Lauterbach, unterzeichnet worden war, sah die Einführung einer allgemeinen Impfnachweisspflicht für alle Personen ab 18 Jahren vor.¹² Der andere Entwurf, eingebracht von 45 Abgeordneten (28 Bündnis 90/Die Grünen, 13 FDP, 4 SPD), sah eine verpflichtende Impfberatung für alle ungeimpften Erwachsenen sowie eine altersbezogene Impfpflicht ab 50 Jahren im Falle einer immer noch zu geringen Impfquote bei gleichzeitiger Überlastung des Gesundheitssystems im Herbst 2022 vor.¹³

Die drei weiteren Vorlagen waren Anträge, mit denen die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen oder zu unterlassen. Ein Antrag der Fraktion der CDU/CSU zielte darauf ab, zunächst ein Impfregister aufzubauen, die Impfkampagne zu intensivieren und einen abgestuften Vorsorge-mechanismus einzurichten, mit dem je nach Corona-Lage eine Impfpflicht für

¹⁰ Vgl. Patrick Schnieder, *Fremde Federn: Ampel darf sich bei Impfpflicht nicht wegduckern*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. Dezember 2021, S. 8.

¹¹ Deutscher Bundestag, *Gesetzentwürfe der Gruppe Heike Baehrens, Dr. Janosch Dahmen und weiterer Abgeordneter und der Gruppe Dieter Janecek, Gyde Jensen und weiterer Abgeordneter, zusammengeführter Entwurf eines Gesetzes zur Pandemievorsorge durch Aufklärung, verpflichtende Impfberatung und Immunisierung der Bevölkerung gegen SARS-CoV-2*, enthalten in: *Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)*, Drucksache 20/1353 vom 6. April 2022.

¹² Deutscher Bundestag, *Gesetzentwurf der Abgeordneten Heike Baehrens, Dr. Janosch Dahmen u.a., Entwurf eines Gesetzes zur Aufklärung, Beratung und Impfung aller Volljährigen gegen SARS-CoV-2 (SARSCoVImpfG)*, Drucksache 20/899 vom 3. März 2022.

¹³ Deutscher Bundestag, *Gesetzentwurf der Abgeordneten Dieter Janecek, Gyde Jensen u.a., Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer verpflichtenden Impfberatung für Erwachsene und einer altersbezogenen Impfpflicht ab 50 Jahren unter Vorbehalt gegen das Coronavirus SARS-CoV-2*, Drucksache 20/954 vom 10. März 2022.

bestimmte Bevölkerungsgruppen hätte aktiviert werden können.¹⁴ Gemäß einem fraktionsübergreifenden Antrag unter Federführung der FDP-Abgeordneten Wolfgang Kubicki und Christine Aschenberg-Dugnus, dem sich insgesamt 50 Abgeordnete (40 FDP, 7 Die Linke, 2 CDU/CSU, 1 Bündnis 90/Die Grünen) angeschlossen hatten, sollte die Bundesregierung gezieltere Maßnahmen ergreifen, um die Impfbereitschaft zu erhöhen, ohne jedoch eine allgemeine Impfpflicht zu erlassen.¹⁵ Und drittens beantragte die AfD-Fraktion, von allen Plänen zur Einführung einer gesetzlichen Impfpflicht Abstand zu nehmen und die seit dem 15. März 2022 geltende einrichtungsbezogene Impfpflicht für Gesundheits- und Pflegepersonal wieder aufzuheben.¹⁶ Über alle Vorlagen wurde nach einer über zweistündigen und ungewöhnlich strittigen Plenardebatte namentlich abgestimmt.¹⁷

Abstimmungsergebnisse

Die Ergebnisse der vier namentlichen Abstimmungen (siehe Tabelle 1) dürften jedem politisch interessierten Bürger dieses Landes bekannt sein. Alle Vorlagen sind gescheitert, keine erreichte die erforderliche einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen oder anders ausgedrückt: mehr Ja- als Nein-Stimmen. Mit 296 Stimmen erhielt der zusammengeführte Gesetzentwurf zur Einführung einer Impfpflicht ab 60 (Gruppe Baehrens/Janecek u.a.) noch den größten Zuspruch, allerdings fast nur aus den Reihen von SPD und Grünen. Die anderen Vorlagen wurden deutlich abgelehnt. Während der Antrag zur Erhöhung der Impfbereitschaft ohne allgemeine Impfpflicht (Gruppe Kubicki u.a.) immerhin noch 35 weitere Abgeordnete für sich gewinnen konnte, die nicht zu den Antragstellern gehören, fanden die Anträge von CDU/CSU und AfD keinerlei Unterstützung in anderen Fraktionen.

Ein genauer Blick auf die Zahlen lässt erkennen, dass zwei wesentliche Merkmale bisheriger Gewissensentscheidungen ohne Fraktionsvorgaben im Bundestag bei diesen Abstimmungen nicht zu beobachten waren.¹⁸ Erstens brachten gleich zwei

¹⁴ Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der CDU/CSU, Impfvorsorgegesetz – Ein guter Schutz für unser Land, Drucksache 20/978 vom 14. März 2022.

¹⁵ Deutscher Bundestag, Antrag der Abgeordneten Wolfgang Kubicki, Christine Aschenberg-Dugnus u.a., Impfbereitschaft ohne allgemeine Impfpflicht gegen SARS-CoV-2 erhöhen, Drucksache 20/680 vom 15. Februar 2022.

¹⁶ Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktion der AfD, Keine gesetzliche Impfpflicht gegen das COVID-19-Virus, Drucksache 20/516, 26. Januar 2022.

¹⁷ Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 20/28 vom 7. April 2022, S. 2329 C-2377 A.

¹⁸ Vgl. Markus Baumann/Marc Debus/Jochen Müller, Das legislative Verhalten von Bundestagsabgeordneten zwischen persönlichen Charakteristika, Wahlkreisinteressen und Parteilinie: eine Untersuchung am Beispiel der Auseinandersetzung um die Präimplantationsdiagnostik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2/2013, S. 177-211; Georg Wenzelburger/Sabrina Fehrenz, Die Union und die „Ehe für Alle“. Bestimmungsfaktoren des Abstimmungsverhaltens in der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2018, S. 512-530.

Tab. 1: Ergebnisse von namentlichen Abstimmungen über Vorlagen zu einer Impfpflicht gegen SARS-CoV-2

	Gesetzentwurf: Impfpflicht ab 60 (Gruppe Baehrens/ Janecek u.a.)	Antrag: Impf- vorsorgegesetz (CDU/CSU- Fraktion)	Antrag: Impfbereit- schaft ohne allgemeine Impfpflicht erhöhen (Gruppe Kubicki u.a.)	Antrag: Keine gesetzliche Impfpflicht (AfD-Fraktion)
SPD	179/9/5	0/192/0	3/191/0	0/194/0
CDU/CSU	3/176/0	172/2/5	6/171/2	0/177/0
B90/Grüne	102/6/3	0/104/3	3/107/2	0/112/0
FDP	5/79/0	0/83/1	60/23/1	0/84/0
AfD	0/76/0	0/74/0	1/74/2	77/0/0
Die Linke	7/29/1	0/38/0	11/22/5	0/38/0
fraktionslos	0/3/0	0/3/0	1/2/0	2/1/0
Gesamt	296/378/9	172/496/9	85/590/12	79/606/0

Quelle: www.bundestag.de/abstimmung (Abruf am 12.04.2022), Spaltenwerte: JA/NEIN/Enthaltung; ohne nicht abgegebene Stimmen

Fraktionen eigene Anträge ein und gaben damit zu verstehen, dass sie das vom Bundeskanzler ausgerufene Verfahren, sich an interfraktionellen Gruppenanträgen zu beteiligen, nicht mittragen wollten. Zweitens wurde das Abstimmungsverhalten stark durch die Fraktionszugehörigkeit bestimmt, insbesondere bei der ersten Abstimmung über den interfraktionellen Gesetzentwurf zur Einführung einer Impfpflicht ab 60 Jahren. Während die allermeisten SPD- und Grünen-Abgeordneten für den Kompromissvorschlag stimmten, orientierten sich viele FDP-Abgeordnete, die zunächst einen der zurückgezogenen Gesetzentwürfe unterstützt hatten, um und wechselten ins Nein-Lager. Die Abgeordneten von CDU/CSU und AfD votierten, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur für die eigenen Anträge und lehnten alle anderen Vorlagen ab. Allein beim Antrag der Gruppe Kubicki u.a., dem aber schon im Vorfeld keine Chancen eingeräumt worden waren, stimmten mit der FDP und der Linken wenigstens zwei Fraktionen gemischt ab, wobei selbst hier die Mehrheitsverhältnisse ziemlich eindeutig ausgefallen sind.

Keine „echte“ Gewissensentscheidung

Zwei Gründe lassen sich anführen, die verständlich machen, warum diese beiden typischen Merkmale einer „echten“ Gewissensentscheidung bei den Impfpflicht-Abstimmungen fehlten: Erstens bestanden offensichtlich nicht in allen Fraktionen so starke Meinungsunterschiede, als dass keine gemeinsame Haltung gefunden werden konnte und man sich deswegen darauf hätte verständigen müssen, die Abstimmung freizugeben, um innerfraktionelle Konflikte zu vermeiden bzw. zu befrieden. Möglicherweise waren die Abgeordneten dieser Fraktionen auch mehrheitlich der Auffassung, dass es sich bei der Impfpflicht um keine Gewissensfrage handelt. Weil in den Fraktionen CDU/CSU und AfD also eine Übereinstimmung erzielt werden konnte und gleichzeitig die konkurrierenden Gruppen-

anträge inhaltlich nicht dem Fraktionskompromiss entsprachen, war es nur konsequent, eigene Fraktionsanträge vorzulegen. Zudem hatten die Vorsitzenden beider Fraktionen im Vorfeld angekündigt bzw. die Mitglieder explizit aufgefordert, geschlossen an den Abstimmungen teilzunehmen, nur den eigenen Antrag zu unterstützen und alle anderen Vorschläge abzulehnen (und sich nicht etwa zu enthalten).¹⁹

Diese Konstellation setzte zweitens die Initiatoren der beiden interfraktionellen Gesetzentwürfe für eine (bedingte) Impfpflicht unter gehörigen Zugzwang.²⁰ Weil abzusehen war, dass keines der Gesetze eine Mehrheit erreichen würde, wenn sich die Fraktionen aus CDU/CSU und AfD geschlossen verweigerten, musste ein Kompromiss aus beiden Vorlagen gefunden werden, hinter dem sich nahezu alle Antragsteller versammeln konnten und große Teile ihrer Fraktionen als Unterstützer behalten bzw. neu hinzugewinnen. Diese Quadratur des Kreises scheiterte, obwohl die Altersgrenze für eine verpflichtende Impfung auf 60 Jahre angehoben wurde. Zwar trug eine überwältigende Mehrheit der SPD- und Grünen-Abgeordneten diesen neuen Vorstoß mit, also auch die meisten derjenigen, die zuvor eine Impfpflicht ab 50 Jahren befürwortet hatten, die allerdings erst nach einer persönlichen ärztlichen Beratung und bei einer schwerwiegenden Überlastung der Intensivstationen aktiviert worden wäre. Den Unterstützern dieses Gesetzentwurfs unter den FDP-Abgeordneten ging eine bedingungslose Impfverpflichtung, und sei es nur für die Risikogruppe der über Sechzigjährigen, bei der aktuellen Corona-Lage jedoch zu weit, vom harten Kern der Initiatoren um den Abgeordneten Prof. Dr. Andrew Ullmann einmal abgesehen.²¹ Dadurch war die Geschlossenheit der Fraktionen annähernd so ausgeprägt wie bei sonstigen Abstimmungen im Bundestag, bei denen Regierungs- und Oppositionsfraktionen eine gemeinsame Fraktionslinie verfolgen.²²

Schlussfolgerungen

Was können wir aus diesem in der deutschen Parlamentsgeschichte einzigartigen Fall über die Voraussetzungen für „echte“ Gewissensentscheidungen im Bundestag, die nicht durch sachfremde parteipolitische Erwägungen überlagert werden, lernen? Zunächst muss innerhalb aller entscheidungsrelevanten Fraktionen eine

¹⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Länder und Union empört über Corona-Politik der Ampel, 7. April 2022, S. 1.

²⁰ Vgl. Kim Björn Becker/Helene Bubrowski/Eckart Lohse, Jeder spricht für sich, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. April 2022, S. 2.

²¹ Vgl. Helene Bubrowski, Trickserie und Tamtam, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. April 2022, S. 2.

²² Vgl. dazu Henning Bergmann/Stefanie Bailer/Tamaki Ohmura/Thomas Saalfeld/Ulrich Sieberer, Namentliche Abstimmungen im Bundestag 1949 bis 2013: Befunde aus einem neuen Datensatz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2016, S. 26-50.

ernsthafte Bereitschaft für ein solches Verfahren vorhanden sein, weil man sich erstens trotz langer Beratungen auf keine gemeinsame Linie verständigen konnte und zweitens die Fraktionsmitglieder der Überzeugung sind, dass es sich bei der strittigen Angelegenheit tatsächlich um eine Gewissensfrage handelt, die eine Freigabe der Abstimmung rechtfertigt. Sind diese Prämissen in einer mandatsstarken Fraktion nicht erfüllt, ist eine Gewissensentscheidung selbst bei nur zwei konkurrierenden Gruppenanträgen, die von ähnlich vielen Abgeordneten getragen werden, kaum mit Erfolg durchführbar, sofern die Unterstützer des einen Antrags den anderen ablehnen. Im Ältestenrat ist also ein breiter fraktionsübergreifender Konsens für eine Gewissensabstimmung unerlässlich, ansonsten ist das Risiko hoch, dass am Ende kein Gruppenantrag eine Stimmenmehrheit auf sich vereint.

Jedenfalls sollte deutlich geworden sein, dass vorschnelle Rufe nach interfraktionellen Gruppenanträgen und „freier“ Abstimmung kein geeignetes Mittel darstellen, um fehlende Regierungsmehrheiten zu kompensieren. Selbst wenn in Oppositionsfraktionen einzelne Abgeordnete ein solches Verfahren begrüßen, aber sich deren Fraktionsführungen gegen eine Lockerung der Fraktionsdisziplin aussprechen bzw. keine Grundlage für eine Gewissensentscheidung sehen, fühlen sich Abgeordnete in aller Regel zuerst ihren Fraktionen verpflichtet.²³ Fraktionsgeschäftsordnungen ist sogar häufig zu entnehmen, dass sich die Mitglieder zu Beginn der Wahlperiode wechselseitig zugesichert haben, bei Abstimmungen nur in begründeten Ausnahmefällen von der Fraktionslinie abzuweichen, um nach außen Einigkeit zu demonstrieren.²⁴ So schön die Vorstellung eines Parlaments, in dem Abgeordnete frei von allen Fraktionszwängen nur ihrer persönlichen Überzeugung folgen, auch sein mag – im harten Parteienwettbewerb sind solche „Sternstunden“ extrem voraussetzungsvoll und bergen ohne kluge, vorausschauende Planung eine beträchtliche Gefahr des Scheiterns in sich.

²³ Vgl. ausführlich Helmar Schöne, *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden 2010.

²⁴ Siehe dazu Danny Schindler/Oliver Kannenberg, *Fraktionsgeschäftsordnungen als unbestelltes Feld der Politikwissenschaft*, in: MIP 2/2020, S. 170-176.