



MIP Zeitschrift
für Parteienwissenschaften

Heft 3 / 2023 29. 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 2023, 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 2023 | Heft 3, DOI: <https://doi.org/10.24338/mip-2023313-520>

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

Wie weiter mit der Parteiorganisation der CDU nach Merkel?
Eine Analyse der Debatten auf Regionalkonferenzen zum neuen Parteivorsitz 313

Benjamin Höhne/Elias Koch

Schön erfolgreich in Bundestag und Bundesregierung?
Eine empirische Studie zum Einfluss der physischen Attraktivität der
Abgeordneten der 20. Legislaturperiode auf deren Berufung in
politische Führungspositionen 343

Ulrich Rosar/Roman Althans

Wer ist eine Frau? Parteienrecht und geschlechtliche Selbstbestimmung
Anmerkung zur Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der Partei
„Bündnis 90/Die Grünen“ vom 22.12.2022 362

Stephan Rixen

Gibt es eine „alarmierende“ Ausbreitung rechtsextremer Einstellungen in
der Bevölkerung?
Widersprüchliche Befunde, offene Fragen und die Corona-Zeit als
Sonderfall der Entwicklung..... 377

Karl-Heinz Reuband

Analyse der Rechenschaftsberichte politischer Parteien des Deutschen
Bundestags – Adressatenorientierte Adaption betriebswirtschaftlicher
Kennzahlen der Bilanzanalyse und Entwicklung spezifischer Kennzahlen
hinsichtlich der staatlichen Teilfinanzierung..... 420

Regine Buchheim/Sina Born

Kurzbeiträge

Die Grenze der geschlechtlichen Selbstbestimmung bei politischen Kandidaturen
Anmerkung zur Entscheidung des Bundesschiedsgerichts
Bündnis90/Die Grünen vom 22.12.2022, Az. BSchG 05/2022 457

Lea Rabe

„Beam me up, Mister Speaker“: Ausschlüsse aus Parlament, Partei und
Fraktion in den USA 465

Michael Kolkmann

Rechtsprechung

Bundesschiedsgericht BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entscheidung vom
22.12.2022 – BSchG 05/2022
(Begriff der „Frau“ und Zugang zu Frauen vorbehaltenen Wahlämtern)..... 474

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 02.03.2023 – OVG 3 B 28/21
(Zur Abgrenzung einer den Spendenannahmeverboten unterliegenden
Spende „an die Partei“ von einer Direktspende an einen Kandidaten) 493

VG Berlin, Urteil vom 04.05.2023 – 2 K 238/22
(Kein Anspruch eines Bundeskanzlers a.D., die Ruhendstellung seines
Büros aufzuheben und ihm das Büro mit der bisherigen Sach- und
Stellenausstattung auch künftig zur Verfügung zu stellen) 510

Wie weiter mit der Parteiorganisation der CDU nach Merkel?

Eine Analyse der Debatten auf Regionalkonferenzen zum neuen Parteivorsitz.

Benjamin Höhne¹/Elias Koch²

1. Einleitung

Nach fast zwei Jahrzehnten an der Spitze der CDU kündigte Angela Merkel am 29. Oktober 2018 an, nicht erneut als Parteivorsitzende kandidieren zu wollen. Um die CDU-Mitglieder bei der personellen Neubesetzung des Vorsitzes einzubinden, entschloss sich der Parteivorstand für das Abhalten von Regionalkonferenzen. Auf diesen stellten sich Annegret Kramp-Karrenbauer, Friedrich Merz und Jens Spahn als die drei aussichtsreichsten Personen vor. Kramp-Karrenbauer konnte das Rennen für sich entscheiden und wurde auf dem 31. Bundesparteitag der CDU am 7. Dezember 2018 in Hamburg zur neuen Bundesvorsitzenden gewählt.

Dieser Prozess war in mehrfacher Hinsicht ein Novum. Zum einen konnten sich die Mitglieder über inklusive Regionalkonferenzen diskursiv beteiligen, wenngleich dort keine Entscheidung getroffen wurde, sondern sie den 1.001 Delegierten des Bundesparteitags überlassen blieb. Zum anderen bestand nach den langen Amtszeiten von Angela Merkel (18 Jahre) und Helmut Kohl (25 Jahre) – unterbrochen nur von einer Übergangsphase unter Wolfgang Schäuble (1998-2000) – erstmals seit 1971 wieder eine Auswahl aus mehr als einer Person für das Amt des Unionsvorsitzes (von Lieben, 2018).

Innerparteilicher Wettbewerb und eine inklusive Beteiligung der Parteibasis bei der Auswahl der Parteivorsitzenden sind in westlichen Demokratien zunehmend häufig zu beobachten (Cross et al., 2016; Pilet & Cross, 2014). In Deutschland haben sich diesem Trend mit einiger Verzögerung CDU und SPD angeschlossen (Jun & Jakobs, 2021). Die Zunahme an sichtbarem, innerparteilichen Wahlkampf um die Parteiführung und ausgeweitete Selektorate werfen in der Parteienforschung neue Fragen auf. Ausgehend von der *Leadership-Selection-* und *Party-Change-*Literatur (Cross & Blais, 2012; Harmel & Janda, 1994) gehen wir zwei konsekutiven Analysebereichen nach: Wir analysieren, welche innerparteilichen Reformvorhaben auf den Regionalkonferenzen der CDU diskutiert wurden. Daran anschließend beleuchten wir, wie sich die drei Kandidierenden zu organisations-

¹ Dr. Benjamin Höhne ist Politikwissenschaftler an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

² Elias Koch studiert im Master Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin und ist Studentischer Mitarbeiter am dortigen Lehrbereich für *Politisches Verhalten im Vergleich* sowie am Lehrstuhl für *Politische Soziologie & Methoden* an der Universität Greifswald.

internen Wandlungsoptionen positioniert haben und suchen nach Erklärungsansätzen dafür.

Die vorliegende qualitative Analyse erfolgt auf der Grundlage einer Vollerhebung sämtlicher Redebeiträge, Fragen und Antworten auf den acht Regionalkonferenzen der CDU, die zwischen dem 15. und 30. November 2018 abgehalten wurden. Insgesamt wurden für den vorliegenden Beitrag etwa 23 Stunden audiovisuelles Material transkribiert. Der Umfang der acht Protokolle beträgt 201.615 Wörter. Die bei den Regionalkonferenzen diskutierten Veränderungsvorhaben wurden ausgehend von den durch Anika Gauja (2016) entwickelten Dimensionen innerparteilichen Wandels in einem iterativen Prozess identifiziert, kodiert und primär-analytisch ausgewertet. Ergänzend wurden Parteiinformationen wie Kandidierenden-Statements um die Regionalkonferenzen herum und Medienartikel hinzugezogen.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass Fragen der zukünftigen Parteiorganisation der CDU in vielen Facetten diskutiert wurden. Die Kandidierenden thematisierten, auch in Reaktion auf Wortmeldungen aus dem Publikum, Möglichkeiten zur verstärkten Mitgliederbeteiligung bei der Erarbeitung von CDU-Positionen. Dabei stellte die Rolle, die die Vereinigungen in der CDU einnehmen sollten, einen Schwerpunkt dar. Es wurde auch über den Umgang miteinander bzw. innerhalb der Union debattiert. Repräsentationstheoretisch bedeutsam ist, dass Themen der innerparteilichen Präsenz, die in Bezug auf gesellschaftlich marginalisierte Gruppen besonders intensiv bei Bündnisgrünen, Linken und SPD geführt werden (Böhringer & Höhne, 2021), ihren Weg in das konservative Lager gefunden haben und dort ebenfalls parteiöffentlich diskutiert wurden. Dabei standen Wege zur breiteren deskriptiven Repräsentation von Frauen und jüngeren Menschen in Ämtern und Mandaten im Mittelpunkt.

Mit Blick auf die persönliche Positionierung der drei Kandidierenden zeigte sich bei manchen Fragen eine Tendenz, für Reformvorhaben einzutreten, von denen sie annehmen konnten, dass sie der eigenen Wahl zuträglich sein würden. Kamen sie offenbar zu einer anderen Einschätzung, meldeten sie eher Bedenken zu den entsprechenden Reformvorhaben ihrer Konkurrenz an. Diese Befunde unterstützen die Annahme, dass sich Kandidierende um den Parteivorsitz unter den Rahmenbedingungen inklusiver Beteiligungsformate strategisch im Sinne der eigenen Chancenmaximierung verhalten.

Im nachfolgenden Abschnitt werden die diesem Beitrag zugrundeliegenden theoretischen Überlegungen skizziert. Anschließend wird die Ausgangslage für die erste offene Führungssuche in der CDU dargelegt, nachdem Angela Merkel ihren Rückzug von der Parteispitze angekündigt hatte. Dabei stehen die Regionalkonferenzen als inklusives Beteiligungsformat ebenso im Fokus wie die Profile der drei aussichtsreichsten Kandidierenden. Die Analyse des Kommunikationsgeschehens

auf den Regionalkonferenzen bildet den Hauptteil des vorliegenden Beitrags. Abschließend werden die zentralen Befunde und Implikationen zusammengefasst sowie hieran anknüpfende Fragestellungen für weiterführende Forschung formuliert.

2. Forschungsstand

Parteivorsitzende bekleiden einflussreiche Ämter in der Parteiendemokratie (Helms, 2000). Sie sind maßgeblich verantwortlich für die Weiterentwicklung ihrer Parteien und somit auch für „any variation, alteration or modification in how parties are organized, what human and material resources they can draw upon, what they stand for and what they do“ (Harmel & Janda, 1994, S. 275). Sie können wesentlichen Einfluss darauf nehmen, wie sich ihre Partei bei der internen Organisation, politischen Positionierung im Parteiensystem sowie strategischen Ausrichtung aufstellt (Harmel et al., 1995; Bale, 2012; Gauja, 2016). Dabei können dahingehende Veränderungen sowohl symbolischer als auch substanzieller Art sein (Harmel, 2002). Der Führungswechsel in einer Partei gilt als eines von mehreren Elementen zur Erklärung des Wandels von Parteien (Harmel & Janda, 1994). Es blieb jedoch bisher weitgehend unbeleuchtet, für welche Wandlungsoptionen Kandidierende für den Parteivorsitz während des Auswahlprozesses kommunikativ eintreten.

In Bezug auf die innerparteilichen Bedingungen der Auswahl von Parteivorsitzenden sind in westlichen Demokratien inklusive Formen der Mitgliederbeteiligung vermehrt zu beobachten (Cross & Blais, 2012; Sandri & Seddone, 2015; Küppers, 2023). Diese werden in der Forschung als Demokratisierung der *Leadership Selection* diskutiert (Hopkin, 2001; LeDuc, 2001; Lisi, 2010). Allerdings bestehen bei der Ausgestaltung der *Leadership Selections* länder- und parteispezifische Unterschiede (Pilet & Cross, 2014). So können lediglich Vorstellungsrunden mit einem konsultativen Charakter abgehalten werden, nach denen im Anschluss ein exklusives Parteigremium auf zentraler Ebene über die personelle Besetzung des Vorsitzes entscheidet. Die Basismitglieder können weitaus mehr Einfluss ausüben, wenn sie Personalentscheidungen, etwa im Rahmen von Urabstimmungen, die auch als *Closed Primaries* bezeichnet werden, selbst treffen. Im Vergleich zu Personalentscheidungen per (exklusivem) Gremienbeschluss büßen Einzelpersonen sowie kleinere Personenkreise innerhalb einer Partei durch die verstärkte Mitgliederbeteiligung, die mit Formen der Dezentralisierung einhergehen kann, an Einfluss ein (Jun & Minas, 2023).

Üblicherweise findet der Entscheidungsprozess gestuft (und zeitlich versetzt) auf dezentraler und zentraler Ebene statt (Scarrow, 2021), so auch bei dem hier untersuchten Auswahlprozess. Unterschieden werden kann bei der Personalrekrutierung der Parteien zudem eine formale von einer informalen Entscheidungsdimension

(Höhne, 2013). Nach dem deutschen Parteiengesetz sind nur Mitglieder- oder Delegiertenparteitage befugt, Parteivorsitzende zu wählen. Deshalb mussten die Ergebnisse der jüngsten Mitgliederbefragung Ende 2021 in der CDU durch einen Delegiertenparteitag bestätigt werden (Jun & Jakobs, 2021). Formal hatten die Delegierten das letzte Wort, faktisch konnten sie das Ergebnis der Mitgliederbefragungen nicht ignorieren. Schließlich ist auch die Personalvorschlagskompetenz und deren innerparteiliche Verortung von Bedeutung (Aylott & Bolin, 2017). Dabei kann zwischen verschiedenen Parteidimensionen – auch als „party faces“ bezeichnet (Katz & Mair, 1993; Alexandre-Collier & Avril, 2021) – unterschieden werden. Beispielsweise findet bei der Wahl des „Leaders“ der Conservative Party in Großbritannien eine Vorselektion der Kandidierenden innerhalb ihrer Parlamentsfraktion statt (Alexandre-Collier & Avril, 2021; Bogdanor, 2022). Im vorliegenden Untersuchungsfall spielten Personalvorschläge von Parteigremien nur eine untergeordnete Rolle, vielmehr waren Selbstbewerbungen, die an bestimmte Nominierungsvorgaben geknüpft waren, die gängige Praxis.

Durch eine vermehrte Basisbeteiligung verändert sich der Auswahlprozess auch für die Kandidierenden (Aylott & Bolin, 2022). Sie müssen nicht mehr lediglich ein Führungsgremium von ihrer Eignung als Parteivorsitzende überzeugen, sondern weitere Teile ihrer Partei. Es kann sich ein öffentlich ausgetragener innerparteilicher Wahlkampf entwickeln, der von medialer Berichterstattung begleitet wird (Cross & Blais, 2012). Zentrale Personalfragen können so, gerade unter der Rahmenbedingung zeitintensiver Beteiligungsformate, für einen längeren Zeitraum zum Gegenstand öffentlicher Debatten werden.

Die Kandidierenden um den Parteivorsitz beziehen im Wettstreit untereinander Positionen zur inhaltlichen und strategischen Ausrichtung ihrer Partei. Dabei gilt es, die Basismitglieder von ihren Vorstellungen bezüglich der zukünftigen innerparteilichen Demokratie zu überzeugen. Diese Dimensionen innerparteilichen Wandels können in erstens *Membership*, zweitens *Policy Development* und drittens *Candidate* sowie *Leadership Selection* untergegliedert werden (Gauja, 2016). Für die Basis sind diese drei Bereiche angestrebten innerparteilichen Wandels von besonderer Bedeutung, da die Möglichkeiten der einfachen Mitglieder zur internen Partizipation in hohem Maße davon abhängig sind, welche Mittel und Wege ihnen hierzu formal eingeräumt werden. Vorstellungen der Kandidierenden zur zukünftigen Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie bzw. zur Ausrichtung der Organisation können zu Beweggründen darüber werden, welche Kandidatur ein Mitglied unterstützt.

3. Die Ausgangslage im Herbst 2018 vor der personellen Neuaufstellung der Post-Merkel-CDU

3.1 Die Regionalkonferenzen als Initiierung der Vorsitzendenwahl

Am 29. Oktober 2018 gab Angela Merkel auf einer Pressekonferenz im Konrad-Adenauer-Haus bekannt, dass sie auf dem anstehenden Bundesparteitag nach 18 Jahren im Amt nicht erneut als Bundesvorsitzende der CDU kandidieren wolle. Auch eine Wiederwahl als Bundeskanzlerin schloss sie aus. Zugleich kündigte sie an, bis zur nächsten Bundestagswahl im Jahr 2021 Regierungschefin bleiben zu wollen, um ihre vierte Amtsperiode als Kanzlerin zu Ende zu führen (Beitzer, 2018; Gathmann, 2018a).

Zur Bestimmung ihrer Nachfolge beschloss die CDU-Spitze auf einer Vorstandsklausur ein Auswahlverfahren, das sich in drei Phasen unterteilen lässt: erstens das dezentrale Personalvorschlagsverfahren, zweitens der zentral koordinierte, jedoch dezentral geführte innerparteiliche Diskurs auf Regionalkonferenzen und drittens die faktische und zugleich formale Entscheidung auf dem Bundesparteitag.

Zuerst konnten Parteimitglieder für die Nachfolge Merkels vom CDU-Bundes- oder einem Landes-, Bezirks- oder Kreisverband vorgeschlagen werden. Uwe Jun & Simon Jakobs (2021) merken hierzu treffend an, dass sich Kramp-Karrenbauer, Merz und Spahn durch die öffentliche Bekundung ihres Interesses am Vorsitz informell bereits bewarben und erst anschließend die formalen Nominierungsvoraussetzungen herstellten.

Im zweiten Schritt lud die Bundespartei gemeinsam mit ihren Landesverbänden alle Mitglieder zu insgesamt acht Regionalkonferenzen ein. Zwischen dem 15. und 30. November 2018 wurden Abendveranstaltungen in Lübeck, Mainz, Seebach, Halle an der Saale, Böblingen, Düsseldorf, Bremen und Berlin abgehalten (siehe Tabelle 1). Im Rahmen dieser Regionalkonferenzen stellten sich nur noch die drei oben genannten Personen der anwesenden Parteibasis vor. Kurz zuvor hatte der als chancenlos geltende Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Bonn, Matthias Herdegen, seine Bewerbung zurückgezogen (Graw, 2018).

Drittens wurde die neue Parteivorsitzende auf dem 31. Bundesparteitag am 7. Dezember 2018 in Hamburg gewählt. Dem Bundesparteitag der CDU gehören satzungsgemäß 1.001 Delegierte an. Im zweiten Wahlgang unterlag Merz mit 482 Stimmen Kramp-Karrenbauer, die 517 Stimmen auf sich vereinte. Die Differenz zwischen beiden betrug nur marginale 3,5 Prozentpunkte. Spahn war bereits im ersten Wahlgang ausgeschieden. Die bisherige Generalsekretärin und ehemalige Ministerpräsidentin des Saarlands wurde zur zweiten weiblichen Bundesvorsitzenden in der Geschichte der CDU gewählt (Mushaben, 2022).

Tabelle 1: Ort, Datum und anwesende CDU-Mitglieder auf den Regionalkonferenzen 2018

Veranstaltungsort	Einladende Landesverbände	Datum	Anwesende Mitglieder (gerundet)	Länge der Regionalkonferenz und Umfang der Transkripte
Lübeck (Niedersachsen)	Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein	15.11.2018	800	3:00 Stunden / 26.385 Wörter
Idar-Oberstein (Rheinland-Pfalz)	Rheinland-Pfalz, Saarland	20.11.2018	2.000	2:45 Stunden / 22.877 Wörter
Seebach (Thüringen)	Hessen, Thüringen	21.11.2018	600	2:55 Stunden / 25.703 Wörter
Halle (Saale) (Sachsen-Anhalt)	Sachsen, Sachsen-Anhalt	22.11.2018	500	3:00 Stunden / 25.930 Wörter
Böblingen (Baden-Württemberg)	Baden-Württemberg	27.11.2018	2.000	2:55 Stunden / 23.857 Wörter
Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)	Nordrhein-Westfalen	28.11.2018	3.800	2:55 Stunden / 23.810 Wörter
Bremen	Bremen, Niedersachsen	29.11.2018	1.500	3:00 Stunden / 25.718 Wörter
Berlin	Berlin, Brandenburg	30.11.2018	2.000	3:05 Stunden / 27.335 Wörter

Wie bereits erwähnt lag eine Besonderheit dieses Auswahlprozesses für die CDU in der Zahl der Kandidierenden. Erst zum zweiten Mal in der Parteigeschichte bewarben sich in der „Letztentscheidungsarena“ (Höhne 2013, 57-60) mehr als eine Person um den Vorsitz, nachdem 1971 der spätere Bundeskanzler Helmut Kohl gegen den damaligen Unionsfraktionsvorsitzenden Rainer Barzel das Nachsehen hatte. Einen Wettkampf zwischen drei aussichtsreichen Kandidierenden hatte es bei den Christdemokraten im Bund bislang noch nicht gegeben.

Ebenfalls besonders war das gewählte Verfahren zur Nachfolgeregelung. Als Gremienpartei waren für die Union Elemente der Mitgliederbeteiligung bei zentralen Personalentscheidungen bis dahin selten (Bukow, 2013; D’Antonio & Werwath, 2012). Die mit den Regionalkonferenzen gewählte Form der Basisbeteiligung galt für manche Beobachter als „kleine Revolution“ (Keesen et al., 2018), auch wenn sich der Parteivorstand nur für Regionalkonferenzen rein konsultativen Charakters entschlossen hatte. Zwar wurden bereits im Jahr 2000 in der CDU Regionalkonferenzen veranstaltet. Als Generalsekretärin hatte Angela Merkel selbst dieses Format genutzt, das ursprünglich zur Aufarbeitung des CDU-Parteispendenskandals ins Leben gerufen worden war. Letztlich empfahl sie sich dort der Basis als Nachfolgerin von Wolfgang Schäuble (von Lieben, 2018). Darüber hinaus waren Regionalkonferenzen auch in einzelnen Landesverbänden (wie auch Urwahlen) bereits abgehalten worden (Astudillo & Detterbeck, 2020; Küppers, 2021).

Der Ablauf der rund dreistündigen Regionalkonferenzen folgte einem einheitlichen Schema. Nach einem Grußwort des bzw. der Vorsitzenden des Landesverbands, in dem der Veranstaltungsort der Regionalkonferenz lag, hatten die drei Kandidierenden in jeweils neu ausgeloster Reihenfolge zehn bis fünfzehn Minuten Zeit, um sich dem Publikum vorzustellen. Anschließend folgte der wesentliche Bestandteil der Regionalkonferenzen, d.h. die Frage-Antwort-Runden. Diese füllten den restlichen Verlauf des Abends aus, der durch ein abschließendes Grußwort, üblicherweise durch Vorsitzende eines der einladenden Landesverbände, sowie das Singen der Nationalhymne abgeschlossen wurde. Die Fragen aus dem Publikum mussten vorab bei der Veranstaltungsleitung eingereicht werden. Es wurde regelmäßig betont, dass die Fragen lediglich thematisch gruppiert wurden. Nur Fragen, die „unter die Gürtellinie gehen“, wurden aussortiert, so die Moderatorin Tanja Samrotzki zu Beginn der Lübecker Regionalkonferenz. Auf diese Weise richteten zwei bis vier Unionsmitglieder zu verwandten Themenkomplexen ihre Fragen gebündelt an die Kandidierenden, die nacheinander darauf eingingen, bevor neue Fragen aus dem Publikum gestellt werden konnten. Die Wortmeldungen waren fast nie explizit an nur eine der drei Personen gerichtet, wodurch sie im Regelfall auf alle Fragen eingingen. Dieses Format eröffnete den Kandidierenden wiederum Freiheiten bei der Fokussierung auf einzelne Fragen, während andere weniger umfassend beantwortet werden konnten.

3.2 Das Personalangebot

Annegret Kramp-Karrenbauer (Jg. 1962, in den Medien häufig nur „AKK“ genannt) war die einzige Kandidatin mit Erfahrung als Regierungschefin. Bei der saarländischen Landtagswahl 2017 war sie als Ministerpräsidentin bestätigt worden. Erst im Frühjahr 2018 hatte sie dieses Amt in einem beispiellosen Vorgang niedergelegt, um ins Konrad-Adenauer-Haus zu wechseln und sich als Generalsekretärin in den Dienst der Bundespartei zu stellen. Kramp-Karrenbauer galt seither als enge Vertraute und Wunschkandidatin der Bundeskanzlerin für ihre Nachfolge als Parteivorsitzende und mittelfristig wohl auch als Kanzlerin (Amann & Neukirch, 2018). Wie sich jedoch später herausstellen sollte, war ihr Verhältnis zur Bundeskanzlerin im Herbst 2018 inzwischen weniger vertrauensvoll als in der Öffentlichkeit angenommen. Merkel hatte Kramp-Karrenbauer erst kurz vor Beginn der Sitzung des CDU-Bundespräsidiums, in der sie intern verkündete, nicht erneut als Parteivorsitzende zu kandidieren, über ihre Entscheidung informiert. So blieben der Saarländerin nur wenige Momente Bedenkzeit, um zu entscheiden, ob sie für Merkels Nachfolge kandidieren wolle oder nicht (Alexander, 2021).

Kramp-Karrenbauer hatte bereits in den vorangegangenen Jahren sowohl in der Landes- und Bundespartei als auch in der saarländischen Landesregierung Verantwortung inne. Neben ihrem Amt als Ministerpräsidentin, das sie seit der Land-

tagswahl 2012 ausübte, war sie in den Jahren 2000 bis 2011 als Landesministerin Mitglied mehrerer saarländischer Regierungskabinette. Seit 2011 war sie Vorsitzende des dortigen CDU-Landesverbandes. Bereits seit 2010 gehörte sie dem Präsidium der Bundespartei an. Somit stand sie nicht nur über einen längeren Zeitraum hinweg Merkel nah, sondern trug auch selbst Mitverantwortung für den jüngeren Kurs der Union. Unabhängig davon, wie ihr persönliches Verhältnis zu dieser Zeit war, wurde die Kandidatur der Saarländerin als inhaltliches Angebot zur Fortsetzung der parteipolitischen Mittelinie Merkels eingeordnet (Dostal, 2019; Gathmann, 2018b).

Als Generalsekretärin hatte Kramp-Karrenbauer eine sogenannte *Zuhör-Tour* veranstaltet. Dies war ein Format zur Einbeziehung der Basis in die Vorbereitung eines neuen Grundsatzprogramms der Partei.³ Während ihrer Kandidatur warb sie dafür, die Einführung eines verpflichtenden Dienstjahres als neue Kernforderung der CDU zu etablieren, welche – so Kramp-Karrenbauer – auch auf der Zuhör-Tour an sie herangetragen wurde. Gesellschaftspolitisch bezog sie teils konservativere Positionen als Angela Merkel. Sie sprach sich dezidiert gegen die 2017 vollzogene Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare aus (Kramp-Karrenbauer, 2015; von Lieben, 2018). Auf diese Weise konnte sie als Vertreterin eines pragmatischen Mittekurses mit einem traditionellen Gesellschaftsbild betrachtet werden (Dostal, 2019). Auch wenn sie stellenweise die Ausgestaltung der migrations- und integrationspolitischen Linie der CDU thematisierte, galt sie keineswegs als Kritikerin des Umgangs der Bundeskanzlerin mit der europäischen Flucht- und Migrationsbewegung in den Jahren 2015/16 (Hertner, 2022).

Unterstützt wurde Kramp-Karrenbauer von der Frauen Union der CDU sowie dem moderaten Flügel der Partei. So zählten Tobias Hans, Peter Altmaier ebenso wie der saarländische Landesverband, der sie offiziell vorgeschlagen hatte, zu ihren offiziellen Unterstützern (Schwambach, 2018).

Friedrich Merz (Jg. 1955) gehört(e), wie auch Jens Spahn, dem nordrhein-westfälischen Landesverband an. Der Jurist wurde von den Kreisverbänden Fulda und Hochsauerland vorgeschlagen. Da gleich zwei Kandidaten aus Nordrhein-Westfalen in das Rennen um den Parteivorsitz gingen, schlug der Landesverband keinen von beiden vor.

Anders als seine beiden Mitstreitenden hatte Merz in jüngerer Zeit kein Partei- oder Fraktionsamt inne. Nachdem Merkel ihn nach der verlorenen Bundestagswahl im Herbst 2002 als Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ver-

³ Das Vorhaben, ein neues Grundsatzprogramm für die CDU zu entwickeln, stellte bereits einen Baustein ihrer Kandidatur als Generalsekretärin im Februar 2018 dar (Saarländischer Rundfunk, 2023). Nachdem der Bundestagswahlkampf, die COVID-19-Pandemie sowie die mehrfach wechselnden Parteivorsitzenden und Generalsekretär:innen diesen Prozess ausbremsten, plant die CDU ihr neues Grundsatzprogramm im Jahr 2024 auf ihrem 36. Bundesparteitag zu beschließen (CDU, 2022).

drängte, der er seit 2000 vorgestanden hatte, verabschiedete er sich 2004 aus der Bundespolitik. Seither übte er seinen Beruf als Anwalt aus und war Aufsichtsratsmitglied mehrerer börsennotierter Unternehmen. Die vermutlich meistdiskutierte Tätigkeit war sein Mandat im Aufsichtsrat der *BlackRock Asset Management Deutschland AG*, wo er seit 2016 den Vorsitz innehatte. Diese Position legte er erst 2020 nieder und hatte sie folglich während seiner Kandidatur im Herbst 2018 inne (Merz, 2020a). Seine Jahre außerhalb der Spitzenpolitik waren seinem Profil als Wirtschaftsfachmann zuträglich und beförderten eine Favoritenrolle in wirtschaftsnahen Kreisen der CDU. In der Öffentlichkeit hinterließ er teils den Eindruck, unnahbar oder gar abgehoben zu sein (Dostal, 2019). Diesem Image leistete er in einem Interview mit der BILD-Zeitung Vorschub, in dem er zunächst Gerüchte bestätigte, dass er über ein Vermögen von über einer Million Euro verfüge, um sich im Anschluss, diese Aussage relativierend, als Teil der „gehobenen Mittelschicht“ (Merz, 2018a) zu beschreiben.

Seine Jahre in der freien Wirtschaft verliehen Merz jedoch nicht nur das Profil des Wirtschaftsfachmanns, sondern auch den Nimbus eines politikfernen Außenseiters, den er als Alleinstellungsmerkmal einzusetzen wusste. So konnte er kontroverse Entscheidungen der Parteiführung der vorangegangenen fünfzehn Jahre kritisieren, ohne sich wie Kramp-Karrenbauer oder Spahn Fragen nach der eigenen Verantwortung als führender Unionsrepräsentant ausgesetzt zu sehen. Besonders gegenüber Kramp-Karrenbauer aus dem Mitte-Lager positionierte sich Merz als Gegenentwurf. Diese pauschal erscheinende Abgrenzung vom CDU-Führungsestablishment trug populistische Züge, gehört zur Kernideologie des Populismus doch der behauptete Konflikt zwischen den etablierten politischen Eliten und dem angeblich vom Politikbetrieb abgekoppelten „einfachen“ Volk (Lewandowsky, 2022; Mudde & Kaltwasser, 2017).⁴

Inhaltlich kritisierte Merz v.a. den migrationspolitischen Kurs der CDU (Dostal, 2019) und forderte liberale Wirtschaftsreformen, etwa durch die Schaffung von weiteren steuerlichen Anreizen für die aktienbasierte Altersvorsorge (Merz, 2018b). Er erfuhr Unterstützung im konservativen Spektrum der Partei. Auch unter jüngeren Parteimitgliedern war er populär. Mit seiner Stilisierung als Wirtschaftsfachmann wusste er die Wirtschafts- und Mittelstandsvereinigung (MIT) auf seiner Seite (Mittelstands- und Wirtschaftsunion, 2018). Seine große Popularität in weiten Teilen der Parteibasis konnte er im Anschluss an die knappe Niederlage

⁴ Auch im Rahmen seiner erneuten Bewerbung um den Parteivorsitz im Herbst 2020 setzte Merz auf derartige Narrative, etwa als die Verschiebung des Parteitags, auf dem der neue Vorsitzende gewählt werden sollte, wegen der COVID-19-Pandemie zur Diskussion stand. Merz, der zu diesem Zeitpunkt aussichtsreiche Popularitätswerte hatte, sagte in einem Interview mit dem ARD-Morgenmagazin, es gäbe „Teile des Parteiestablishments, die [mit der Verschiebung des Parteitags] verhindern wollen, dass [er] Parteivorsitzender werde“ (Merz, 2020b). Ausgehend von dieser Aussage portraitierte ihn Karnitsching (2020) im Politico als „German Trump“.

in der Stichwahl auf dem Hamburger Parteitag ausbauen, wodurch er bei seinem dritten Anlauf auf den Parteivorsitz bei einer Mitgliederbefragung im Dezember 2021 schließlich auf Anhieb mit deutlicher Mehrheit gewählt wurde (Jun, 2022).

Jens Spahn (Jg. 1980) war mit damals 38 Jahren der jüngste der drei Kandidierenden um den Parteivorsitz. Der Münsterländer wurde vom Kreisverband Borken als Kandidat vorgeschlagen und war somit ein weiterer Vertreter des innerparteilich einflussreichen Landesverbands Nordrhein-Westfalen. Vor seiner Kandidatur war der langjährige Bundestagsabgeordnete bereits Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen, die meiste Zeit unter Wolfgang Schäuble. Dem Präsidium der CDU gehörte er seit 2014 an. Obwohl er sowohl in der Bundesregierung als auch in der Partei unter Führung Merkels Verantwortung trug, konnte man ihn nicht als ihren Anhänger oder gar Vertrauten bezeichnen.

Ganz im Gegenteil positionierte sich Spahn in den Jahren nach der europäischen Migrationsbewegung von 2015/16 innerhalb der Union als einer der sichtbarsten Kritiker der Bundeskanzlerin (Dostal, 2019). Merkels Entscheidung, Spahn in ihr Kabinett zu berufen, wurde als gelungener Versuch gedeutet, einen lautstarken Kritiker einzuhegen (Alexander, 2021; Wittrock, 2018). Trotzdem haderte er im Rahmen seiner Kandidatur für den Parteivorsitz öffentlichkeitswirksam mit ihrer migrationspolitischen Linie (Spahn, 2018a) und forderte eine kritische Befassung der Partei mit dem UN-Migrationspakt (Spahn, 2018c). Seine teils distanzierte Haltung bot wahrscheinlich Anlass für Angehörige des wertkonservativen Lagers, ihn zu unterstützen. Gleichzeitig regte sich Kritik an Spahn, dass er weder in der Partei noch in der Bundestagsfraktion migrationspolitische Alternativen aufgezeigt hatte, weshalb ihn Norbert Blüm (2018) in einem Interview als „Held nach Feierabend“ bezeichnete.

Im Wahlkampf um den Unionsvorsitz eröffnete sich eine Kontroverse zwischen ihm und Kramp-Karrenbauer: Spahn, der mit seinem Mann in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft lebt, grenzte sich von den konservativen gesellschaftspolitischen Positionen der damaligen Generalsekretärin ab und warb für einen progressiveren Kurs bei diesen und verwandten Fragen (Spahn, 2018b). Auch wenn er als jüngster Kandidat keine offizielle Unterstützung von der Jungen Union erhielt, präsentierte er sich als Vertreter der jüngeren Generation in seiner Partei wie auch darüber hinaus (Lüdecke, 2018). Kurzum: Aufgrund seiner (früheren) Funktionen als Parlamentarischer Staatssekretär, Gesundheitsminister und langjähriges Mitglied im engeren CDU-Führungszirkel musste er als eigensinniger Kandidat der Partielite gelten, ohne diese als Ganzes hinter sich zu wissen.

4. Inhaltliche Positionen der Kandidierenden

Entlang der von Anika Gauja (2016) vorgeschlagenen drei Dimensionen innerparteilichen Wandels (Membership, Policy Development sowie Candidate & Leader-

ship Selection) haben wir fünf verschiedene Bereiche ermittelt, die auf den Regionalkonferenzen diskutiert wurden (siehe Tabelle 2). Hierzu haben wir zunächst sämtliche Aussagen der Kandidierenden, die eine oder mehrere dieser Dimensionen adressieren, erfasst. Im Folgeschritt haben wir aus den kodierten Textpassagen induktiv Kategorien zur Unterscheidung verschiedener Ziele innerparteilichen Wandels gebildet. Dieses Vorgehen ermöglichte uns den kandidierenden-spezifischen Vergleich von Aussagen zu denselben Wandlungsbestrebungen.

Tabelle 2: Kategorisierung der Reformvorschläge auf den CDU-Regionalkonferenzen

Dimensionen innerparteilichen Wandels	Debattierte Forderungen nach innerparteilichem Wandel
<i>Membership</i>	- Mehr Basisbeteiligung
<i>Policy Development</i>	- Stärkung der innerparteilichen Vereinigungen bei der programmatischen Arbeit der CDU - Bereitschaft zu kontroversen innerparteilichen Debatten mit einem heterogenen Meinungsspektrum
<i>Candidate und Leadership Selection</i>	- Förderung weiblicher Parteimitglieder - Förderung junger Parteimitglieder

Quelle: eigene Darstellung, Kategorisierung angelehnt an Gauja (2016)

Die Analyse des Datenmaterials folgt einem analytisch-pragmatischen Diskursverständnis (Kerchner, 2006). Nach diesem Ansatz ist ein politischer Diskurs als „Feld komplexer sprachlicher und symbolischer Interaktion, auf dem (politische) Akteure ihr Verständnis von Wirklichkeit sowie die Logik ihres Handelns generieren“ (Kerchner, 2006, S. 50), zu verstehen. Dementsprechend betrachten wir die Regionalkonferenzen als ein Forum des innerparteilichen Diskurses, in dem die Kandidierenden sich für ihre jeweiligen Problemdefinitionen und Lösungsansätze einsetzten.

Das hierzu herangezogene Datenmaterial stammt aus einem eigens für diesen Beitrag erhobenen Textkorpus, der 201.615 Worte umfasst. Dieser wurde auf Grundlage von auf dem YouTube-Kanal der CDU abrufbaren Aufzeichnungen der Regionalkonferenzen mithilfe des Dienstleisters *Notta* automatisiert transkribiert.⁵ Nach der Ermittlung der relevanten Textpassagen wurden die im Rahmen der Analyse verwendeten Zitate händisch geprüft und falls notwendig korrigiert.

Im Folgenden werden die Reformvorhaben jeweils zunächst separat dargestellt, bevor die jeweilige strategische Positionierung der drei Kandidierenden zu diesen analysiert wird. Hervorzuheben ist, dass die drei Dimensionen bei der empirischen Anwendung nicht immer exklusiv verstanden werden konnten. Vielmehr berührten Reformvorschläge mitunter mehrere Parteiorganisationsbereiche. Wenn Mehrfachzuordnungen notwendig waren, wurden diese entsprechend vorgenommen.

⁵ Eine detaillierte Dokumentation der hierbei verwendeten Quellen findet sich im Anschluss an das Literaturverzeichnis unter *Datenquellen*.

Die Forderung nach einer verstärkten Beteiligung der Basis bei der politischen Willensbildung der CDU war ein erstes auf den Regionalkonferenzen diskutiertes Thema. Ehrenamtlich engagierte Basismitglieder vertreten (auch) in der CDU vermehrt den Anspruch, bei programmatischen Prozessen sowie der Auswahl von politischem Führungspersonal über mehr Instrumente zur Gestaltung und Partizipation zu verfügen (Neu, 2017; Schulte, 2018). Beispielsweise machte Peter Tauber (2017), der Vorgänger Kramp-Karrenbauers im Amt der Generalsekretärin, in einem Interview ein wachsendes Verlangen an der CDU-Basis zur inhaltlichen Mitarbeit aus. Als Basismitglied an politischen Prozessen innerhalb der Parteien teilzuhaben fügt sich in die Membership-Kategorie von Anika Gauja (2016). Es handelt sich hierbei um einen Reformbereich, der besonders durch Basismitglieder vertreten, gleichzeitig jedoch auch seitens führender Persönlichkeiten in der CDU thematisiert wurde.

Andere im Bundestag vertretene Parteien nutzten Instrumente zur innerparteilichen Mitbestimmung und -gestaltung wie *Closed Primaries* schon früher im Kontext vermehrter politischer Konkurrenz und angesichts sinkender Mitgliederzahlen. So hatte die SPD-Basis in den Jahren 2013 und 2017 die Möglichkeit, über die Beteiligung ihrer Partei an zwei Großen Koalitionen zu entscheiden (Jun, 2018, 2022; Träger, 2015). Dabei musste es freilich nicht immer um Demokratieförderung per se gehen, sondern es konnten auch strategische Kalkulationen eine Rolle spielen.⁶ Bei den Bündnisgrünen wurden Urwahlen durchgeführt, um über die Nominierung der jeweiligen Spitzen-Duos für die Bundestagswahlen 2013 und 2017 zu entscheiden (Bukow & Koch, 2021).

Neben diesem Anliegen wurde auf den Regionalkonferenzen die Forderung diskutiert, die parteiinternen Vereinigungen bei der Entwicklung von inhaltlichen Parteipositionen mehr einzubeziehen. Für die CDU, die als „Prototyp einer Volkspartei“ (Haungs, 1992, S. 103) beschrieben wurde, sind die Vereinigungen ein wesentliches Merkmal ihrer internen Programmarbeit. In einer gemeinsamen, durch jede Vereinigung einzeln veröffentlichten, Presseerklärung luden die innerparteilichen Organisationen die drei Kandidierenden zu Vorstellungsrunden im Kreise ihrer Mitglieder abseits der Regionalkonferenzen ein (z.B. Frauen Union, 2018b; Ost- und Mitteldeutsche Vereinigung der CDU/CSU, 2018). Im gleichen Zuge formulierten sie ihre Erwartung, von den Kandidierenden zu erfahren, „wie sie die Vereinigungen politisch, strukturell und organisatorisch einbinden und stärken wollen, um die Zukunft der Volkspartei CDU zu sichern“. Durch ihre Vermittlerrolle gegenüber kollateralen Organisationen (Allern et al., 2021) und ihre Mitwirkung an der Entwicklung fachpolitischer Positionen in der CDU (Bösch,

⁶ Wie Thorsten Faas (2015) sowie Thorsten Faas & Tristan Klingelhöfer (2019) anmerken, dienten diese Mitgliedervoten der SPD in beiden Fällen auch zur Stärkung ihrer Position gegenüber den Unionsparteien bei den anstehenden Koalitionsverhandlungen sowie der Überwindung innerparteilicher Widerstände gegen eine weitere Große Koalition.

2018; D'Antonio & Werwath, 2012) betrifft die Forderung nach einer Stärkung der Vereinigungen die Dimension der *Policy Development*.

Ein weiteres Thema auf dem Gebiet der *Policy Development* war der Ruf nach kontroverseren innerparteilichen Debatten. Insbesondere aus Teilen der Parteibasis, die den Mittekurs unter Angela Merkel kritisch betrachteten, war bereits vor Beginn der Regionalkonferenzen die Forderung nach mehr Verständnis für Positionen rechts des moderaten Spektrums in der CDU vernehmbar. Selbst Angehörige des CDU-Bundesvorstands vertraten dieses Anliegen (Dunz & Mayntz, 2017). Diese Debatte wurde vor dem Hintergrund fortgeführt, dass zwischen CDU und CSU im früheren Verlauf des Jahres 2018 ein Richtungsstreit über deren gemeinsame zukünftige migrations- und integrationspolitische Ausrichtung öffentlich eskaliert war (Handwerker, 2019). Diese Auseinandersetzung zwischen den Schwesterparteien nahm zwischenzeitlich eine Dimension an, bei der sogar in Frage stand, ob die Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU im Deutschen Bundestag noch fortbestehen könne (Oppelland, 2020).

Bei Forderungen zum innerparteilichen Wandel in den Bereichen der *Candidate* und *Leadership Selection* standen sowohl die Gruppen junger und weiblicher Mitglieder im Mittelpunkt. Die Junge Union drängte bereits weit vor den Regionalkonferenzen auf einen Generationenwechsel in den Ämtern und Mandaten der Partei (Ziemiak, 2018), was als eine Kernfunktion von Nachwuchsorganisationen verstanden werden kann (Hooghe et al., 2004). Auch über eine verbesserte deskriptive Repräsentation von Frauen in Parteigremien sowie Parlamentsfraktionen und Regierungskabinetten wurde diskutiert. Die Frauen Union (Frauen Union, 2018a) machte sich für härtere Konsequenzen in Fällen stark, bei denen das Frauen-Quorum bei der Kandidierendenaufstellung oder Besetzung von Parteiämtern verfehlt wird (Ahrens & Lang, 2022; Och, 2020). Die zuletzt skizzierten Forderungen betreffen hauptsächlich die Dimension der *Candidate Selection*, da sie in erster Linie den niedrigen Frauenanteil in den Fraktionen der Partei problematisierten. Gleichzeitig sind sie im Kontext der Debatte rund um die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen jedes Geschlechts an zentralen gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zu betrachten, die auch die Frage nach der Besetzung von Führungsämtern einer Partei betrifft.

4.1 Mehr Basisbeteiligung

Alle drei Kandidierenden sprachen sich für eine verstärkte Beteiligung der Basismitglieder bei der Parteienarbeit aus: Als „Mitmachpartei“ (J17-19; L4) solle die CDU ihren Mitgliedern mehr Möglichkeiten zur internen Partizipation anbieten. Dies sei für das Selbstverständnis als Volkspartei essenziell (J17, 19; L12). So könne die Partei inhaltliche Positionen zu drängenden Fragen der Zeit auf Basis der vielfältigen Lebenserfahrungen ihrer Mitglieder und deren fachlicher Expertise besser

formulieren. Auch das Veranstaltungsformat der Regionalkonferenz fand unter den Kandidierenden positiven Anklang. Alle Drei begrüßten die kontrovers, jedoch aus ihrer Sicht stets fair geführten Debatten.

Die damalige Generalsekretärin „AKK“ plädierte für Formate, die sie während ihrer Amtszeit bereits zur Einbindung der Parteibasis genutzt hatte. Die digitale Vernetzungsplattform „CDUPlus“ sowie die Möglichkeit, Parteiveranstaltungen über „CDULive“ per Videostream verfolgen zu können, seien wichtige Bausteine zur verstärkten Einbeziehung der Basis in die Parteiarbeit (L11). Programmatisch verwies sie auf „ihre“ Forderung eines verpflichtenden Dienstjahres für Heranwachsende. Diese Position sei ein Ergebnis der Zuhör-Tour, in deren Rahmen sie zu Beginn des Grundsatzprogrammprozesses im Sommer 2018 als Generalsekretärin durch das Land gereist war (L5, 12, 15; H10). Über die CDU hinaus aufhorchen ließ ihre Ankündigung, im Rahmen einer Werkstattveranstaltung den politischen Umgang mit der Migrationsbewegung 2015/16 aufzuarbeiten und auf diese Weise ein parteiintern häufig diskutiertes Streitthema abzuräumen (L11). Dies wurde im medialen Umfeld der CDU als taktischer Zug gedeutet, um Konservative für sich zu gewinnen (Alexander, 2021).

Merz und Spahn gingen beim Thema der innerparteilichen Partizipation noch weiter und schlugen vor, auch Nichtmitgliedern einen niedrigschwelligen Zugang zu inhaltlichen Debatten der CDU zu ermöglichen. Neben einer stärkeren Aktivierung der eigenen Mitglieder könnten solche Angebote dazu beitragen, die AfD als Konkurrentin im Parteienwettbewerb zu schwächen (K3). Merz regte zudem an, Regionalkonferenzen zum Austausch über inhaltliche Belange abseits der *Leadership Selection* anzuwenden (K5; J22).⁷ Spahn plädierte für die Einrichtung einer zentralen Datenbank zur Dokumentation des Schriftverkehrs verschiedener Teile der Partei mit ihren Mitgliedern und interessierten Bürger:innen. So könne die CDU zu jeder Zeit nachvollziehen, welchen Mail- und Briefverkehr Mitglieder und Bürger:innen bereits mit verschiedenen Untergliederungen der Partei, insbesondere ihren Landesverbänden, Parlamentsfraktionen und Abgeordnetenbüros etc., hatten und Informationen über programmatischen Anliegen gesammelt werden (J22). Spahn thematisierte diese Idee jedoch nur vage und ausschließlich auf der Regionalkonferenz in Bremen, sodass nicht eindeutig ersichtlich war, wie sie konkret ausgestaltet werden könnte.

Summa summarum sprachen sich alle drei Kandidierenden für den Ausbau der Mitgliederrechte bei parteiinternen Willensbildungsprozessen aus, setzten dabei

⁷ Dies setzte er im Rahmen der Fortführung des Grundsatzprogrammprozesses im Frühjahr 2023, nachdem er in einem späteren Anlauf die Basismitglieder von sich überzeugen konnte und die Nachfolge von Armin Laschet als Parteivorsitzender antrat, in die Tat um (CDU, 2023). So veranstaltete die CDU vier Regionalkonferenzen, auf denen sich die Basis an der Entstehung des neuen Grundsatzprogramms, gerade auch mit Blick auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Partei in den Folgejahren (Orde, 2023), beteiligen konnte.

aber unterschiedliche Akzente. Kramp-Karrenbauer betonte als amtierende Generalsekretärin vor allem die bestehenden Möglichkeiten zur Mitbestimmung. Spahn wollte die digitale Infrastruktur zur besseren Kommunikation mit interessierten Mitgliedern wie auch der Zivilgesellschaft außerhalb der Partei ausweiten. Merz – ähnlich auch Spahn – stellte zudem die „Beteiligung vielleicht auch von denen, die noch nicht oder gar nicht Mitglied der CDU werden“ (K3), in den Raum. Die pro-partizipative Positionierung der drei Kandidierenden war insofern nicht überraschend, als dass sie auf Regionalkonferenzen kommuniziert wurde, die bereits einen Schritt zu inklusiverer Mitgliederbeteiligung darstellen. Überraschender war dagegen, dass Merz und Spahn die Einbindung von Nichtmitgliedern in Aussicht stellten. Zuletzt zeigten sich die deutschen Parteien vergleichsweise reserviert gegenüber der Miteinbeziehung von Nichtmitgliedern. Im Europäischen Ausland, etwa in Frankreich bei der Kandidatur der Präsidentschaftskandidierenden, gehören hingegen *Open Primaries* zu gängigen Beteiligungsformaten (Lefebvre & Treille, 2017).

4.2 Stärkung der innerparteilichen Vereinigungen

Bei der Frage nach der zukünftigen Position der innerparteilichen Vereinigungen waren sich die Kandidierenden weniger einig als beim angestrebten Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten. Zwar lobten alle drei die in den Vereinigungen vertretene Expertise bei der Ausarbeitung politischer Lösungsansätze für politische Fragestellungen und deren Beziehungen in die Gesellschaft hinein. Als Volkspartei sei die Expertise der Vereinigungen für die Erarbeitung kompromissfähiger Vorschläge zur Bearbeitung gesellschaftlicher Herausforderungen wichtig (z.B. I16; C3; B3). Es wurden jedoch auch gegenläufige Positionen zur Rolle der innerparteilichen Vereinigungen bei internen Beratungs- und Entscheidungsprozessen sichtbar.

Spahn drängte auf einen kooperativeren Umgang zwischen den Vereinigungen. Er betonte den Wert der Einbindung der innerparteilichen Vereinigungen, die allerdings "nie im Gegeneinander [geschehen solle], sondern in dem Willen, miteinander Kompromisse und Lösungen zu finden, die uns dann als Union stark machen" (A3). Dieses Verständnis der Parteiarbeit im Zeichen des „Miteinanders“ (A4) unter den Vereinigungen sei in der Vergangenheit zu kurz gekommen. Kramp-Karrenbauer sah in den Vereinigungen ein Instrument, um in der Mitgliederstruktur unterrepräsentierten gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere Unternehmer:innen, Arbeitnehmer:innen, Frauen im Allgemeinen oder die jüngere Generation, hervorzuheben und die CDU für diese attraktiver zu machen. Wenn die CDU anstrebe, dass sich diese Gruppen „auch in der Mitgliedschaft wiederfinden, [muss die Partei] die Vereinigungen auch, und zwar nicht nur mit guten Worten, sondern auch mit Geld dabei unterstützen, dass sie genau diese Mitglieder auch werben können“, so die damalige Generalsekretärin (C3, 5).

Kramp-Karrenbauer und Spahn unterstrichen auch noch die Relevanz der Vereinigungen für die Ausbildung von politischem Führungspersonal. Die damalige Generalsekretärin forderte eine bessere finanzielle Ausstattung der Vereinigungen, auch zur Steigerung der Attraktivität der CDU für bislang unterrepräsentierte Mitgliedergruppen. Merz plädierte als einziger dafür, „nicht nur die Vereinigungen, sondern auch die Bundesfachausschüsse in der Partei“ (B3) zu stärken, um (auch auf diesem Wege) praxisnahen Sachverstand in die Positionsentwicklung der CDU einfließen zu lassen. Auch sprach er sich für eine Bemessung des Einflusses der Vereinigungen an ihrer jeweiligen Mitgliederstärke aus: „Wenn die Vereinigungen stark sind und groß sind, [...] dann müssen sie Einfluss haben“, so der Sauerländer (B3). Da jedoch lediglich ein recht kleiner Teil der CDU-Mitglieder einer Vereinigung angehöre, müsse man „aufpassen, dass in den Vereinigungen nicht eine Repräsentation simuliert“ (B3) werde, die nicht der Anzahl ihrer Mitglieder entspreche.

Alle drei Kandidierenden sahen in den Vereinigungen wichtige Organisationen für die programmatische Arbeit der CDU sowie für ihren Austausch mit verschiedenen außerparteilichen gesellschaftlichen Akteuren. Unterschiedliche Positionen lagen bei der zukünftigen Stellung der Vereinigungen in den parteiinternen Willensbildungsprozessen vor: Kramp-Karrenbauer und Spahn hoben deren Wichtigkeit für ein breites programmatisches Angebot der CDU hervor. Merz hingegen warnte vor einem zu starken Einfluss mitgliederschwacher Vereinigungen, was durchaus als Plädoyer für eine Beschränkung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten gedeutet werden kann. Diese Aussage war insofern nicht überraschend, dass Merz mit der Mittelstands- und Wirtschaftsunion (MIT) nur eine vergleichsweise mitgliederschwache Vereinigung hinter sich wusste, die jedoch für seine innerparteiliche Unterstützung als Wirtschaftsfachmann von Bedeutung war.⁸

4.3 Mehr kontroverse innerparteiliche Debatten

Alle drei waren sich einig, dass es zu viel „erbitterten Streit [...] um zu wenig“, wie es Spahn mehrfach wortgleich formulierte (G11, 16, 17, 21), zwischen CDU und CSU gegeben habe (H16, 18, 20; I12, 14; G11, 21). Für die CDU sei es essenziell, mehr „starke Köpfe“ (I4, 7; G5) in ihren Reihen sichtbar zu machen, die die Partei nach außen vertreten und unter Umständen auch für verschiedene Politikansätze stehen können, so Kramp-Karrenbauer. Sie verwies auf Leitfiguren der CDU zum Zeitpunkt ihres eigenen Parteieintrittes in den 1980er Jahren. Seinerzeit „wusste man, [Alfred] Dregger steht für das National-Konservative, Norbert Blüm steht für das Soziale, ein Lothar Späth steht für das Liberale“ (I16). Die Partei sei in

⁸ Im Juli 2023 hatte Merz das langjährige Gesicht der MIT, Carsten Linnemann, zum neuen Generalsekretär der CDU bestimmt und damit seine Nähe und vielleicht sogar Dank für die Unterstützung seiner Kandidaturen um den CDU-Vorsitz bekundet (Lehmann, 2023).

diesen Jahren erfolgreich gewesen, weil sie in der Lage war, „die gesamte Breite abzubilden und weil es nie die Angst [gab], dass irgendjemand in dieser Breite zu stark sein könnte“ (I7). Auch das Abbilden einer Vielzahl an Strömungen in der Partei sei wichtig, um dem eigenen Anspruch weiterhin gerecht zu werden, als Volkspartei wahrgenommen zu werden (I7; H8, 14, 15). Angesichts der weiten Bandbreite an Positionen einer Volkspartei sei es wichtig, stets einen fairen und respektvollen Umgang untereinander zu wahren (I3, 7, 14; G8, 12).

Anders als Kramp-Karrenbauer verband Merz die Ausweitung des parteiinternen Spektrums von politischen Positionen mit dem Ziel der Rückgewinnung ehemaliger Wähler:innen der CDU, die inzwischen zu anderen Parteien abgewandert seien. Dafür müsse, gerade auch mit Blick auf die AfD, an der innerparteilichen Diskussionskultur gearbeitet werden. Seiner Analyse folgend, „verlagert [die CDU] die politische Auseinandersetzung nach außen und [verweigert sich] schon fast [... dem] politischen Meinungskampf in der Mitte“ (H15), wo er eigentlich hingehöre. Auch Spahn gab an, bei Debatten innerhalb seiner Partei zu beobachten, dass regelmäßig „wegen einer politischen Überkorrektheit gleich wieder die Sprachpolizei da ist, wo sich manch einer gar nicht mehr traut, das richtige zu sagen aus Angst davor, jemand könnte behaupten, das nützt dem falschen“ (G8). Entsprechend müsse man in der CDU wieder vermehrt kontroverse Debatten führen, in der das Gegenargument ausgehalten und wertgeschätzt wird, solange am Ende dieses Prozesses die Lösungsfindung und der Kompromiss stehen (G3, 4, 9, 12).

Kramp-Karrenbauer dagegen sah keine Notwendigkeit zu mehr Kontroverse bei den internen Willensbildungsprozessen. Vielmehr machte sie sich für einen stärkeren Zusammenhalt in der Partei stark und die Zusammenführung ihrer internen Flügel als Aufgabe der neuen Vorsitzenden (I9, 10). Zudem hob sie an mehreren Stellen hervor, dass „der politische Gegner [...] immer in den anderen politischen Parteien [zu finden sei und] nie in den eigenen Reihen“ (I9).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Positionen der Kandidierenden bezüglich kontroverser Debatten in parteiinternen Willensbildungsprozessen einerseits nicht weit auseinandergingen. Sie stimmten überein, dass die CDU an der Kollegialität und Freundlichkeit im internen Umgang arbeiten müsse und es neben dem/der Vorsitzenden weitere sichtbare und inhaltlich unterscheidbare Leitfiguren brauche. Andererseits unterschieden sich die Stoßrichtungen von Merz und Spahn von jenen Kramp-Karrenbauers. Die Saarländerin betonte eine stärkere innerparteiliche Einigkeit sowie die Notwendigkeit der Zusammenführung widerstrebender Interessen. Spahn und Merz hingegen legten besonderen Wert auf die Forderung nach einer kontroverseren und streitfreudigeren innerparteilichen Auseinandersetzung. Dabei zielten sie mit ihrer Kritik unschwer erkennbar auf das Parteiestablishment unter Merkel, das aus ihrer Sicht parteiinterne Debatten gedämpft habe.

4.4 Förderung junger Mitglieder

Unter den Kandidierenden herrschte Konsens darüber, dass eine Verjüngung der Amts- und Mandatsträger:innen der CDU notwendig sei. Die Partei habe schon länger Schwierigkeiten, junge Neumitglieder zu rekrutieren. In Verantwortung dafür sahen sie vorrangig die Junge Union (JU), die mitgliederstärkste Jugendorganisation aller deutschen Parteien (Hülken, 2023), gefolgt von der Schülerunion (SU) und dem Ring Christlich-Demokratischer Studenten (RCDS). Als Vorfeldorganisationen der CDU könnten sie wichtige Ausbildungs- und Vermittlungsarbeit leisten (D10; E6; F5, 7; L7). Im Rahmen einer engen Zusammenarbeit mit diesen Unter- bzw. Nebenorganisationen könne die Partei ihre Attraktivität unter jungen Menschen steigern und sie langfristig binden (E5; F7; D10). Kramp-Karrenbauer verwies auf den laufenden Austausch zu diesem Thema, den sie als Generalsekretärin auch mit der Konrad-Adenauer-Stiftung führte. Mit ihr entwickle man Förderprogramme im Bereich der politischen Bildung für junge Menschen, um sie für die Übernahme von politischer Verantwortung zu begeistern und zu befähigen (F5, 7).

Spahn, der mit Abstand jüngste Kandidat, forderte den Generationenwechsel am deutlichsten. Hierbei bezog er sich gleich mehrfach auf ein Gespräch mit einem Mitglied am Rande der Regionalkonferenz in Halle (Saale). Dieses habe gesagt, dass Spahn noch „blutjung“ (D7-9, 11) sei und daher noch viel Zeit habe, in der Zukunft einmal politische Verantwortung zu übernehmen (ebenda). „Wenn man mit 38 noch blutjung ist, dann beschreibt [das] schon einen Teil des Problems der CDU“ (D8), das auch Fragen einer angemessenen Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen in der Partei betreffe, so Spahn (D9). Mit dieser Feststellung verband er sein Angebot an die CDU, ihn als Ausdruck ihrer Verjüngung zum Vorsitzenden zu wählen und somit einen Generationenwechsel an der Spitze einzuleiten (D7, 8).

Merz ließ Skepsis gegenüber innerparteilichen Fördermaßnahmen erkennen, die bloß auf soziodemographische Merkmale abheben: Auf der Regionalkonferenz in Bremen machte er deutlich, dass „eine profunde berufliche Ausbildung und ein wirklich auch [...] Lebenserfahrung im Beruf [für ihn] unverzichtbar [...] für spätere politische Aufgaben“ seien (E5). Er würde „junge Frauen und junge Männer nicht in erster Linie danach fragen, was wollt ihr werden, sondern [...], was bringt ihr eigentlich an Erfahrung und an Ausbildung und Beruf mit, was für uns in der Partei richtig und notwendig ist?“ (E5). Mit dieser elitären Argumentation bediente er zudem Skepsis gegenüber der professionellen Berufspolitik, deren notwendige Bedingung ganz üblicherweise eine langjährige individuelle Kapitalakkumulation in den Parteien ist (Höhne 2013).

Die drei Kandidierenden teilten die Auffassung, dass die CDU ihre Anstrengungen intensivieren müsse, um junge Mitglieder in Ämter und Mandate zu verhelfen. Gleichzeitig taten sich Unterschiede zwischen ihnen auf: Spahn präsentierte

sich als Kandidat der jungen Generation, der ihr mehr Verantwortung einräumen wollte. Kramp-Karrenbauer, die als Generalsekretärin qua Amt mitverantwortlich für die Nachwuchsförderung war, verwies auf bereits umgesetzte und geplante Maßnahmen, ging darüber hinaus jedoch nur am Rande darauf ein. Merz hingegen merkte einschränkend an, dass er besonderes Augenmerk auf die Lebens- und Berufserfahrung aufstrebender ‚Jungunionist:innen‘ legen wolle.

4.5 Förderung weiblicher Mitglieder

Alle drei Kandidierenden sprachen sich dafür aus, dass die CDU mehr aktive weibliche Mitglieder brauche, um innerparteiliche Repräsentationslücken zu schließen (E4, 6; D9, 11; F4, 6, 8). Einen Ansatzpunkt hierzu sahen sie in der Ausgestaltung der Parteiarbeit, denn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit politischem Engagement stelle (auch) in der CDU ein Hindernis für Frauen dar, politische Verantwortung zu übernehmen (D6; E3, 4; F4, 6).

Bei der Bewertung der Ursachen und möglicher Konsequenzen des geringen Anteils von Frauen in Ämtern und Mandaten unterschieden sich die Positionen. Kramp-Karrenbauer und Merz warnten davor, dass die CDU Gefahr laufe, durch eine geringe Sichtbarkeit von Frauen an Attraktivität unter Wählerinnen zu verlieren (F6). Spahn hingegen sagte, dass er nicht der These folge, „dass Männer nur Männer [...] und Frauen nur Frauen wählen“. Diese Darstellung sei ihm zu einfach. Die Attraktivität der CDU hänge „nicht nur vom Geschlecht, sondern vom Gesamtangebot [ab] und mit welchen Themen man da so reingeht, mit welchem Profil, mit welchem Elan und anderes mehr“ (D5). Er thematisierte hingegen nicht, dass auch Männern eine angemessene Repräsentation von Frauen wichtig sein kann.

Auch bei konkreten Reformvorschlägen zur Erhöhung des Anteils weiblicher Führungspersonen in der Partei, die auf den Regionalkonferenzen diskutiert wurden, traten Unterschiede auf. Kramp-Karrenbauer zeigte sich gegenüber einer Vielzahl diesbezüglicher Reformbestrebungen aufgeschlossen. Sie rügte die nachlässige Beachtung des „Frauenquorums“ bei der Aufstellung der Listen der Landesparteien, dessen Nichteinhaltung vielerorts noch als „Kavaliersdelikt“ (F4, 8) angesehen werde. Jedoch sei die Ursache für den geringen Frauenanteil bei der Aufstellung der Direktkandidierenden zu verorten, für die das Quorum ohnehin nicht greife. Sie mahnte an, dass man „kein Prophet [sein brauche] um zu wissen, wenn wir keine vernünftige Antwort geben, werden wir über kurz oder lang eine Debatte, auch über gesetzliche Regelungen haben“ (F4), die man vermeiden wolle. Entsprechend müsse die CDU eine interne Regelung finden, um einen höheren Anteil von weiblichen Direktabgeordneten in den Parlamenten sicherzustellen (F4, 6). Kramp-Karrenbauer vermied so einerseits, für Gender-Mainstreaming-Maßnahmen bei der Besetzung von Direktmandaten zu werben, die eine Domäne

der Kreisverbände sind (Höhne, 2020). Andererseits signalisierte sie Bereitschaft, über parteiinterne Regelungen zu diskutieren.

Explizit auf solche Vorhaben angesprochen, bekundete auch Merz Veränderungswillen in diesem Bereich. Er äußerte Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit eines Paritätsgesetzes und sagte: „wenn kein anderes Mittel hilft, dann müssen wir auch [zu Änderungen an der eigenen Satzung] greifen“ (E4). Diese Position vertrat er jedoch nur auf einer Regionalkonferenz. Auf den anderen Regionalkonferenzen zeigte er sich kritisch gegenüber Satzungsänderungen, da man mit solchen Änderungen „den Frauen [...] und auch dem Problem nicht gerecht“ (E6) werde. Maßnahmen zur Erhöhung der Familienfreundlichkeit parteipolitischen Engagements in der CDU trug er hingegen mit (E6).⁹

Spahn stand derartigen Gleichstellungsmaßnahmen durchweg skeptisch gegenüber und argumentierte im Kern ähnlich wie die Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg bei ihren Urteilen gegen Paritätsgesetze (Jutzi, 2020). Bei den Aufstellungen in Direktwahlkreisen sei die Entscheidungsfreiheit der Partei vor Ort zu wahren, denn „wenn wir jetzt anfangen, auch diese Themen alle irgendwie noch rechtlich zu regulieren, wer, wo, wie, mit welchem Geschlecht, am Ende mit welchem Alter, und was für Quoten wir sonst so alles einführen, dann wird es irgendwann schwierig“ (D6), so Spahn. Solche Reformen seien mit zu weitreichenden Einschränkungen der demokratischen Wahl verbunden (D9).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Kramp-Karrenbauer mit Nachdruck die Forderung vertrat, dass der Frauenanteil in den Ämtern und Mandaten der CDU steigen müsse. Sie zeigte sie sich aufgeschlossen, über Wege zur konsequenten Quotierung von Listen- und Wahlkreiskandidaturen zu diskutieren. Merz verdeutlichte, dass es sich bei derartigen Regelungen nur um ein äußerstes Mittel handeln dürfe. Spahn hingegen lehnte sie ab und verwies auf weitere mögliche Quotierungsforderungen sowie die damit einhergehende Einschränkung der Entscheidungsfreiheit regionaler und lokaler Parteiverbände.

5. Fazit

Im Herbst 2018 veranstaltete die CDU im Vorlauf ihres Bundesdelegiertenparteitags von Dezember 2018, auf dem die neue Parteivorsitzende gewählt wurde, Regionalkonferenzen für einen innerparteilichen Diskurs zur Kandidierendenfrage. Für die Bundes-CDU stellte dieses Verfahren eine neuartige Form der diskursiven Einbeziehung der Basismitglieder in eine zentrale Personalentscheidung dar. Auf den acht Konferenzen entwickelte sich ein öffentlich ausgetragener parteiinterner

⁹ Nachdem Merz Anfang 2022 Bundesvorsitzender der CDU wurde, setzte er sich für die schrittweise Einführung der Frauenquote in seiner Partei ein. Seine ambivalente Haltung bei diesem Thema wurde aber immer wieder deutlich, u.a. in seinen Gender-kritischen Tweets im Frühsommer 2023 (Garbe & Gathmann, 2022; Menzel, 2023).

Wahlkampf zwischen Kramp-Karrenbauer, Merz und Spahn, wobei AKK letztlich das Rennen in einer Stichwahl für sich entscheiden konnte.

Die Regionalkonferenzen boten eine seltene Gelegenheit zur systematischen qualitativen Analyse der Forderungen der Kandidierenden um den Parteivorsitz zur weiteren Organisationsentwicklung der CDU.¹⁰ Wir haben aufgezeigt, welche Forderungen auf den Regionalkonferenzen diskutiert wurden und wie sich die drei Kandidierenden dabei jeweils positioniert haben. Laut war der Ruf nach mehr Mitgliederbeteiligung, genauso wie der nach einer stärkeren Einbeziehung der Vereinigungen in die Programmarbeit der CDU und kontroverseren innerparteilichen Debatten. Fragen der adäquaten Repräsentation von jungen und weiblichen Mitgliedern in Ämtern und Mandaten, die bislang v.a. bei Bündnisgrünen, Linkspartei und SPD verortet wurden, wurde nunmehr auch in der christdemokratischen Union aufgeworfen.

Bei den Haltungen der Kandidierenden zu innerparteilichen Wandlungsbestrebungen wurden eigeninteressenbasierte Positionierungen sichtbar. Forderungen betrafen v.a. Veränderungen, die ihrer eigenen Wahl als zuträglich erschienen. Im Gegenzug meldeten sie stellenweise Bedenken mit Blick auf Vorschläge an, die eher für deren Konkurrenz gesprochen hätten. Deutlich wurde dies bei Forderungen nach einer stärkeren Sichtbarkeit jüngerer und weiblicher Mitglieder in Verantwortungspositionen der Partei und nach Steigerung der Kontroversität innerparteilicher Debatten. Kramp-Karrenbauer signalisierte – als einzige weibliche Kandidatin – ihre Bereitschaft, über ambitionierte Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Ämtern und Mandaten der CDU zu diskutieren. Ihre beiden – männlichen – Mitbewerber gaben bei innerparteilichem Gender Mainstreaming eher Bedenken zu Protokoll und erachteten weitgehende Maßnahmen höchstens als eine Notlösung. Dagegen fand der Wunsch nach kontroverseren Diskussionen unter Einbeziehung eines breiteren Spektrums an Positionen vor allem beim konservativen Flügel der CDU Anklang. Damit versuchte Merz die Parteimitglieder auf seine Seite zu ziehen, die in den Jahren zuvor mit der Politik der Bundeskanzlerin und Parteivorsitzenden gehadert hatten.

Diese Befunde stützten die von William P. Cross und André Blais (2012) formulierte Annahme, wonach eine verstärkte Einbindung von Parteimitgliedern im Rahmen personeller Auswahlverfahren strategisches Verhalten der Kandidierenden bei deren inhaltlicher Positionierung an Bedeutung gewinnt. Interaktionen zwischen Basisbeteiligung und strategischer Positionierung von Kandidierenden bedürfen einer weiterführenden Analyse. So wäre eine Berücksichtigung von weiteren Auswahlprozessen in anderen Parteien, idealerweise aus anderen Ländern, notwendig, um generalisierbare Aussagen über die strategische Positionierung von Kandidierenden bei internen Wandlungsprozessen zu treffen.

¹⁰ Zur Analyse eines CDU-Parteitags vgl. jüngst Best, 2023.

Mit Blick auf das Forschungsobjekt „CDU“ und deren Organisation kann ausblü-ckend festgehalten werden, dass die Partei seit dem Abschied von Angela Merkel als Vorsitzende bis heute um ihre interne Aufstellung ringt. Viele Fragen, die bei den Regionalkonferenzen im Jahr 2018 aufgeworfen wurden, beanspruchen noch immer Aktualität bzw. sind nicht abschließend beantwortet. Den deutlichsten Re-formschritt ist die CDU sicherlich mit der Verabschiedung der Frauenquote ge-gangen. Andere Reformbaustellen, insbesondere zur Ausweitung innerpartei-licher Partizipation, auch für Menschen ohne Parteibuch, scheinen zu stagnieren. Will sie ihren Anspruch als Volkspartei aufrechterhalten, wird es neben einer ver-breiteten Repräsentation in Leitungsfunktionen wie auch in der Basismitglied-schaft darum gehen, das interne Parteileben zu vitalisieren. Ausgerechnet ihr ärgster Konkurrent im Parteiensystem, die AfD, macht vor, wie dies funktionieren kann. Deren innerparteiliche Entscheidungsfindung ist im Vergleich mit allen an-deren Bundestagsparteien am transparentesten, inklusivsten und konkurrenzori-entiertesten (Höhne, 2023). Während die CDU in diesem Bereich von der AfD lernen könnte, sollte sie sich bei politischen Themen tunlichst nicht von rechts-populistischer Rhetorik antreiben lassen. Mit einer solch einseitigen thematischen Verengung würde sie aus parteistategischer Sicht riskieren, Mitglieder und Wäh-ler:innen aus der politischen Mitte zu verlieren und Gefahr laufen, sich bei Wahlen am Ende als eine zurechtgestutzte konservative Partei wiederzufinden. Aus demokratietheoretischer Perspektive trägt gerade die CDU dafür Verantwortung, die politischen Ambitionen der rechtspopulistischen bis rechtsextremen Partei nicht zu befördern (Levitsky & Ziblatt, 2018; Heinze, 2023).

Literaturverzeichnis

- Ahrens, P., & Lang, S. (2022). Angela Merkel and the CDU Quota Curse. *German Politics*, 31(1), 40–58. <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.1979965>
- Alexander, R. (2021). *Machtverfall: Merkels Ende und das Drama der deutschen Politik* (1. Aufl.). Siedler
- Alexandre-Collier, A., & Avril, E. (2021). The use of primaries for the selection of party leaders in the UK Conservative and Labour parties: Formal rules and ideological congruence. In *New Paths for Selecting Political Elites*. Routledge
- Allern, E. H., Otjes, S., Poguntke, T., Hansen, V. W., Saurugger, S., & Marshall, D. (2021). Conceptualizing and measuring party-interest group relationships. *Party Politics*, 27(6), 1254–1267. <https://doi.org/10.1177/1354068820949393>
- Amann, M., & Neukirch, R. (2018, Januar 26). Angela Merkel will Annegret Kramp-Karrenbauer als Nachfolgerin aufbauen. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/spiegel/angela-merkel-will-annegret-kramp-karrenbauer-als-nachfolgerin-aufbauen-a-1189954.html>

- Astudillo, J., & Detterbeck, K. (2020). Why, sometimes, primaries? Intraparty democratization as a default selection mechanism in German and Spanish mainstream parties. *Party Politics*, 26(5), 594–604. <https://doi.org/10.1177/1354068818795195>
- Aylott, N., & Bolin, N. (2017). Managed intra-party democracy: Precursory delegation and party leader selection. *Party Politics*, 23(1), 55–65. <https://doi.org/10.1177/1354068816655569>
- Aylott, N., & Bolin, N. (2022). Locating power in party leader selection. *Scandinavian Political Studies*, 1–22. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12243>
- Bale, T. (2012). *The Conservatives since 1945: The Drivers of Party Change* (1. Aufl.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199234370.001.0001>
- Beitzer, H. (2018, Oktober 29). Rücktritt von Angela Merkel—Das Wagnis der Kanzlerin. *Süddeutsche.de*. <https://www.sueddeutsche.de/politik/merkel-cdu-partiechefin-1.4190183>
- Best, V. (2023). I wish I was special, you're so f***ing special. Politische Kommunikation qua Pausenmusik beim CDU-Parteitag? *INDES*, 11(1) Doi: <https://doi.org/10.13109/inde.2023.11.1.121>
- Blüm, N. (2018, Dezember 5). *CDU-Vorsitz: „Wir sind im letzten Akt einer Tragödie“* (B. Stuff) [Die Zeit]. <https://www.zeit.de/2018/51/cdu-vorsitz-angela-merkel-macht-kanzlerschaft-norbert-bluem>
- Bogdanor, V. (2022). Choosing the Conservative Leader: A View from History. *The Political Quarterly*, 93(4), 564–575. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13207>
- Böhringer, E., & Höhne, B. (2021, September 15). *Funktionserfüllung herausgefordert. Diversity in Parteien*. Portal für Politikwissenschaft. <https://www.pw-portal.de/themen/funktionserfuellung-herausgefordert>
- Bösch, F. (2018). Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU). In F. Decker & V. Neu (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien* (3. Aufl., S. 242–261). Springer VS
- Bukow, S. (2013). *Die professionalisierte Mitgliederpartei*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-00865-9>
- Bukow, S., & Koch, E. (2021). Erfolgreiches Scheitern: Bündnis 90/Die Grünen und die Bundestagswahl 2017. In U. Münch, H. Oberreuter, & J. Siegmund (Hrsg.), *Komplexe Farbenlehre: Perspektiven des deutschen Parteiensystems im Kontext der Bundestagswahl 2017* (1. Aufl., S. 227–249). Campus Verlag
- CDU. (2023). *Regionalkonferenzen, Mitgliederumfrage und vieles mehr*. <https://www.cdu.de/artikel/regionalkonferenzen-mitgliederumfrage-und-vieles-mehr>

- CDU. (2022). *Grundsätzlich CDU*. Grundsätzlich CDU. <https://www.grundsatzprogramm-cdu.de/>
- Cross, W. P., & Blais, A. (2012). *Politics at the Centre: The Selection and Removal of Party Leaders in the Anglo Parliamentary Democracies* (2. Aufl.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596720.001.0001>
- Cross, W. P., Kenig, O., Rahař, G., & Pruyers, S. (2016). *The Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective* (1. Aufl.). McGill-Queen's University Press
- D'Antonio, O., & Werwath, C. (2012). Die CDU: Innerparteiliche Willensbildung zwischen Gremienarbeit und Grauzone. In K.-R. Korte & J. Treibel (Hrsg.), *Wie entscheiden Parteien? Prozesse innerparteilicher Willensbildung in Deutschland* (1. Aufl., Bd. 2, S. 35–62). Nomos
- Dostal, J. M. (2019). From Merkel to Kramp-Karrenbauer: Can German Christian Democracy Reinvent Itself? *The Political Quarterly*, 90(2), 286–296. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12680>
- Dunz, K., & Mayntz, G. (2017, Oktober 17). Kürbissuppe statt Konfrontation. *Groß-Gerauer Echo*. <https://advance.lexis.com/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5PRD-S841-JDMN-J2PP-00000-00&context=1516831>
- Faas, T. (2015). The German Federal Election of 2013: Merkel's Triumph, the Disappearance of the Liberal Party, and Yet Another Grand Coalition. *West European Politics*, 38(1), 238–247. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.939568>
- Faas, T., & Klingelhöfer, T. (2019). The more things change, the more they stay the same? The German federal election of 2017 and its consequences. *West European Politics*, 42(4), 914–926. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1561079>
- Frauen Union. (2018a). *Bericht zur politischen Gleichstellung von Frauen und Männern*. Frauen Union. https://www.frauenunion.de/sites/www.frauenunion.de/files/gleichstellungsberichte/gleichstellungsbericht_2018_neu_gesamt1.pdf
- Frauen Union. (2018b, November 4). *Zukunft der Volkspartei CDU*. Frauen Union der CDU Deutschlands. <https://www.frauenunion.de/artikel/zukunft-der-volkspartei-cdu>
- Garbe, S., & Gathmann, F. (2022, September 10). Friedrich Merz macht die CDU zur Quotenpartei. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-friedrich-merz-setzt-frauenquote-durch-a-fb5d4af9-4018-4a42-a8c6-2a7c4eba113b>
- Gathmann, F. (2018a, Oktober 29). Angela Merkel und die CDU: Der Abschied, erster Teil. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-und-die-cdu-der-abschied-erster-teil-a-1235740.html>

- Gathmann, F. (2018b, November 30). CDU: Bilanz der Kandidatenschau von AKK, Jens Spahn, Friedrich Merz. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-bilanz-der-kandidatenschau-von-akk-jens-spahn-friedrich-merz-a-1241439.html>
- Gauja, A. (2016). *Party Reform: The Causes, Challenges, and Consequences of Organizational Change* (1. Aufl.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198717164.001.0001>
- Graw, A. (2018, November 7). CDU-Vorsitz: Völkerrechtler Matthias Herdegen zieht Kandidatur zurück. *DIE WELT*. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article183443178/CDU-Vorsitz-Voelkerrechtler-Matthias-Herdegen-zieht-Kandidatur-zurueck.html>
- Handwerker, C. (2019). Die gespaltene Union zwischen Macht und Werten. In O. Hidalgo & G. Pickel (Hrsg.), *Flucht und Migration in Europa: Neue Herausforderungen für Parteien, Kirchen und Religionsgemeinschaften* (S. 127–159). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-23309-9_6
- Harmel, R. (2002). Party organizational change: Competing explanations? *Political parties in the New Europe: Political and analytical challenges*, 119–142.
- Harmel, R., Heo, U., Tan, A., & Janda, K. (1995). Performance, leadership, factions and party change: An empirical analysis. *West European Politics*, 18(1), 1–33. <https://doi.org/10.1080/01402389508425055>
- Harmel, R., & Janda, K. (1994). An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), 259–287. <https://doi.org/10.1177/0951692894006003001>
- Haungs, P. (1992). CDU — Christlich Demokratische Union Deutschlands. In U. Andersen & W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (S. 103–108). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-95896-9_26
- Heinze, A.S. (2023). Learning how to Respond to the AfD. Uploading from the Subnational to the National Level? In: M. Weisskircher (Hrsg.), *Contemporary Germany and the Fourth Wave of Far-Right Politics* (1. Aufl., S. 189-204). Routledge.
- Helms, L. (2000). „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem. *Politische Vierteljahresschrift*, 41(3), 411–434. <https://www.jstor.org/stable/24199001>
- Hertner, I. (2022). Germany as ‘a country of integration’? The CDU/CSU’s policies and discourses on immigration during Angela Merkel’s Chancellorship. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(2), 461–481. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1853908>

- Höhne, B. (2013). *Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments: Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien*. Verlag Barbara Budrich
- Höhne, B. (2020). Frauen in Parlamenten und Parteien. Innerparteiliche Hürden und Ansätze für Gleichstellungspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70(38), 32–40
- Höhne, B. (2023). How Democracy Works within a Populist Party: Candidate Selection in the Alternative for Germany. *Government and Opposition*, 58(3), S. 478–496. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.33>
- Hooghe, M., Stolle, D., & Stouthuysen, P. (2004). Head Start in Politics: The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders). *Party Politics*, 10(2), 193–212. <https://doi.org/10.1177/1354068804040503>
- Hopkin, J. (2001). Bringing the Members Back in?: Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain. *Party Politics*, 7(3), 343–361. <https://doi.org/10.1177/1354068801007003005>
- Hülken, C. (2023). *Zwischen Sozialisation und Selektion: Die Rolle der Parteijugend bei der Rekrutierung von Berufspolitikern in Deutschland*. Springer VS
- Jun, U. (2018). Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). In V. Neu & F. Decker (Hrsg.), *Handbuch der Deutschen Parteien* (3. Aufl., S. 468–486). Springer VS
- Jun, U. (2022). Die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD: Überraschender Wahlsieg der SPD als Wachablösung im Parteienwettbewerb? In R. Zohlnhöfer & F. Engler (Hrsg.), *Das Ende der Merkel-Jahre: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2018-2021* (S. 45–68). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-38002-1_3
- Jun, U., & Jakobs, S. (2021). The Selection of Party Leaders in Germany. In N. Aylott & N. Bolin (Hrsg.), *Managing Leader Selection in European Political Parties* (1. Aufl., S. 73–94). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55000-4_4
- Jun, U., & Minas, M. (2023). Power struggles in the German Christian Democrats. The dynamics of three consecutive leadership contests. *Frontiers in Political Science*, 5. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2023.1039547>
- Jutzi, S. (2020). Aus für Thüringer Paritätsgesetz. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Thüringen vom 15. Juli 2020 – VerfGH 2/20. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51(3), 639–649. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2020-3-639>

- Karnitsching, M. (2020, November 27). Meet the German Donald Trump. *POLITICO*. <https://www.politico.eu/article/friedrich-merz-cdu-right-wing-meet-the-german-donald-trump/>
- Katz, R. S., & Mair, P. (1993). The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics*, 14, 593–617. <https://doi.org/10.15763/issn.2374-7781.1993.14.0.593-617>
- Keesen, J., Towfigh, E., & Ulrich, J. (2018). Sternstunde innerparteilicher Demokratie?: Gedanken zur „offenen“ Wahl der nächsten CDU-Parteivorsitzenden. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. <https://doi.org/10.17176/20181205-180700-0>
- Kerchner, B. (2006). Diskursanalyse in der Politikwissenschaft. Ein Forschungsüberblick. In B. Kerchner & S. Schneider (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik: Eine Einführung* (S. 33–67). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90475-7_2
- Kramp-Karrenbauer, A. (2015, Juni 3). Interview mit Kramp-Karrenbauer: „... dann die Forderung nach Heirat von mehr als zwei Menschen?“ [Saarbrücker Zeitung]. https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/politik/inland/interview-kramp-karrenbauer-zieht-in-debatte-um-homo-ehe-grenzen_aid-1542981
- Küppers, A. (2021). *Urwahlen auf Landesebene: Ursachen und Konsequenzen der Demokratisierung innerparteilicher Willensbildung bei SPD und CDU* (1. Aufl., Bd. 27). Nomos Verlagsgesellschaft. <https://doi.org/10.5771/9783748923633>
- Küppers, A. (2023). The Occasional Democratisation of Party Leadership Selection: A Mechanism-Centred Approach. *Politische Vierteljahresschrift* (2023). <https://doi.org/10.1007/s11615-023-00487-x>
- LeDuc, L. (2001). Democratizing Party Leadership Selection. *Party Politics*, 7(3), 323–341. <https://doi.org/10.1177/1354068801007003004>
- Lefebvre, R., & Treille, É. (2017). The introduction of open primaries among Les Républicains and the Parti Socialiste. *Revue française de science politique*, 67(6), 1167–1185. https://www.cairn-int.info/article-E_RFSP_676_1167-the-introduction-of-open-primaries-among.htm
- Lehmann, R. (2023, Juli 12). So reagiert die CDU auf Carsten Linnemann. *noz.de*. <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/so-reagiert-die-cdu-auf-carsten-linnemann-45109238>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishers.
- Lewandowsky, M. (2022). *Populismus: Eine Einführung*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-36466-3>

- Lisi, M. (2010). The democratisation of party leadership selection: The Portuguese experience. *Portugese Journal of Social Sciences*, 9(2), 127–149. https://doi.org/10.1386/pjss.9.2.127_1
- Lüdecke, U. (2018, November 23). AKK, Merz oder Spahn: Wer liegt beim Rennen um den CDU-Parteivorsitz vorn? *FOCUS online*. https://www.focus.de/politik/deutschland/kandidatencheck-nach-drei-regionalkonferenzen-akk-merz-oder-spahn-wer-liegt-beim-rennen-um-den-cdu-partei-vorsitz-vorn_id_9954957.html
- Menzel, B. (2023, Juni 6). Merz schimpft auf Gendersprache: „Hunderte Stimmen mehr für die AfD“ – Welle der Kritik folgt. *Frankfurter Rundschau*. <https://www.fr.de/politik/kritik-friedrich-merz-cdu-gender-sprache-gendern-stimmen-afd-92322517.html>
- Merz, F. (2018a, November 14). *Friedrich Merz: Der Millionär, der sich zur oberen Mittelschicht zählt* [BILD]. <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/friedrich-merz-der-millionaer-der-sich-zur-oberen-mittelschicht-zaehlt-58420590.bild.html>
- Merz, F. (2018b, Dezember 2). *Kandidat für CDU-Vorsitz: Friedrich Merz fordert Steuerfreiheit für Aktiensparer* (R. Alexander, J. Schuster, & T. Vitzthum) [WELT]. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article184818680/Kandidat-fuer-CDU-Vorsitz-Friedrich-Merz-fordert-Steuerfreiheit-fuer-Aktiensparer.html>
- Merz, F. (2020a, Februar 5). *Friedrich Merz: Persönliche Erklärung zum Aufsichtsratsvorsitz von BlackRock*. Friedrich Merz. <https://web.archive.org/web/20200205164534/https://www.friedrich-merz.de/persoenliche-erklaerung-zum-aufsichtsratsvorsitz-von-blackrock/>
- Merz, F. (2020b, Oktober 26). *ARD Morgenmagazin* [Interview]. <https://www.daserste.de/specials/service/404-not-found-100.html>
- Mittelstands- und Wirtschaftsunion. (2018, November 19). *CDU-Vorsitz: Kandidaten präsentieren sich MIT-Bundesvorstand*. <https://www.mit-bund.de/content/cdu-vorsitz-kandidaten-praesentieren-sich-mit-bundesvorstand>
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
- Mushaben, J. M. (2022). Against All Odds: Angela Merkel, Ursula von der Leyen, Annegret Kramp-Karrenbauer and the German Paradox of Female CDU Leadership. *German Politics*, 31(1), 20–39. <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2000599>
- Neu, V. (2017). *„Ich wollte etwas bewegen“: Die Mitglieder der CDU*. Konrad-Adenauer-Stiftung

- Och, M. (2020). Man interrupting in the German Bundestag: Gendered Opposition to Female Members of Parliament? *Politics & Gender*, 16(2), 388–408. <https://doi.org/10.1017/S1743923X19000126>
- Oppelland, T. (2020). Die CDU: Volkspartei am Ende der Ära Merkel. In U. Jun & O. Niedermayer (Hrsg.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017: Aktuelle Entwicklungen des Parteienwettbewerbs in Deutschland* (S. 43–69). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-29771-8_2
- Orde, S. am. (2023, März 11). Regionalkonferenz der CDU in Münster: Eine Partei sucht die Zukunft. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/!5921151/>
- Ost- und Mitteldeutsche Vereinigung der CDU/CSU. (2018, November 5). *CDU-Vereinigungen vereinbaren Kandidatengespräch*. OMV. <https://www.omv.cdu.de/artikel/cdu-vereinigungen-vereinbaren-kandidatengespraech>
- Pilet, J. B., & Cross, W. P. (2014). The selection of party leaders in comparative perspective. In *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study* (1. Aufl.). Routledge
- Saarländischer Rundfunk. (2023, Mai 5). AKK mit großer Mehrheit zur neuen CDU-Generalsekretärin gewählt. *SR.de*. https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/kramp_karrenbauer_parteitag_cdu_generalsekretaerin_gewaehlt100.html
- Sandri, G., & Seddone, A. (2015). Introduction: Primary Elections across the World. In *Party Primaries in Comparative Perspective* (S. 1–20). Routledge
- Scarrow, S. E. (2021). Intra-Party Democracy and Party Unity: Varied Rules, Varied Consequences. *Representation*, 57(1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1785537>
- Schulte, U. (2018, November 7). Annegret Kramp-Karrenbauer: Die Brückenbauerin. *Die Tageszeitung: taz*. <https://taz.de/!5549109/>
- Schwambach, O. (2018, Dezember 4). Vor dem CDU-Parteitag: „Kramp-Karrenbauer steht über den Flügeln“. *Saarbrücker Zeitung*. https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saar-cdu-unterstuetzt-kramp-karrenbauer-geschlossen_aid-34913959
- Spahn, J. (2018a, November 1). Gastbeitrag von Jens Spahn: Für den politischen Generationenwechsel. *FAZ.NET*. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gastbeitrag-von-jens-spahn-fuer-den-politischen-generationenwechsel-15866931.html>
- Spahn, J. (2018b, November 13). *Spahn spottet über Merz – Andenpakt nennt er „Reisegruppe“* (G. Rempinski & D. Vates) [Redaktionsnetzwerk Deutschland]. <https://www.rnd.de/politik/spahn-spottet-uber-merz-andenpakt-nennt-er-reisegruppe-7RKV7ETRIL46TCSNWCBELHLHAM.html>

- Spahn, J. (2018c, November 20). *Jens Spahn über den UN-Migrationspakt—„Darin sitzt der Keim für einen weiteren massiven Vertrauensverlust“* [Cicero]. <https://www.cicero.de/innenpolitik/jens-spahn-un-migrationspakt-cdu-partei-vorsitz-friedrich-merz/plus>
- Tauber, P. (2017, Juli 26). [Interviewt von G. Hartwig; Märkische Oderzeitung]. <https://archiv.cdu.de/artikel/interview-von-cdu-generalsekretaer-peter-tauber-mit-der-maerkischen-oderzeitung>
- Träger, H. (2015). Innerparteiliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zur Bundestagswahl 2013: Eine Urwahl, zwei Mitgliederentscheide und neue Verfahren der Wahlprogrammarbeitung. In K.-R. Korte (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2013: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung* (S. 269–289). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-02915-9_12
- Von Lieben. M. (2018). CDU-Regionalkonferenzen—Wettstreit um den Parteivorsitz. *Deutschlandfunk*. <https://www.deutschlandfunk.de/cdu-regionalkonferenzen-wettstreit-um-den-partei-vorsitz-100.html>
- Wittrock, P. (2018, Februar 25). Jens Spahn: Warum Angela Merkel den Rebellen zum Gesundheitsminister macht. *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/jens-spahn-warum-angela-merkel-den-rebellen-zum-gesundheitsminister-macht-a-1195310.html>
- Ziemiak, P. (2018, Februar 9). *JU-Vorsitzender Paul Ziemiak—„Wir müssen uns inhaltlich und personell erneuern“* (S. Zerback) [Deutschlandfunk]. <https://www.deutschlandfunk.de/ju-vorsitzender-paul-ziemiak-wir-muessen-uns-inhaltlich-und-100.html>

Datenquellen

Regionalkonferenz	Datenquellen (zuletzt geprüft am 23. Juli 2023)
Lübeck (Niedersachsen)	- https://www.youtube.com/watch?v=wrvQcdwV84Q
Idar-Oberstein (Rheinland-Pfalz)	- https://www.youtube.com/watch?v=KDj1lze0Jv8
Seebach (Thüringen)	- https://www.youtube.com/watch?v=PT10tvnM9I8
Halle (Saale) (Sachsen-Anhalt)	- https://www.youtube.com/watch?v=a3-4OSaxmn8
Böblingen (Baden-Württemberg)	- https://www.youtube.com/watch?v=EghpbRbrwC4
Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)	- https://www.youtube.com/watch?v=Zw2eOijOGHY
Bremen	- https://www.youtube.com/watch?v=5PVeaw4__ho
Berlin	- https://www.youtube.com/watch?v=cqiUJh56Gkg

Schön erfolgreich in Bundestag und Bundesregierung?

Eine empirische Studie zum Einfluss der physischen Attraktivität der Abgeordneten der 20. Legislaturperiode auf deren Berufung in politische Führungspositionen

Ulrich Rosar¹/Roman Althans²

1. Einleitung

Dass die äußere Erscheinung auch in der Politik eine Rolle spielt, ist mittlerweile unbestritten. Für unterschiedliche Länder und politische Systeme wurde nachgewiesen, dass ein ansprechendes Äußeres die Chancen, gewählt zu werden, nachhaltig erhöhen kann (Berggren et al. 2010; Jäckle et al. 2020; Klein und Rosar 2005; Rosar und Klein 2010; Stockemer und Praino 2017): Je attraktiver ein*e Kandidierende*r, desto höher im Durchschnitt ihr*sein Stimmanteil – ein Effekt der sich mitunter auch auf das Abschneiden der zugehörigen Partei überträgt (Rosar und Klein 2020). Weniger erforscht als die Effekte physischer Attraktivität bei Wahlen sind ihre Einflüsse innerhalb von Parteien und Parlamenten. Erste Untersuchungen deuten darauf hin, dass auch hier attraktive Personen Vorteile genießen und beispielsweise eher eine höhere Stellung in der Partei einnehmen als weniger attraktive Personen oder im Zuge von parteiinternen Verfahren der Kandidierendenaufstellung bessere Erfolgschancen haben (Potrafke et al. 2020; Rosar und Althans 2023). Der Stand der Erkenntnisse ist jedoch insgesamt am ehesten mit rudimentär zu beschreiben. Um das Dunkelfeld der Forschung hier ein Stück weiter aufzuhellen, soll in diesem Beitrag der Frage nachgegangen werden, wie sich die äußere Anmutung der Abgeordneten nach der Wahl und der Konstituierung des neuen Parlaments auf die Vergabe von Führungspositionen auswirkt. Konkret soll die Vergabe von Ämtern und Positionen im Anschluss an die Bundestagswahl 2021 in Bundestag und Bundesregierung betrachtet und auf mögliche Attraktivitätseffekte hin untersucht werden.

Dazu soll im Folgenden zunächst eine Übersicht der relevanten Positionen gegeben werden und kurz skizziert werden, welche Faktoren das Vergabeverfahren üblicherweise bestimmen. Im dritten Abschnitt wird dann beschrieben, wie die physische Attraktivität einer Person ihre erfolgssteigernde Wirkung entfaltet. In diesem Zusammenhang soll erläutert werden, wie attraktivere Abgeordnete über

¹ Prof. Dr. Ulrich Rosar hat den Lehrstuhl für Soziologie II am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf inne.

² Roman Althans ist Mitarbeiter am Lehrstuhl für Soziologie II am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

unterschiedliche Mechanismen eine höhere Stellung und Reputation besitzen als weniger attraktive Parlamentarier*innen. Dabei werden einerseits kumulative Attraktivitätseffekte aber auch ein möglicher Produktivitätsvorteil schönerer Politiker*innen besprochen. Im nächsten Abschnitt werden dann die Datenbasis und das analytische Vorgehen vorgestellt. Anschließend werden die Ergebnisse der durchgeführten statistischen Auswertungen berichtet und eingeordnet. Diese werden dann im letzten Abschnitt vor dem Hintergrund der theoretischen Einführung diskutiert und es wird ein abschließendes Fazit gezogen.

2. Posten(-vergabe) in Parlament und Regierung

Der Vergabe von Führungspositionen durch den Bundestag insgesamt, die einzelnen Fraktionen, aber auch durch die*den Bundeskanzler*in liegt ein zum Teil undurchsichtiger und komplexer Entscheidungs- und Verhandlungsprozess innerhalb der Parteispitzen und zwischen den beteiligten Parteien zugrunde. Auch unterscheiden sich die letztendlich Ausgewählten naturgemäß in Eigenschaften und Fähigkeiten sowie in ihren Karrierewegen. Deshalb soll an dieser Stelle nur ein kurzer Überblick über die zu besetzenden Führungspositionen gegeben werden sowie dargelegt werden, wie und an wen diese typischerweise vergeben werden ohne dabei zu sehr ins Detail zu gehen (siehe weiterführend beispielsweise Kintz 2011; Müller-Rommel 2018; Müller-Rommel et al. 2020).

In der einschlägigen Literatur werden üblicherweise folgende Rollen als Führungs- oder auch „Spitzenpositionen“ kategorisiert (Kintz 2011, S. 58; Schindler 1999, S. 826):

- Mitgliedschaft im Bundestagspräsidium
- Mitgliedschaft in der Fraktionsführung (z.B. parlamentarische Geschäftsführung oder [stellvertretender] Fraktionsvorsitz)
- Mitgliedschaft in der Bundesregierung (z.B. Minister*in oder Staatssekretär*in)
- Leitung eines ständigen Ausschusses des Bundestages

In diesem Zusammenhang existieren mittlerweile immer mehr Untersuchungen, die sich mit der Vergabe von Führungspositionen – weit überwiegend von Minister*innenposten – beschäftigen, in denen analysiert wird, welche Eigenschaften eine erfolgreiche Aufstellung beeinflussen (Bailer et al. 2013; Fischer und Kaiser 2010; Kaiser und Fischer 2009; Müller-Rommel 2018; Müller-Rommel et al. 2020). Dabei sind im Allgemeinen zwei Faktoren – bestenfalls in Kombination miteinander – entscheidend, um eine Chance auf ein Minister*innenamt bzw. eine Führungsposition zu haben: Innerparteilicher Rückhalt oder ein Profil als Fachpolitiker*in. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der innerparteiliche Rückhalt, ohne den wohl kaum eine Führungsposition in der Bundestagsfraktion oder

der Bundesregierung – geschweige denn ein Minister*innenamt – erreicht werden kann. Dieser spiegelt sich beispielsweise in der Aufstellung in einem möglichst sicheren Wahlkreis, in vorangegangener politischer Verantwortung, häufig über ein Landtags- oder Bundestagsmandat, aber vor allem auch in einem aussichtsreichen Listenplatz wider (Fischer und Kaiser 2010; Kaiser und Fischer 2009). Ausschlaggebend wird der innerparteiliche Rückhalt dann bei der tatsächlichen Besetzung der Posten. Hier sind die Aspiranten*innen auf eine Führungsposition auf die Gunst der Parteiführung angewiesen, die hier in der Regel die Entscheidungsmacht besitzt (Fleischer und Seyfried 2015; Treibel 2013).

Ein Profil als Fachpolitiker*in wiederum erarbeitet man sich über mehrere Jahre, beispielsweise durch Tätigkeiten in fraktionsinternen Arbeitsgruppen oder Bundestagsausschüssen (Rosar und Poguntke 2023, S. 9). Allerdings scheinen zuletzt immer häufiger Personen in Führungspositionen zu gelangen, die sich durch einen breiten Kompetenzbereich auszuzeichnen versuchen – sogenannte Generalisten*innen (Kaiser und Fischer 2009). Das ist insbesondere bei der Besetzung von Minister*innenposten zu beobachten, bei der neben der fachpolitischen Eignung noch weitere, für die Partei in vielen Fällen wichtigere, Faktoren wie beispielsweise Proporzbestrebungen oder eben der innerparteiliche Rückhalt eine Rolle spielen (Müller-Rommel et al. 2020).

Koalitionen, die in Deutschland üblicherweise für eine Mehrheit erforderlich sind und damit die Vergabe von Regierungsposten, stellen also insofern ein eigenes Problem dar, als dass neben dem parteiinternen Wettbewerbsprozess um Führungspositionen weitere interparteiliche Faktoren und Dynamiken die Aufstellung beeinflussen können (Bailer et al. 2013; Fleischer und Seyfried 2015; Linhart und Windwehr 2012; Linhart und Pappi 2009). So werden beispielsweise einige Ministerien zwischen Parteien häufig nach deren „historisch-ideologischem Hintergrund“ (Debus 2010, S. 394) verteilt. Das könnte für ausgewiesene Fachpolitiker*innen einer bestimmten Partei bedeuten, dass sie*er wohl kaum Chancen auf eine Führungsposition in der Regierung hat, wenn eine andere Partei der Koalition den Zuschlag für das Ministerium in diesem Themenfeld erhält.³

Zusammenfassend spielt also insbesondere der innerparteiliche Rückhalt eine entscheidende Rolle bei der Besetzung der Führungspositionen – sowohl bei parteiinternen Ämtern als auch bei Posten, die mittels eines Verhandlungsprozesses zwischen Parteien aufgeteilt werden. Zudem kann auch ein fachpolitisches Profil helfen, auch wenn in jüngerer Zeit zu konstatieren ist, dass auch eine

³ So geschehen beispielsweise bei der letzten Regierungsbildung. Hier hatte sich der Grünen-Politiker Anton Hofreiter das Amt des Verkehrsministers erhofft, welches allerdings dann an die FDP und Volker Wissing ging (Fischer 2021; Suedddeutsche Zeitung 2021). Ironischerweise hat Hofreiter anschließend auch nicht den Posten des Landwirtschaftsministers erhalten, weil ihm dafür im Vergleich zu Cem Özdemir der innerparteiliche Rückhalt fehlte.

Reputation als Generalist*in die Chancen auf eine Führungsposition erhöhen (Rosar und Poguntke 2023, S. 9-11).

3. Wirkmechanismen physischer Attraktivität

Blickt man aus der Perspektive der Attraktivitätsforschung auf die Vergabe von Führungspositionen im deutschen Bundestag bzw. der Bundesregierung und die diesen Entscheidungen vorgelagerten Prozesse innerhalb von Parteien wie beispielsweise das Erarbeiten einer guten Reputation, respektive eines innerparteilichen Rückhalts, sollte es vielfältige Einflussmöglichkeiten der äußeren Erscheinung der Abgeordneten geben. Um dies verständlich darlegen zu können, sollen im Folgenden zunächst die grundlegenden Wirkmechanismen physischer Attraktivität vorgestellt werden, über die die äußere Erscheinung ihre soziale Wirkung entfaltet. Diese sind der *Attractiveness Consensus*, der *Attractiveness Attention Boost*, das *Attractiveness Stereotype*, der *Attractiveness Glamour Effect* und der *Attractiveness Treatment Advantage*. Zusammen führen diese zu einem *Attractiveness Competition Advantage*.

Die Basis bildet dabei der *Attractiveness Consensus* (Rosar et al. 2008). Dieser besagt, dass sich Menschen relativ einig sind, wer wie attraktiv ist. Demnach liegt Schönheit, entgegen dem weitverbreiteten Sprichwort, zum großen Teil nicht im Auge des Betrachters. Die Intersubjektivität von physischer Attraktivität lässt sich mit evolutionspsychologischen Annahmen begründen: Um die Chancen des reproduktiven Erfolgs zu maximieren wurden und werden solche Merkmale bevorzugt, die Gesundheit, Gebärfähigkeit und Fitness signalisieren, welche sich dann im Zuge der Evolution als schön empfundene Eigenschaften durchgesetzt haben (vgl. auch Henss 1992; Renz 2006). Darauf aufbauend existiert ein sogenannter *Attractiveness Attention Boost*. Hierunter wird das Phänomen zusammengefasst, dass attraktiven Personen von ihrem sozialen Umfeld mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht wird als weniger schönen Menschen. Erstere werden intensiver angeschaut und sie und ihre Handlungen bleiben anderen besser im Gedächtnis. Dadurch besitzen sie eine größere Präsenz im sozialen Raum (Rosar et al. 2014, S. 188). Ein weiterer Mechanismus hinter Einflüssen der äußeren Erscheinung ist das *Attractiveness Stereotype*. Dieses lässt sich zweifellos als am häufigsten herangezogene und am besten dokumentierte Erklärung für Effekte der physischen Attraktivität in verschiedenen sozialen Bereichen bezeichnen. Demnach werden attraktiven Menschen – analog zu dem in der Psychologie bekannten Halo-Effekt – auf Basis ihres Äußeren positiv besetzte Charaktereigenschaften zugeschrieben. Dabei wird die sofort sichtbare physische Attraktivität unterbewusst als Indiz für weitere Charaktereigenschaften herangezogen. So gelten schöne Menschen beispielsweise als intelligenter, leistungsfähiger, sympathischer, usw. (Braun et al. 2003; Eagly et al. 1991). – „what is beautiful is good“ (Dion et al. 1972, S. 289).

Möglicherweise als Folge dessen profitieren attraktive Menschen von einem *Attractiveness Glamour Effect*. Demnach werden schönen Personen Fehler eher nachgesehen als ihren weniger attraktiven Zeitgenoss*innen oder auf äußere, von der handelnden Person nicht zu beeinflussende, Umstände zurückgeführt (Bassili 1981; Rosar und Klein 2009). Dieser Effekt zeigt sich besonders im juristischen Kontext, wo attraktive Angeklagte im Vergleich zu unattraktiven Beschuldigten beispielsweise mit milderem Strafen rechnen können (Mazzella und Feingold 1994). Des Weiteren werden attraktive Personen gemäß dem *Attractiveness Treatment Advantage* intuitiv oder als Folge der vorhergegangenen Mechanismen besser behandelt als weniger schöne Menschen. Ersteren wird mehr Vertrauen, Unterstützung und Respekt entgegengebracht. Demzufolge haben sie bei verschiedenen sozialen Interaktionen einen Vorteil gegenüber unattraktiven Menschen (Klein und Rosar 2022; Langlois et al. 2000).

Diese Mechanismen kulminieren in einem Wettbewerbsvorteil, dem *Attractiveness Competition Advantage*, den attraktive Menschen gegenüber weniger Attraktiven besitzen und der sich in verschiedenen sozialen Bereichen äußert. So ist es wenig verwunderlich, dass attraktive Personen es auf dem Partnermarkt leichter haben als ihre weniger ansehnlichere Konkurrenz (Grammer 2002; Langlois et al. 2000). Aber auch in anderen Bereichen genießen attraktive Personen im Durchschnitt betrachtet Vorteile und das von Geburt an: Sie werden von ihrem sozialen Umfeld mehr gefördert, erhalten in der Schule die besseren Noten, kommen eher erfolgreich durch den Bewerbungsprozess, verdienen ein höheres Gehalt und werden eher und weiter befördert (Althans et al. 2022; Dunkake et al. 2012; Hamermesh 2011; Hosoda et al. 2003; Langlois et al. 2000).

Nicht zuletzt spielt die äußere Anmutung aber auch im politischen Kontext eine nicht zu vernachlässigende Rolle: Für unterschiedliche Länder bzw. politische Systeme sowie verschiedene Ebenen politischen Wettbewerbs wurde nachgewiesen, dass attraktivere Kandidierende durchschnittlich einen höheren Stimmanteil erreichen als ihre weniger ansehnlichere Konkurrenz (Berggren et al. 2010; Jäckle et al. 2020; Klein und Rosar 2005; Rosar und Klein 2010; Rosar et al. 2008; Stockemer und Praino 2017). Demnach scheinen die Wählenden zu einem gewissen Grad schönere Politiker*innen zu bevorzugen. Das wird in der einschlägigen Literatur unter anderem damit erklärt, dass ein Großteil der Wählerschaft kein gesteigertes Interesse in Politik im Allgemeinen und der betreffenden Wahl im Speziellen besitzt und ihren eigenen Einfluss auf den Wahlausgang als gering einschätzt (vgl. u.a. Potrafke et al. 2020). Dadurch werden leicht verfügbare Informationsquellen für die Wahlentscheidung herangezogen. Dabei kann die äußere Erscheinung der Kandidierenden über die oben beschriebenen Mechanismen einen Einfluss nehmen. Anders sollte es sein, wird der Wettbewerb um Kandidaturen, Listenplätze, Posten und Ämter innerhalb von Parteien betrachtet. Hier sollten Parteimitglieder im Vergleich zur breiten Wählerschaft ein größeres Interesse

daran haben, die am besten geeignete Person auszuwählen. Doch auch hier zeichnet sich in ersten Studien ein Attraktivitätsbonus ab. So zeigen Rosar und Althans (2023) für die AfD, Bündnis'90/Die Grünen, CDU, CSU, Die Linke, FDP und SPD, dass bei der Aufstellung der Direktkandidierenden für die Bundestagswahl 2021 attraktive Bewerber*innen Vorteile besaßen. Sie erhielten auf den Nominierungskonferenzen im Durchschnitt mehr Stimmen, hatten tendenziell weniger Konkurrenz und wurden in weniger Wahlgängen gewählt. Auch die Ergebnisse von Potrafke et al. (2020) deuten darauf hin, dass es attraktivere Personen auch innerhalb von Parteien einfacher haben. Die Autoren untersuchen unter anderem das Abstimmungsverhalten von deutschen Bundestagsabgeordneten und zeigen, dass attraktivere Mandatsträger*innen eher gegen die Parteilinie stimmen als ihre weniger ansehnlicheren Kolleg*innen.

Diese Befunde lassen sich dahingehend deuten, dass sich attraktivere Parteimitglieder über die Zeit und im Durchschnitt betrachtet eine bessere Reputation bzw. eine bessere Stellung in der Partei erarbeiten (können) als ihre weniger attraktiven Genoss*innen. Überträgt man nämlich die Wirkmechanismen physischer Attraktivität auf innerparteiliche Prozesse wird dieser kumulative Effekt deutlich. Gemäß des *Attractiveness Consensus* kommen Parteimitglieder zu einem ähnlichen Urteil bezüglich der physischen Attraktivität ihrer Parteigenoss*innen. Auf Basis des *Attractiveness Attention Boost* ziehen attraktivere Parteimitglieder bei unterschiedlichen Gelegenheiten mehr Aufmerksamkeit auf sich als weniger attraktive Parteimitglieder. Ihre Handlungen und ihr Gesagtes bleiben ihren Kolleg*innen darüber hinaus besser im Gedächtnis. Des Weiteren werden attraktiveren Parteimitgliedern insbesondere, wenn kein persönliches Verhältnis besteht, positiv besetzte Charaktereigenschaften zugeschrieben, die gerade auch im politischen Wettbewerb von Vorteil sind. So lässt sich davon ausgehen, dass attraktivere Personen bei ihren Kolleg*innen als kompetenter, sympathischer und durchsetzungsfähiger gelten als ihre weniger ansehnlicheren Genoss*innen. Außerdem werden attraktiveren Politiker*innen gemäß des *Attractiveness Glamour Effects* Fehler oder Ausrutscher eher verziehen oder auf nicht in ihrer Macht stehende Umstände attribuiert und sie erhalten dementsprechend wahrscheinlich eher eine zweite Chance. Grundsätzlich dürften attraktivere Parteimitglieder im Vergleich zu ihren weniger ansehnlicheren Parteigenoss*innen besser behandelt werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Mechanismen in unterschiedlichen Situationen und an verschiedenen Punkten einer parteiinternen Karriere ihre Wirkung entfalten, sodass in der Kulmination attraktivere Mitglieder eine bessere Stellung in der Partei erreichen als unattraktive Mitglieder.

Hinzu kommt, dass diese Mechanismen für attraktive Politiker*innen zu einem Produktivitätsvorteil gegenüber ihrer weniger ansehnlichen Konkurrenz führen können. Aus der Attraktivitätsforschung ist bekannt, dass Kund*innen schönere Verkäufer*innen bzw. Interaktionspartner*innen basierend auf den oben

beschriebenen Mechanismen bevorzugen und im übertragenen wie im wörtlichen Sinn eher bereit sind, ihnen ihr Produkt abzukaufen (Pfann et al. 2000; Söderlund und Julander 2009; Tews et al. 2009). Das führt dazu, dass letztere produktiver sind, also beispielsweise mehr Umsatz generieren als weniger attraktive Kolleg*innen. In diesen Fällen wandelt sich also eine zunächst zumeist unbewusste attraktivitätsbedingte Bevorzugung durch Dritte in einen messbaren Produktivitätsvorteil um, der genutzt werden kann, um die eigene Wettbewerbssituation zu verbessern.

Auch im politischen Kontext ist ein solcher Produktivitätsvorteil denkbar (vgl. auch Landtsheer et al. 2008). Betrachtet man Kandidierende als Verkäufer*innen, die sich selbst und ihre politischen Inhalte bzw. ganz allgemein das „Produkt“ Politik den Bürger*innen anbieten, sind auch hier ähnliche Mechanismen denkbar. Das Publikum wird einer*m attraktiven Inhaber*in einer politischen Führungsposition, gemäß der beschriebenen Mechanismen, mehr Aufmerksamkeit entgegenbringen, mehr Kompetenz zuschreiben und Fehler eher nachsehen. Das wiederum dürfte einige Faktoren begünstigen, die im politischen Kontext und im parteiinternen Wettbewerb einen Produktivitätsvorteil darstellen wie beispielsweise Popularität, Kompetenzeinschätzung und Beliebtheit. Voraussetzung für einen solchen Effekt ist allerdings die Sichtbarkeit der zu besetzenden Position für ein breites Publikum. Dabei lässt sich durchaus auch die Frage stellen, ob Parteien bewusst attraktive Mitglieder in Ämtern mit – heutzutage zumeist medial hergestellter – großer öffentlicher Sichtbarkeit positionieren, um dann von einem Produktivitätsvorteil profitieren zu können (vgl. auch Potrafke et al. 2020).

Zusammenfassend legen die bisherigen Befunde und beschriebenen Mechanismen die Erwartung nah, dass eine höhere physische Attraktivität die Wahrscheinlichkeit steigert, in eine Führungsposition in Bundestag oder Bundesregierung zu gelangen. Das liegt an einer Reihe von Faktoren, die in verschiedenen Situationen durch eine Besserstellung attraktiver Politiker*innen dazu führen, dass diese sich innerhalb einer Partei eine bessere Stellung erarbeiten können. Darüber hinaus kann attraktiven Politiker*innen durch die Reaktion der Bürger*innen ein Produktivitätsvorteil gegenüber ihrer weniger ansehnlichen Konkurrenz entstehen. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass der Attraktivitätseffekt bei der Besetzung der Führungspositionen umso größer ist, je größer die öffentliche Sichtbarkeit des Amtes oder der Position ist, die es zu besetzen gilt.

4. Datenbasis und Analysestrategie

Unsere Analysen beziehen sich auf die 736 Abgeordneten, die am 1. Januar 2022 Mitglieder des Deutschen Bundestag waren.⁴ Dieser Stichtag wurde gewählt, da im Zuge der Regierungsbildung im Dezember 2021 Abgeordnete, die bereits in parlamentarische Führungspositionen gewählt waren, auf Posten in der Bundesregierung berufen wurden und mit Blick auf ihre parlamentarische Funktion zeitnah durch andere Abgeordnete ersetzt wurden. Dieser Prozess war zum Jahreswechsel abgeschlossen. Von uns nicht berücksichtigt sind also Personen wie die damalige Grüne Bundesfamilienministerin Anne Spiegel, die zwar zum Stichtag eine Führungsposition in der Bundesregierung einnahm, allerdings ohne dem Bundestag anzugehören. Und ebenso wenig berücksichtigt sind Aufstiege in Führungspositionen, die nach dem Stichtag erfolgten. Dies gilt beispielsweise für die Grünen-Politikerin Lisa Paus, die Anne Spiegel im April 2022 als Bundesfamilienministerin nachfolgte.

Als Führungspositionen in Bundesregierung und Bundestag sehen wir folgende Funktionen an (siehe auch Abschnitt 2):

- Bundeskanzler*in (Mitglied Bundesregierung)
- Bundesminister*in (Mitglied Bundesregierung)
- Parlamentarische*r Staatssekretär*in (Mitglied Bundesregierung)
- Staatsminister*in (Mitglied Bundesregierung)
- Bundestagspräsident*in (Mitglied Bundestagspräsidium)
- Bundestagsvizepräsident*in (Mitglied Bundestagspräsidium)
- Fraktionsvorsitzende*r (Mitglied Fraktionsführung)
- Stellvertretende*r Fraktionsvorsitzende*r (Mitglied Fraktionsführung)
- Parlamentarische*r Geschäftsführer*in (Mitglied Fraktionsführung)
- Fraktionsjustiziar*in (Mitglied Fraktionsführung)
- Vorsitzende*r eines ordentlichen Bundestagsausschusses (Ausschussleitung)
- Stellvertreter*in Vorsitzende*r eines ordentlichen Bundestagsausschusses (Ausschussleitung)

Mittels Internet-Recherche – zumeist auf den Seiten des Bundestages – haben wir ermittelt, welche der 736 Abgeordneten zum Stichtag welcher Fraktion angehören, welche Führungsposition sie gegebenenfalls innehaben und ob sie zum Zeitpunkt der vorangegangenen Bundestagswahl am 26. September 2021 bereits

⁴ 299 Abgeordnete sind als erfolgreiche Direktkandidierende in den Bundestag eingezogen. 422 Abgeordnete haben zwar in einem Wahlkreis kandidiert, sind aber über ihre jeweilige Landesliste in den Bundestag eingezogen. 15 Abgeordnete sind über ihre jeweilige Landesliste eingezogen ohne in einem Wahlkreis angetreten zu sein. Drei der erfolgreichen Listenkandidierenden haben die Wahl nicht angenommen. Statt ihrer sind hier die drei unmittelbar Nachrückenden berücksichtigt. Bis zum Stichtag der Untersuchung sind keine Abgeordneten aus dem neu gewählten Bundestag ausgeschieden, so dass keine weiteren Nachrücker*innen berücksichtigt werden mussten.

Mitglied des Bundestages waren, respektive eine der genannten Führungspositionen innehatten. Da für den Aufstieg in Führungspositionen von Legislative und Exekutive Pfadabhängigkeiten gelten, sind die Fraktionszugehörigkeiten sowie die frühere politische Stellung für die statistischen Analysen wichtige Filter- und Drittvariablen. Insgesamt 454 der 736 Abgeordneten gehörten bereits dem 19. Bundestag an. Insgesamt 127 Abgeordnete hatten zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2021 eine der oben aufgelisteten Führungspositionen inne. Tabelle 1 zeigt aufgeschlüsselt nach Fraktionszugehörigkeiten, wie sich die 736 Abgeordneten zum Stichtag 1. Januar 2022 auf die verschiedenen Typen von Führungspositionen verteilen. Eher pro forma ist anzumerken, dass die vier fraktionslosen Abgeordneten⁵ – wenig überraschend – keinerlei Führungsposition innehaben und dass selbstverständlich auch keine Mitglieder der drei Oppositionsfraktionen zugleich Mitglieder der Bundesregierung sind. Hervorzuheben ist jedoch, dass unter den Ausschussvorsitzenden und ihren Stellvertretungen sowie im Bundestagspräsidium kein Mitglied der AfD-Fraktion zu finden ist. Dies geht auf einen in der 20. Legislaturperiode bestehenden Konsens der übrigen Fraktionen zurück, die Positionen, die hier nach parlamentarischen Gepflogenheiten der AfD zustehen würden, vakant zu lassen, indem den angetretenen AfD-Kandidierenden stets die Ja-Stimme verweigert und so die für die Wahl erforderliche Mehrheit verhindert wird.

Tabelle 1: Abgeordnete der 20. Legislaturperiode nach Fraktionen und nach Übernahme von Führungspositionen in Bundestag und Bundesregierung (Stand: 1. Januar 2022)

	Mitglied Bundes- regierung	Mitglied Bundestags- präsidium	Mitglied Fraktions- führung	Ausschuss- leitung	ohne Führungs- position	Gesamt
SPD	20	2	14	15	155	206
CDU/CSU	0	1	20	14	162	197
Grüne	17	1	11	8	81	118
FDP	12	1	11	6	62	92
AfD	0	0	11	0	69	80
Linke	0	1	10	2	26	39
Fraktionslose	0	0	0	0	4	4
Gesamt	49	6	77	45	559	736

Datenbasis: Eigene Erhebung

Die so zusammengestellten Daten wurden von uns für jede*n Abgeordnete*n um Angaben zur physischen Attraktivität, zum Geschlecht, zum Alter in Jahren, zum quadrierten Alter in Jahren zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2021, zu einem gegebenenfalls vorhandenen Migrationshintergrund und zu einem gegebenen-

⁵ Hierbei handelt es sich um den einzigen Abgeordneten des SSW sowie drei Abgeordnete, die über AfD-Landeslisten in den Bundestag eingezogen sind, dann aber nicht der AfD-Fraktion beigetreten sind oder diese vor dem Stichtag wieder verlassen haben.

falls vorhandenen akademischen Titel ergänzt. Die physische Attraktivität ist die zentrale unabhängige Variable unserer Studie und kann entsprechend der bei der Erhebung genutzten Skala grundsätzlich Werte zwischen 0 „unattraktiv“ und 6 „attraktiv“ annehmen, empirisch variiert sie zwischen 0,04 und 5,50. Die übrigen Merkmale sind Drittvariablen, die in vergleichbaren Studien zu Attraktivitätseffekten in der Politik gezeigt haben, dass sie entweder mit der zentralen unabhängigen Variable zusammenhängen und daher statistisch zu kontrollieren sind oder dass sie als eigenständige Einflussfaktoren einen Erklärungsbeitrag leisten und daher einen guten Vergleichsmaßstab für die Stärke von Effekten der physischen Attraktivität auf die abhängigen Variablen bilden. Geschlecht, Migrationshintergrund und akademischer Titel sind dummy-codiert. Das Alter variiert zwischen 23 und 80 Jahren und das quadrierte Alter entsprechend zwischen 529 und 6.400 Jahren. Da alle aufgeführten Angaben einem Datensatz entstammen, der in erheblich überlappenden Teilen bereits Grundlage der Untersuchung von Rosar und Althans zu Attraktivitätseffekten beim Prozess der Kandidierendenaufstellung zur Bundestagswahl 2021 war, gehen wir hier nicht erneut darauf ein, wie die Daten im Einzelnen erhoben und aufbereitet wurden, sondern verweisen lediglich auf die entsprechende Publikation von Rosar und Althans (2023, S. 107–112).

Da es sich bei der Inhaberschaft einer Führungsposition gemäß unserer Definition um ein dichotomes Ereignis mit den Ausprägungen 0 „nein“ und 1 „ja“ handelt, wurden alle im nachfolgenden Abschnitt präsentierten multiplen Datenanalysen als binäre logistische Regressionen berechnet. In einem ersten Schritt haben wir dabei Modelle gerechnet, die auf der Seite der abhängigen Variable nur unterscheiden, ob zum Stichtag eine Führungsposition eingenommen wird oder nicht – ohne zu differenzieren, um welche Führungsposition es sich dabei handelt. Erst im zweiten Schritt wurden die abhängigen Variablen danach aufgeschlüsselt, ob es sich um die Mitgliedschaft in der Bundesregierung, die Mitgliedschaft im Bundestagspräsidium, die Mitgliedschaft in der Fraktionsführung oder die Leitung eines Bundestagsausschusses handelt.

Bei allen berechneten Regressionsmodellen blieben die vier fraktionslosen Abgeordneten außen vor, da sie ungeachtet persönlicher Merkmale, die gegebenenfalls den Aufstieg in eine Führungsposition begünstigt hätten, aufgrund der fehlenden Fraktionszugehörigkeit keine der definierten Führungspositionen erlangen konnten. Aus analogen Gründen werden die Mitglieder der AfD-Fraktion bei den Modellen zur Mitgliedschaft im Bundestagspräsidium und zur Ausschussleitung nicht berücksichtigt. Dass das Modell zu einer Mitgliedschaft in der Bundesregierung nur unter Einbeziehung der Abgeordneten von SPD, Bündnis'90/Die Grünen und FDP gerechnet wurde, sollte evident sein.

Doch ganz gleich, in welchem Umfang Abgeordnete aus der statistischen Analyse ausgeschlossen wurden, alle berechneten logistischen Regressionsmodelle beziehen sich immer auf alle relevanten Abgeordneten, basieren also auf einer Vollerhebung. Dies macht eigentlich die Anwendung und Interpretation der Inferenzstatistik überflüssig. Da es jedoch gelegentlich Stimmen gibt, die dennoch den Einsatz von Signifikanztests bei Vollerhebungen für sinnvoll erachten (vgl. exemplarisch Behnke 2005; Broscheid und Gschwend 2005), werden wir sie in den Tabellen des nachfolgenden Abschnitts mitberichten. Wir werden sie jedoch nicht in die Interpretation der empirischen Befunde einbeziehen.

5. Empirische Befunde

Blickt man nun konkret auf die Resultate der multiplen Regressionsanalysen und nimmt dabei zunächst in den Blick, wie die physische Attraktivität die Inhaberschaft einer Führungsposition in Bundesregierung oder Bundestag insgesamt beeinflusst, wenn alle relevanten Abgeordneten einbezogen werden (Modell 1 in Tabelle 2), so zeigt sich ein zwar erwartungskonformer, aber zugleich nur vergleichsweise schwacher positiver Einfluss. Unter Berücksichtigung des jeweiligen Ranges der unabhängigen Variablen ist der Einfluss der Attraktivität beispielsweise deutlich schwächer als der des Alters und des quadrierten Alters. Auffällig an Modell 1 in Tabelle 2 sind aber vor allem die mit einem $\text{Exp}(b)$ von 0,031 bzw. 0,138 stark negativen Effekte für die Dummy-Variablen „Abgeordnete*r ist 2021 neu in den Bundestag eingezogen“ und „vor der Bundestagswahl 2021 nur einfache*r Abgeordnete*r.“ Sie besagen zusammenbetrachtet, dass Führungspositionen zum festgelegten Stichtag vor allem von den Personen eingenommen werden, die auch schon in der 19. Legislaturperiode eine Führungsposition innehatten. Wenn sich die physische Attraktivität aber grundsätzlich positiv auf die Inhaberschaft einer Führungsposition auswirkt, dann sollte dies auch schon für die 19. Legislaturperiode gelten – und auch die früheren Legislaturperioden. In diesem Fall wird aber ein Teil des Einflusses der äußeren Anmutung statistisch über die beiden Dummy-Variablen absorbiert, was zu einer Unterschätzung der Wirkungsstärke der Attraktivitätsvariable im ersten Modell der Tabelle 2 führen dürfte. Tatsächlich steigt der Effekt der physischen Attraktivität merklich an, wenn die beiden Dummy-Variablen zu einer früheren Parlamentsmitgliedschaft oder Nicht-Inhaberschaft einer Führungsposition entfernt werden (Modell 2 in Tabelle 2). Die nochmals stärkeren Effekte, die sich für die Attraktivitätsvariable bei den Subgruppenanalysen zeigen, die als Modell 3 und Modell 4 in Tabelle 2 aufgeführt sind, unterstreichen die Richtigkeit dieser Annahme noch einmal zusätzlich, da die $\text{Exp}(b)$ -Koeffizienten ansteigen, wenn nur Altparlamentarier*innen ohne bisherige Führungsfunktion betrachtet werden (Modell 4, $\text{Exp}(b) = 1,285$) und – noch deutlicher – wenn allein neu in den Bundestag eingezogene Abgeordnete betrachtet werden (Modell 3, $\text{Exp}(b) = 1,559$). Je schwächer also die parlamentarisch-

biographische Position zum Zeitpunkt der Vergabe von Führungspositionen, desto stärker der Effekt der äußeren Anmutung auf den Aufstieg.

Tabelle 2: Binär logistische Regressionen zur Inhaberschaft einer Führungsposition in Bundesregierung oder Bundestag insgesamt in der 20. Legislaturperiode

	AV: Funktion nein/ja (Alle ¹ – Modell 1)	AV: Funktion nein/ja (Alle ¹ – Modell 2)	AV: Funktion nein/ja (Nur Neugewählte ¹ – Modell 3)	AV: Funktion nein/ja (Nur Wiederge- wählte, die keine beson- dere Funktion hatten ¹ – Modell 4)
	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)
Physische Attraktivität (0-6)	1,145	1,205 +	1,559 +	1,285
Mann (=1)	0,663 +	0,711	1,258	0,516 *
Alter zum Wahlzeitpunkt	1,137	1,317 ***	1,111	1,106
Quadriertes Alter zum Wahlzeitpunkt	0,999 +	0,997 **	0,999	0,999
Migrationshintergrund (=1)	0,982	0,825	0,445	1,320
Promoviert oder mehr (=1)	1,933 *	1,604 *	2,291	2,197 *
Fraktionszugehörigkeit (Ref.: SPD)				
Grüne (=1)	1,748 +	1,487	2,335	0,560
FDP (=1)	1,404	1,454	0,647	1,594
Union (=1)	0,323 ***	0,602 *	0,190	0,729
AfD (=1)	0,378 *	0,497 +	0,000	0,417
Linke (=1)	0,921	1,298	4,833 +	1,405
Abgeordnete(r) ist 2021 neu in den Bundestag eingezogen (=1)	0,031 ***			
vor BTW 2021: Abgeordnete*r ist nur einfache*r MdB (=1)	0,138 ***			
Konstante	0,136	0,000 ***	0,001 +	0,019
Cox & Snell Pseudo R ²	0,226	0,071	0,076	0,100
N	732	732	280	328

Anmerkung: ¹ohne Fraktionslose; + $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Datenbasis: Eigene Erhebung

Wie Tabelle 3 nahelegt, gibt es dabei aber durchaus Unterschiede, je nachdem um welche Führungsposition es sich handelt. Während sich für eine Mitgliedschaft in der Bundesregierung (Modell 1 in Tabelle 3) und der Mitgliedschaft im Bundestagspräsidium (Modell 2 in Tabelle 3) ein deutlicher bzw. sehr deutlicher Einfluss der Attraktivität statistisch nachweisen lässt, ist die äußere Anmutung bei der Besetzung von Fraktionsführungspositionen (Modell 3 in Tabelle 3) und Ausschussleitungen (Modell 4 in Tabelle 3) statistisch bedeutungslos. Beim Regressionsmodell zur Mitgliedschaft in der Fraktionsführung könnte die geringe Wirksamkeit der physischen Attraktivität auf die hohe personelle Kontinuität zwischen dem Ende der 19. und dem Anfang der 20. Legislaturperiode zurückgehen – und im Falle der Unionsparteien noch dadurch verstärkt worden sein, dass

ausgeschiedene Regierungsmitglieder nach dem Ende der 19. Legislaturperiode in die Fraktionsführung gedrängt sind. Dazu passt der wiederum stark negative Effekt der beiden Dummies zur früheren Bundestagsmitgliedschaft bzw. zu einer fehlenden früheren politischen Führungsposition in diesem Modell. Damit ergäbe sich aber eine ähnlich indirekte Wirkung der physischen Attraktivität, wie sie schon die in Tabelle 2 berichteten Befunde nahelegen.

Tabelle 3: Binär logistische Regressionen zur Inhaberschaft einer Führungsposition, differenziert nach Bundesregierung, Bundestagspräsidium, Fraktionsführung und Ausschussleitung in der 20. Legislaturperiode

	AV: Mitglied Bundesregie- rung – nur SPD, Grüne & FDP (Modell 1)	AV: Mitglied Bundestags- präsidium ² (Modell 2)	AV: Mitglied Fraktions- führung ¹ (Modell 3)	AV: Aus- schuss- leitung ² (Modell 4)
	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)
Physische Attraktivität (0-6)	1,458 *	1,778	0,956	0,975
Mann (=1)	1,118	0,181	0,633	0,695
Alter zum Wahlzeitpunkt	1,340 +	1,170	1,067	0,980
Quadrirtes Alter zum Wahlzeitpunkt	0,997 +	1,000	0,999	1,001
Migrationshintergrund (=1)	0,649	1,858	1,234	0,981
Promoviert oder mehr (=1)	2,139 +	0,000	1,807 +	1,304
Fraktionszugehörigkeit (Ref.: SPD)				
Grüne (=1)	1,889	1,047	1,474	0,997
FDP (=1)	1,136	1,818	1,792	0,827
Union (=1)		0,546	1,027	0,837
AfD (=1)			2,469 +	
Linke (=1)		2,229	4,025 **	0,484
Abgeordnete*r ist 2021 neu in den Bundestag eingezogen (=1)	0,083 ***	0,000	0,026 ***	0,481
vor BTW 2021: Abgeordnete*r ist nur einfache*r MdB (=1)	0,278 **	0,208	0,137 ***	0,940
Konstante	0,000 *	0,000	0,464	0,087
Cox & Snell Pseudo R ²	0,114	0,032	0,138	0,022
N	416	652	732	652

Anmerkung: ¹Ohne Fraktionslose; ²Ohne Fraktionslose und ohne AfD; + $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Datenbasis: Eigene Erhebung

Allerdings lässt sich diese Erklärung für einen fehlenden Effekt der Attraktivitätsvariable nicht auf die Ausschussleitung übertragen, da hier im Übergang von der 19. zur 20. Legislaturperiode eine vergleichsweise starke personelle Fluktuation zu konstatieren ist. Deshalb erscheint auch noch eine andere Interpretation der abgestuften Wirkung der physischen Attraktivität naheliegend: Sie scheint eher da zu wirken, wo die – wohl vor allem mediale – Sichtbarkeit der Inhaber*innen von Führungspositionen hoch ist und ihre Wirkung scheint abzunehmen, wenn

die Sichtbarkeit sinkt.⁶ Wir können hier selbstverständlich nur spekulieren, aber sollte dies (auch) auf ein rationales Kalkül der Parteien zurückgehen, die positiven Effekte einer attraktiven Anmutung von Amtsinhabern in der Außenwirkung zu nutzen, wäre dies ein Indiz dafür, dass physische Attraktivität in der Politik (auch) als ein Produktivitätsvorsprung attraktiver Personen gewertet werden muss.

6. Fazit

Ausgangspunkt unserer Untersuchung war die Feststellung, dass zwar empirisch inzwischen sehr gut belegt ist, dass die physische Attraktivität von Politiker*innen substantiell die Chancen steigern kann, die sie selbst und ihre Parteien insgesamt bei Wahlen haben, dass aber nur sehr wenig darüber bekannt ist, welche Rolle ihre Attraktivität im Vorfeld und im Nachgang des Wahltages – sprich: bei der Kandidierendenaufstellung der Parteien und bei der Positionierung gewählter Abgeordneter – spielen. In einer Studie zum Nominierungsprozess im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 konnten wir jüngst empirische Evidenz dafür aufzeigen, dass bereits bei der Kandidierenden-Kür durch die Partei-Selektorate die physische Attraktivität der Bewerber*innen eine chancensteigernde Rolle spielt (Rosar und Althans 2023). In diesem Beitrag sind wir am Beispiel des 20. Bundestages der Frage nachgegangen, ob auch die Vergabe von politischen Führungspositionen nach der Konstituierung des neu gewählten Parlaments in ähnlicher Weise durch die äußere Erscheinung der gewählten Abgeordneten beeinflusst sein könnte.

Soweit unsere Analysen hier einen Schluss zulassen, ist die Frage grundsätzlich zu bejahen: Auch wenn es um die Besetzung verantwortlicher Positionen in Bundestag und Bundesregierung geht, kann die physische Attraktivität der Politiker*innen eine chancensteigernde Rolle spielen. Dies gilt vor allem für neu gewählte Abgeordnete und – etwas abgeschwächt – für solche, die in der vorangegangenen Legislaturperiode zwar dem Bundestag angehörten, bisher aber noch keine Führungsposition innehatten. Abgeordnete, die in der Vorlegislaturperiode bereits Verantwortung übernommen hatten, scheinen hingegen vergleichsweise „fest im Sattel zu sitzen“ und im Sinne einer Pfadabhängigkeit prädestiniert von einer früheren Führungsposition zu einer späteren Führungsposition zu wechseln – ohne dass es zwangsläufig dieselbe sein muss. Doch auch diesen Abgeordneten muss irgendwann das erste Mal eine verantwortliche Position in Parlament oder Regierung übertragen worden sein und unsere empirischen Befunde sprechen

⁶ Dass der Einfluss beim Bundestagspräsidium größer ist, als bei der Bundesregierung ist dazu kein Widerspruch, da bei der Bundesregierung auch Staatsminister und parlamentarische Staatssekretäre berücksichtigt sind, deren öffentliche Präsenz in der Regel eher gering ist. Umgekehrt ist der fehlende Effekt bei den Fraktionsführungspositionen ebenfalls kein Widerspruch, da hier in der Regel nur die*der Fraktionsvorsitzende besondere öffentliche Aufmerksamkeit genießt, die Fraktionsführung aber deutlich mehr und zumeist unbekannt Köpfe zählt.

zumindest indirekt dafür, dass zu diesem Zeitpunkt auch bei ihnen die äußere Anmutung eine Rolle für den Erfolg gespielt haben dürfte.

Eine zweite Besonderheit, die es festzuhalten gilt, ist, dass unsere empirischen Befunde darauf hindeuten, dass der Effekt der physischen Attraktivität sich vor allem dann bemerkbar macht, wenn mit der Führungsposition eine erhöhte Sichtbarkeit – wohl vor allem in den Medien – einhergeht. Dies ist ein interessantes Indiz dafür, dass der Effekt der physischen Attraktivität auch als Produktivitätsvorteil attraktiver Politiker*innen gesehen werden kann, dürfte doch ganz analog zu Marketing und Handel gelten, dass attraktive Menschen ihr „Produkt“ Politik gegenüber der Öffentlichkeit eher, besser und nachhaltiger „verkaufen“ können. Eine solche Deutung setzt aber voraus, dass dies den Entscheidenden bzw. Wählenden in Parteien, Parlament und Regierung auch bewusst ist, wenn es um die Besetzung der entsprechenden Führungspositionen geht.

Dies bringt uns zu den Limitationen der hier vorgelegten Studie, denn genau dieser Punkt ist noch völlig offen und es bedarf weiterer Forschung, die den Prozess der Kandidierenden-Selektion für die hier untersuchten Führungspositionen genau in den Blick nimmt, um die Frage zu klären, ob die äußere Anmutung der zur Auswahl stehenden Personen in Verbindung mit der öffentlichen Sichtbarkeit, die der zu besetzenden Position innewohnt, ein bewusstes entscheidungsrelevantes Kriterium ist. Zudem darf nicht vergessen werden, dass unsere Studie auf einem einzelnen Datensatz mit querschnittlichem Design basiert. Wünschenswert wäre nicht nur allein eine Replikation zu anderen Zeitpunkten oder für andere Parlamente, sondern auch eine längsschnittliche Datenstruktur, die es erlauben würde, das, was hier nur unter Pfadabhängigkeiten summarisch zusammengefasst werden konnte, detailliert nachzuzeichnen und so empirisch in Karriereverläufe von Politiker*innen zu transformieren, die sich dann typologisieren, beschreiben und hinsichtlich der fördernden und hemmenden Einflussfaktoren analysieren lassen.

Literatur

- Althans, Roman, Johannes Krause und Ulrich Rosar. 2022. Schön, reich, schön reich? Der Einfluss der physischen Attraktivität auf beruflichen Erfolg in Deutschland. Eine Analyse mit Daten des ALLBUS. In *Soziale Wirkung physischer Attraktivität*, Hrsg. Johannes Krause, Joël Binckli und Ulrich Rosar, 131-155. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bailer, Stefanie, Peter Meißner, Tamaki Ohmura und Peter Selb. 2013. Werdegang, Verhalten und Ansichten verschiedener Karrieretypen im Bundestag unter besonderer Berücksichtigung des Karrieretyps Seiteneinsteiger. In *Seiteneinsteiger im Deutschen Bundestag*, Hrsg. Stefanie Bailer, Peter Meißner, Tamaki Ohmura und Peter Selb, 67-91. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Bassili, John N. 1981. The Attractiveness Stereotype. Goodness or Glamour? *Basic and Applied Social Psychology* 2:235–252.
- Behnke, Joachim. 2005. Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. *Politische Vierteljahresschrift* 46:O1-O15.
- Berggren, Niclas, Henrik Jordahl, und Panu Poutvaara. 2010. The looks of a winner: Beauty and electoral success. *Journal of public economics* 94:8–15.
- Braun, Christoph, Martin Gründl, Claus Marberger und Christoph Scherber. 2003. *Beautycheck - Ursachen und Folgen von Attraktivität*.
- Broscheid, Andreas, und Thomas Gschwend. 2005. Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. *Politische Vierteljahresschrift* 46:O16-O26.
- Debus, Marc. 2010. Regierungsbildung, Ämterverteilung und Politikinhalt nach der Bundestagswahl 2009: Wer hat sich in der schwarz-gelben Koalition am besten durchgesetzt? *Zeitschrift für Politik* 57:389–412.
- Dion, Karen, Ellen Berscheid und Elaine Walster. 1972. What is beautiful is good. *Journal of Personality and Social Psychology* 24:285–290.
- Dunkake, Imke, Thomas Kiechle, Markus Klein und Ulrich Rosar. 2012. Schöne Schüler, schöne Noten? Eine empirische Untersuchung zum Einfluss der physischen Attraktivität von Schülern auf die Notenvergabe durch das Lehrpersonal. *Zeitschrift für Soziologie* 41:142–161.
- Eagly, Alice H., Richard D. Ashmore, Mona G. Makhijani und Laura C. Longo. 1991. What is beautiful is good, but...: A meta-analytic review of research on the physical attractiveness stereotype. *Psychological Bulletin* 110:109–128.
- Fischer, Jörn, und André Kaiser. 2010. Der Bundestag: Sprungbrett oder Auffangbecken? Ministerkarrieren zwischen Parlament und Exekutive. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41:36–41.
- Fischer, Sebastian. 2021. Was bedeutet der Grünen-Zoff für die Ampel? *Spiegel*. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/news-gruene-cem-oezdemic-cdu-parteitag-corona-virus-corona-variante-a-e3f493a0-edec-4c61-a458-534bf3ddbc07> (Zuletzt geprüft am 08.09.2023).
- Fleischer, Julia, und Markus Seyfried. 2015. Drawing from the bargaining pool. *Party Politics* 21:503–514.
- Grammer, Karl. 2002. *Signale der Liebe. Die biologischen Gesetze der Partnerschaft*. 5. Aufl. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Hamermesh, Daniel S. 2011. *Beauty pays. Why attractive people are more successful*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Henss, Ronald. 1992. *"Spieglein, Spieglein an der Wand ...". Geschlecht, Alter und physische Attraktivität*. Zugl.: Saarbrücken, Univ., Diss., 1992. Weinheim: Psychologie-Verl.-Union.
- Hosoda, Megumi, Eugene F. Stone-Romero und Gwen Coats. 2003. The effects of physical attractiveness on job-related outcomes: A meta-analysis of experimental studies. *Personnel Psychology* 56:431–462.
- Jäckle, Sebastian, Thomas Metz, Georg Wenzelburger und Pascal D. König. 2020. A Catwalk to Congress? Appearance-Based Effects in the Elections to the U.S. House of Representatives 2016. *American Politics Research* 48:427–441.
- Kaiser, André, und Jörn Fischer. 2009. Linkages between Parliamentary and Ministerial Careers in Germany, 1949–2008: The Bundestag as Recruitment Pool. *German Politics* 18:140–154.
- Kintz, Melanie. 2011. *Recruitment to Leadership Positions in the German Bundestag, 1994–2006*. Michigan.
- Klein, Markus, und Ulrich Rosar. 2005. Physische Attraktivität und Wahlerfolg. Eine empirische Analyse am Beispiel der Wahlkreiskandidaten bei der Bundestagswahl 2002. *Politische Vierteljahresschrift* 46:263–287.
- Klein, Markus, und Ulrich Rosar. 2022. Warum wirkt physische Attraktivität? Was sind ihre Wirkmechanismen? In *Soziale Wirkung physischer Attraktivität*, Hrsg. Johannes Krause, Joël Binckli und Ulrich Rosar, 43–62. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Landtsheer, Christ'l de, Philippe de Vries und Dieter Vertessen. 2008. Political Impression Management: How Metaphors, Sound Bites, Appearance Effectiveness, and Personality Traits Can Win Elections. *Journal of Political Marketing* 7:217–238.
- Langlois, Judith H., Lisa Kalakanis, Adam J. Rubenstein, Andrea Larson, Monica Hallam und Monica Smoot. 2000. Maxims or myths of beauty? A meta-analytic and theoretical review. *Psychological Bulletin* 126:390–423.
- Linhart, Eric, und Franz U. Pappi. 2009. Koalitionsbildungen zwischen Ämter- und Politikmotivation. Konstruktion einer interdependenten Nutzenfunktion. *Politische Vierteljahresschrift* 50:23–49.
- Linhart, Eric, und Jana Windwehr. 2012. Die Bedeutung bestimmter Ministerien, Geschäftsbereiche und Politikfelder für die Parteien in den deutschen Bundesländern. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43:579–597.
- Mazzella, Ronald, und Alan Feingold. 1994. The Effects of Physical Attractiveness, Race, Socioeconomic Status, and Gender of Defendants and Victims on Judgments of Mock Jurors: A Meta-Analysis 1. *Journal of Applied Social Psychology* 24:1315–1338.

- Müller-Rommel, Ferdinand. 2018. Portfolio Allocation and the Selection of Ministers After the 2017 National German Election. In *2017: Europe's Bumper Year of Elections*, Hrsg. Brigid Laffan und Lorenzo Cicchi, 173-188. San Domenico di Fiesole.
- Müller-Rommel, Ferdinand, Corinna Kroeber und Michelangelo Vercesi. 2020. Political Careers of Ministers and Prime Ministers. In *The Oxford Handbook of Political Executives*, Hrsg. Rudy B. Andeweg, Robert Elgie, Ludger Helms, Juliet Kaarbo und Ferdinand Müller-Rommel, 229-250: Oxford University Press.
- Pfann, Gerard A., Jeff E. Biddle, Daniel S. Hamermesh und Ciska M. Bosman. 2000. Business success and businesses' beauty capital. *Economics Letters* 67:201–207.
- Potrafke, Niklas, Marcus Rösch und Heinrich Ursprung. 2020. Election Systems, the 'Beauty Premium' in Politics, and the Beauty of Dissent. *SSRN Electronic Journal*.
- Renz, Ulrich. 2006. *Schönheit. Eine Wissenschaft für sich*. Berlin: Berlin-Verlag.
- Rosar, Ulrich, und Roman Althans. 2023. Kandidierenden-Kür auf dem Catwalk? Eine empirische Studie zum Einfluss der physischen Attraktivität auf den innerparteilichen Nominierungsprozess der Direktkandidierenden bei der Bundestagswahl 2021. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 1:98–122.
- Rosar, Ulrich, und Markus Klein. 2009. Mein(schöner)Prof.de. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 61:621–645.
- Rosar, Ulrich, und Markus Klein. 2010. And the Winner is ... Ein Drei-Länder-Vergleich zum Einfluss der physischen Attraktivität von Direktkandidaten auf den Wahlerfolg bei nationalen Parlamentswahlen. In *Komparative empirische Sozialforschung*, Hrsg. Tilo Beckers, Klaus Birkelbach, Jörg Hagenah und Ulrich Rosar, 307-335. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rosar, Ulrich, und Markus Klein. 2020. Der Einfluss der physischen Attraktivität der Wahlkreiskandidaten bei den Bundestagswahlen 2005, 2009 und 2013 auf das Zweitstimmen-Wahlkreisergebnis ihrer Partei. In *Grundlagen – Methoden – Anwendungen in den Sozialwissenschaften*, Hrsg. Anja Mays, André Dingelstedt, Verena Hambauer, Stephan Schlosser, Florian Berens, Jürgen Leibold und Jan K. Höhne, 531-546. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Rosar, Ulrich, und Thomas Poguntke. 2023 (im Druck). Via Twitter ins Amt: Karl Lauterbach, die Corona-Pandemie und das Bundesgesundheitsministerium. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*.

- Rosar, Ulrich, Markus Klein und Tilo Beckers. 2008. The frog pond beauty contest. Physical attractiveness and electoral success of the constituency candidates at the North Rhine-Westphalia state election of 2005. *European Journal of Political Research*:64–79.
- Rosar, Ulrich, Markus Klein und Jörg Hagenah. 2014. Physische Attraktivität und soziale Ungleichheit. Einige Grundsätzliche Anmerkungen zu einem in der soziologischen Forschung kaum beachteten Prädiktor sozialer Ungleichheit. *Analyse & Kritik*:177–207.
- Schindler, Peter. 1999. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Söderlund, Magnus, und Claes-Robert Julander. 2009. Physical attractiveness of the service worker in the moment of truth and its effects on customer satisfaction. *Journal of Retailing and Consumer Services* 16:216–226.
- Stockemer, Daniel, und Rodrigo Praino. 2017. Physical attractiveness, voter heuristics and electoral systems: The role of candidate attractiveness under different institutional designs. *The British Journal of Politics and International Relations* 19:336–352.
- Suedddeutsche Zeitung. 2021. Hofreiter gibt Fraktionsvorsitz ab. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/landkreismuenchen/gruene-hofreiter-bundestag-rueckzug-fraktionsspitze-1.5477670> (Zuletzt geprüft am 08.09.2023).
- Tews, Michael J., Kathryn Stafford und Jinfei Zhu. 2009. Beauty Revisited: The impact of attractiveness, ability, and personality in the assessment of employment suitability. *International Journal of Selection and Assessment* 17:92–100.
- Treibel, Jan. 2013. Innerparteiliche Entscheidungsprozesse. In *Handbuch Regierungsforschung*, Hrsg. Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden, 359-369. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wer ist eine Frau? Parteienrecht und geschlechtliche Selbstbestimmung

Anmerkung zur Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ vom 22.12.2022

Stephan Rixen¹

1. Einleitung

Wer ist eine Frau? Diese Frage steht im Zentrum der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ (im Folgenden: Bundesschiedsgericht) vom 22.12.2022 (Az. BSchG 05/2022).² Die Entscheidung ist ein wichtiger Beitrag zum derzeitigen gesellschaftlichen Ringen um die geschlechtsbezogene Selbstbestimmung. Sie wurde zu einer Zeit getroffen, zu der das Selbstbestimmungsgesetz³ noch nicht verabschiedet bzw. in Kraft getreten war. Die Entscheidung weist über das Parteienrecht hinaus, auch weil sie eine grundlegende rechtserkenntnistheoretische Problemdimension hat. Wenn das Recht, wie der wohl beste rechtsphilosophische Kenner des modernen positiven Rechts meinte, vor den Gerichten – also einer neutralen Instanz mit eigener Kontrollmacht – „ein erweisbares sein“⁴ muss, dann gibt es eine gewisse Spannung zwischen dem „Prinzip der Selbstdefinition“⁵, das zur Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit das Bekunden des „innere[n] Empfinden[s]“⁶ genügen lässt, und der „externen Überprüfung“⁷ dieses „Empfindungssubjektivismus“⁸. *Selbstdefinition*

¹ Prof. Dr. Stephan Rixen ist Direktor des Instituts für Staatsrecht der Universität zu Köln.

² Abrufbar in der Sammlung der Schiedsgerichtsurteile der obersten Parteischiedsgerichte des PRUF: <https://www.pruf.de/datenbank-der-partieschiedsgerichtsurteile>, Abdruck in diesem Heft, MIP 2023, S. 474 ff.

³ Entwurf eines Gesetzes über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag und zur Änderung weiterer Vorschriften, BR-Drs. 432/23 v. 8.9.2023; auf den früheren Entwurf eines Selbstbestimmungsgesetzes (BT-Drs. 19/19755) weist das Bundesschiedsgericht hin (MIP 2023, S. 474 [483 a.E.]).

⁴ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 222; ähnl. ders., Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften, Dritter Teil, 1830, § 531.

⁵ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (483 a.E.).

⁶ Ebd., S. 474 (487).

⁷ Ebd., S. 474 (483 a.E.).

⁸ Stephan Rixen, Geschlechtertheorie als Problem der Verfassungsauslegung. Anmerkungen zum Beschluss des BVerfG v. 10.10.2017 – 1 BvR 2019/16 zur geschlechtlichen Diversität, Juristenzeitung (JZ) 2018, 317 (320). – Der Begriff bringt die starke Ausrichtung an der subjektiven Perspektive der betroffenen Person in analytischer Absicht zum Ausdruck. Dieser Hinweis scheint geboten, weil das Wort „Subjektivismus“ in einem von Sensibilitäten gespickten Diskursfeld

lässt sich mit objektivierender, gar „objektiver“ Überprüfung kaum in Einklang bringen, soll nicht das, was mit „Selbst“ gemeint ist, stillschweigend unter einen Vorbehalt der *Fremddefinition* gestellt werden.

Dieser Spannung versucht das Bundesschiedsgericht gerecht zu werden, was ihm, alles in allem betrachtet, überzeugend gelingt. Vor allem wird deutlich: Verhaltensweisen, die nicht nur auf den ersten Blick „querulatorisch“ erscheinen mögen, dürfen nicht mithilfe eines großzügig eingesetzten Rechtsmissbrauchsarguments einfach vom Tisch gewischt werden, so provokant oder schräg manches auch wirken mag. Auch (vorgebliche) Nervensägen haben ein Recht darauf, gehört zu werden; sie können aber nicht beanspruchen, dass ihren Argumenten gefolgt wird.⁹

Die Beschwerde war teilweise erfolgreich, weil das Bundesschiedsgericht die Art und Weise, Daten zur Geschlechtszugehörigkeit in der Mitgliederdatei zu ändern, als rechtswidrig monierte. Die Beschwerde blieb aber im Hinblick auf den „Kern der Streitigkeit“¹⁰ ohne Erfolg, also hinsichtlich der Frage, wie für die Zwecke des internen Parteienrechts von „Bündnis 90/Die Grünen“ festgestellt wird, wer eine Frau ist. Das lässt die Entscheidung fast salomonisch erscheinen, weil das Bundesschiedsgericht, dessen Vergleichsvorschlag keine Zustimmung gefunden hatte,¹¹ zwar im Einzelfall unrechtmäßiges Verhalten feststellt, ohne die über den Fall hinausgehende Grundfrage, wer für die Zwecke der Statuten der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ eine Frau ist, im Sinne des Beschwerdeführers zu beantworten.

2. Hintergrund des Verfahrens

Konkret ging es um eine parteiinterne Streitigkeit, in der die antragstellende Person (ASP), die sich auf einen Frauenplatz (konkret: das Amt der Stadtvorsitzenden des Stadtvorstands eines Kreisverbands) beworben hatte,¹² zurückgewiesen wurde, weil sie nach einem ihr nicht konvenierenden Debattenverlauf¹³ dem Kreisverband u.a. mitteilte: „Ab heute bin ich weiblich“.¹⁴

möglicherweise als zuspitzend und je nach Sensibilitätsgrad als abwertend empfunden werden könnte, was selbstverständlich nicht intendiert ist.

⁹ Zum rechtlichen Gehör etwa Stephan Rixen, Justizgrundrechte, in: Klaus Stern/Helge Sodan/Marкус Möstl (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Bd. IV, 2. Aufl. 2022, § 133 Rn. 19 ff.

¹⁰ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (492).

¹¹ Ebd., S. 474 (480).

¹² Ebd., S. 474 (475).

¹³ Ebd., S. 474 (475).

¹⁴ Ebd., S. 474 (475).

Während die zuständigen Parteigremien die Kandidatur unter Verweis auf die „fehlende Fraueneigenschaft“¹⁵ abgelehnt hatten, sah dies das von der ASP ange-rufene Landesschiedsgericht anders. Es folgte einem extensiven Verständnis von Selbstdefinition, der alle Frauen erfasse, die sich selbst so definierten; das Risiko eines Missbrauchs habe die Partei bewusst in Kauf genommen.¹⁶ Der Antragsgeg-ner, der Kreisverband der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“, sah dies anders: Die Bekundung der ASP, Frau zu sein, sei „insgesamt nicht glaubhaft“;¹⁷ die Erklä-rung, Frau zu sein, bleibe rein „formal“, es fehle an einer „ernstliche[n] und nach-haltige[n] Selbstdefinition als Frau“, weil die ASP, die personenstandsrechtlich als Mann eingetragen sei, außerhalb des Parteikontextes als Mann auftrete und sich auch so bezeichne, im Übrigen auch Frauenrechte und Quotenregelungen massiv kritisiere; es fehle an einer „echte[n] Identifizierung“. In der Mitgliederdatei der Partei sei die ASP zwar zunächst, nachdem sie ihre Erklärung, Frau zu sein, abge-gaben hatte, als „weiblich“ verzeichnet worden, dies sei aber auf Veranlassung des Stadtvorstands im Hinblick auf das „klar rechtsmissbräuchliche Verhalten“¹⁸ wieder geändert worden, ohne allerdings – dies war unstrittig – die ASP darüber zu informieren.¹⁹ Die ASP war mit all dem nicht einverstanden. Sie monierte ins-besondere die, wie sie meinte, Übergriffigkeit,²⁰ die darin liege, ihr, die zu „79% eine Frau sei“,²¹ ein angeblich weibliches Aussehen bzw. Verhalten abzuverlangen; ihre Weiblichkeit dürfe nicht unter Beweis gestellt werden.²²

Die Beschwerde hatte, wie erwähnt, teilweise Erfolg: Das Bundesschiedsgericht bewertete die eigenmächtige Korrektur der Geschlechtszugehörigkeit der ASP in der Mitgliederdatei als Verletzung „elementare[r] Verfahrensgrundsätze“²³ und damit zugleich der Mitgliedschaftsrechte der ASP (dazu nachfolgend 3.). Das blieb aber folgenlos, weil eine eigentlich angezeigte Wahlwiederholung im Ergeb-nis ausscheide, da die ASP, die keine Frau sei, nicht auf Frauenplätzen bei Partei-wahlen kandieren könne²⁴ (dazu nachfolgend 4.). Maßgeblicher Zeitpunkt für diese Bewertung ist der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Bundes-schiedsgericht.²⁵ Der Begründungsaufbau zeigt, dass die Verletzung der proze-duralen Mitgliedschaftsrechte durch die materiell-rechtliche Frage, wer im Sinne der Parteistatuten „Frau“ ist, präjudiziert wird.

¹⁵ Ebd., S. 474 (476).

¹⁶ Ebd., S. 474 (477).

¹⁷ Hier und nachfolgend ebd., S. 474 (478).

¹⁸ Ebd., S. 474 (478 a.E.).

¹⁹ Ebd., S. 474 (476).

²⁰ Vgl. ebd., S. 474 (479 a.E.).

²¹ Ebd., S. 474 (480).

²² Ebd., S. 474 (480).

²³ Ebd., S. 474 (481).

²⁴ Ebd., S. 474 (483).

²⁵ Ebd., S. 474 (483, unter bb).

3. Anspruch auf Schutz der Geschlechtszugehörigkeit bei der Registrierung in der Mitgliedsdatei

a) Auslegungsmethodischer Zugriff

Das Bundesschiedsgericht verdeutlicht zunächst – damit gibt es die auslegungsmethodische Richtung für die ganze Entscheidung vor –, dass es bislang in der Partei an einem Verfahren fehle, wie Streitigkeiten über die Geschlechtszugehörigkeit bzw. deren Eintragung in die Mitgliederdatei zu klären seien.²⁶ Es greift mangels spezieller Regelungen auf „allgemeine Grundsätze“ zurück, „wie sie sich aus den Mitgliedschaftsrechten und den Anforderungen im Zusammenhang mit Kandidaturen auf Parteiämter ergeben“.²⁷ Die Rede von den „allgemeinen Grundsätzen“ ist zumindest auf den ersten Blick irritierend, weil sich die Frage aufdrängt, woher diese allgemeinen Grundsätze kommen, wie allgemein die Grundsätze sind und was das Grundsätzliche an diesen Grundsätzen ist, die offenbar keine konkreten Regeln sind. Die Rede von den „allgemeinen Grundsätzen“ wirkt zunächst wie eine allzu große juristische Wundertüte. Schnell wird aber klar, dass es um eine systematisch-teleologische Auslegung geht, die die fehlenden expliziten (Verfahrens-)Regeln durch interpretatorische Regelbildung ersetzen sollen. Das ist ein später²⁸ wiederaufgegriffener argumentativer Kniff, der klar macht: Das Bundesschiedsgericht will die Frage, wer als Frau gilt, nur für die spezifischen Zwecke des internen Rechts der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ klären. Das legt eine Orientierung an den Parteistatuten – ihren Regelungszielen und Wertungen einerseits sowie den Erfordernissen der rechtssicheren Durchführung von partei-internen Kandidaturen bzw. Wahlen andererseits – nahe. Insofern hat der auslegungsmethodische Zugriff in der Tat etwas Allgemeines („allgemeine Grundsätze“), weil er die Not fehlender textlich fixierter Regelungen durch Interpretation behebt. So entsteht ein aus den Parteistatuten – die Frauenförderung und geschlechtlicher Selbstbestimmung gleichermaßen verpflichtet sind²⁹ – gewonnener Referenzrahmen, der die nicht eben triviale Rechtsfrage „Wer ist eine Frau?“ (und wie lässt sich dies prozedural verlässlich feststellen) gewissermaßen auf die Ebene korrekt geordneten Parteialltags herunterbricht, ohne sich in geschlechtertheoretischen Grundlagendebatten zu verlieren.

²⁶ Ebd., S. 474 (482).

²⁷ Ebd., S. 474 (482).

²⁸ Ebd., S. 474 (487).

²⁹ Ebd., S. 474 (483).

b) Mitgliedschaftsrechte: Prozedurale Transparenz und informationelle Partizipation

Das Bundesschiedsgericht verweist insbesondere auf das Prinzip der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) und das damit implizierte Recht auf einen chancengleichen Zugang zum Parteiamt.³⁰ Er ist nur gewährleistet, wenn ein Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen eingehalten wird, wozu das Recht auf ein geordnetes und faires parteiinternes Wahlverfahren gehört.³¹ Zum fairen Verfahren zählt „größtmögliche Transparenz hinsichtlich der jeweils eigenen Mitgliedsdaten, damit es“ – das Mitglied – „sich bei einer tatsächlichen oder auch nur potentiellen Bewerbung darauf einstellen kann, ob es auf einem Frauenplatz oder nur auf einem offenen Platz kandidieren darf“,³² der nicht nur Frauen vorbehalten ist. Für Redelisten, die sich auf solche Kandidaturen beziehen, gilt dies entsprechend.³³ Das Bundesschiedsgericht meint, es erscheine „mehr als zweifelhaft, ob die Partei die Geschlechtszugehörigkeit eines Mitglieds in der Mitgliederdatei überhaupt eigenmächtig abändern darf. In keinem Fall kann sie dies jedoch ohne vorherige Information und Anhörung des Mitglieds, um dessen Registrierung und Daten es geht“.³⁴ Diese gestufte Argumentation ist aufschlussreich:

Das Bundesschiedsgericht ringt sich nicht dazu durch, die von der Partei veranlasste Änderung der Geschlechtszugehörigkeit in der Mitgliederdatei ausnahmslos für unzulässig zu erklären. Dahinter könnte die Überlegung stehen, dass es offensichtliche Unrichtigkeiten geben mag, die der Parteibürokratie auffallen und die sie ändern möchte, damit Realität und Registrierung nicht auseinanderfallen. Andernfalls dürfte jede offensichtliche Unrichtigkeit, die die Geschlechtszugehörigkeit betrifft, nur geändert werden, wenn das Mitglied um sie weiß, was kaum praktikabel ist, weil es die möglicherweise fehlerhaften Informationen, die die Mitgliederdatei wiedergibt, in aller Regel nicht kennen wird. Insofern spricht vieles dafür, dass die Partei aus eigenem Antrieb – und nicht erst, wenn ein Mitglied dies verlangt – eine offensichtliche Unrichtigkeit hinsichtlich der Geschlechtszugehörigkeit korrigieren darf. Allerdings – und dies ist entscheidend – nicht, ohne das Mitglied vorher zu informieren und anzuhören. Wer anders als das Mitglied kann letztlich entscheiden, ob die eigene Geschlechtszugehörigkeit korrekt registriert ist? Alles andere wäre fürsorglicher Paternalismus, der immer schon ganz genau weiß, was richtig für eine Person ist und darüber hinweggeht, dass diese Person selbst weiß, was gut für sie ist. Insofern konnte das Bundesschiedsgericht nicht anders entscheiden, weil nur das Mitglied selbst verlässlich Auskunft über seine Geschlechtszugehörigkeit geben kann.

³⁰ Zum Folgenden ebd., S. 474 (482).

³¹ Ebd., S. 474 (482).

³² Ebd., S. 474 (482).

³³ Ebd., S. 474 (482).

³⁴ Ebd., S. 474 (482 a.E.).

Die dienende Funktion der Mitgliederdatei (und somit auch die „gutgemeinte“ Betriebsamkeit der Parteibürokratie) darf nicht gegen die selbstdefinierte Geschlechtszugehörigkeit ausgespielt werden. Eine Mitgliederdatei ist kein Selbstzweck. Hierbei ist nach der Persönlichkeitsrelevanz³⁵ der Daten zu unterscheiden. Das Informations- und Anhörungserfordernis gilt für die Geschlechtszugehörigkeit, nicht aber für weniger brisante Daten, etwa offensichtliche Unrichtigkeiten bei der Adresse, wenn es etwa um die Korrektur einer evident falschen Postleitzahl oder eines Tippfehlers beim Straßennamen geht. Dass es zur Vermeidung von Missverständnissen oder neuer Fehler sinnvoll ist, auch in solchen Fällen das Mitglied zu informieren und anzuhören, liegt auf der Hand (vorbehaltlich spezieller parteiinterner Regelungen, die auch bei solchen Korrekturen die Einbindung des Mitglieds verpflichtend machen).

4. Bundesschiedsgericht: Begrenzt offene Auslegung des Frauenbegriffs

a) Frausein als Thema der Parteistatuten

Wie bereits angedeutet, schafft sich das Bundesschiedsgericht durch systematisch-teleologische Auslegung der Parteistatuten einen Referenzrahmen, der die programmatischen Zielkonflikte für die Zwecke rechtssicherer parteiinterner Wahlen auflöst. Es geht um eine Klarheit gerade im Hinblick auf „parteiinterne Verfahren“.³⁶ Die Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ ist, so das Bundesschiedsgericht, „eine feministische und vielfältige Partei“.³⁷ Das ist aber leichter gesagt als gelebt, denn dieses Selbstverständnis schließt Spannungen zwischen einem traditionell binären Differenzfeminismus (Mann/Frau) und einem moderneren queerfeministischen Konzept der Geschlechtsidentität jenseits (lateinisch: „trans“) des herkömmlichen binären Geschlechtermodells nicht aus. Der weitere Argumentationsgang des Bundesschiedsgerichts justiert, wenn auch dezent, das Selbstverständnis neu: Die Partei ist eine vielfältige Partei, und soweit es mit dem Gedanken der Vielfalt vereinbar ist, ist sie auch eine feministische Partei. Ein traditionell differenzfeministischer Ansatz, der in der Frühzeit der grünen Partei wohl noch *Common Sense* gewesen sein dürfte,³⁸ passt zum heutigen queerfeministischen Selbstverständnis der Partei nicht mehr.³⁹

³⁵ Siehe hierzu auch ebd., S. 474 (483 f.).

³⁶ Ebd., S. 474 (486 a.E.).

³⁷ Ebd., S. 474 (483).

³⁸ Hierzu nur das „Bundesprogramm Die Grünen 1980“, Abschnitt V. 2. „Frauen“, S. 32 (www.boell.de/de/2008/08/08/programmtexte-buendnis-90die-gruenen).

³⁹ S. etwa das „Grundsatzprogramm Bündnis 90/Die Grünen 2022“, Nr. 401: „Der Einsatz für Geschlechtergerechtigkeit ist integraler Bestandteil einer queerfeministischen Strukturpolitik.“ (www.boell.de/sites/default/files/2023-02/programm_2022.pdf).

Ausgangspunkt ist die grundrechtlich durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht⁴⁰ geschützte Befugnis zur geschlechtlichen Selbstdefinition.⁴¹ Das bedeutet, dass nicht nur Personen, die von Geburt an oder aufgrund vermeintlich zwingender biologischer Merkmale als Frauen angesehen werden bzw. sich als solche verstehen, Frauen im Sinne der Parteistatuten sind.⁴² Um allerdings dem Ziel der auf den pauschalen gruppenbezogenen Nachteilsausgleich bezogenen⁴³ Frauenförderung gerecht zu werden, muss Klarheit über die Fraueneigenschaft bestehen. Begrenzt offen⁴⁴ ist der Frauenbegriff, weil ungeachtet der Fluidität von Geschlechtskategorien⁴⁵ Frauen nur Personen sein können, „die sich klar zum Frau-sein bekennen“.⁴⁶ Der Begriff „Frau“ im Rahmen des parteiinternen Rechts bedeutet, eine „unteilbare weibliche Geschlechtsidentität“⁴⁷ zu bekunden, die sich „auf alle Lebensbereiche“⁴⁸ bezieht. „Frau“ ist folglich die Person nicht, die eine „variable Geschlechtsidentität“⁴⁹ bekundet. Das Bekenntnis muss „hinreichend eindeutig, rechtzeitig und dauerhaft“,⁵⁰ „eindeutig, nicht selektiv und nicht nur vorübergehend“⁵¹ bzw. ausschließlich,⁵² klar und widerspruchsfrei⁵³ sein. „Rechtzeitig“ ist das Bekenntnis, wenn genügend Zeit für dessen gerichtliche Überprüfung bleibt, also durch diese der geplante zeitliche Ablauf parteiinterner Entscheidungsprozesse nicht wesentlich, etwa durch einen tage- oder wochenlangen Aufschub von Terminen, beeinträchtigt wird.⁵⁴ Das Bekenntnis wäre bloß selektiv, wenn eine Person bekundet, „nur in bestimmten Zusammenhängen oder zu bestimmten Zeiten Frau, ansonsten jedoch Mann“ sein zu wollen.⁵⁵ Alle Merkmale müssen kumulativ vorliegen; fehlt nur ein Merkmal, fehlt es an der Fraueneigenschaft. Gleichzeitig muss eine „externe Überprüfung“⁵⁶ der Selbstdefinition vermieden werden. Gemeint ist offenbar eine Überprüfung, die die interne Perspektive ignoriert bzw. überspielt. Eine Überprüfung, die die interne Perspektive der betroffenen Person ernst nimmt, ist zulässig, was zu der Frage führt, wie viel an

⁴⁰ BVerfGE 147, 1 (18 ff.), Rn. 37 ff.

⁴¹ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (483).

⁴² Hierzu ebd., S. 474 (483 f., 485).

⁴³ Ebd., S. 474 (486).

⁴⁴ Ebd., S. 474 (485).

⁴⁵ Ebd., S. 474 (486).

⁴⁶ Ebd., S. 474 (485).

⁴⁷ Ebd., S. 474 (488).

⁴⁸ Ebd., S. 474 (491).

⁴⁹ Ebd., S. 474 (488).

⁵⁰ Ebd., S. 474 (487).

⁵¹ Ebd., S. 474 (488).

⁵² Ebd., S. 474 (488).

⁵³ Ebd., S. 474 (488).

⁵⁴ Vgl. zu diesem Argument ebd., S. 474 (482).

⁵⁵ Ebd., S. 474 (488).

⁵⁶ Ebd., S. 474 (483 a.E.).

dem „innere[n] Empfinden“⁵⁷ nach außen erkennbar werden muss, ohne dass unter der Hand oder gar offen eine externe Fremdkontrolle erfolgt.

b) Pflicht zum eindeutigen Bekenntnis als Pflicht zu eindeutiger Außendarstellung

Nicht das Set der Obersätze, wohl aber die Subsumtion wirft Fragen auf. Letztlich wäre die Subsumtion völlig unproblematisch gewesen. Denn zu prüfen war nur, ob das Bekenntnis der ASP widerspruchsfrei, endgültig und nicht-selektiv war. Das heißt, es genügte die Orientierung am Verhalten der ASP, das jedenfalls uneindeutig (= nicht klar, nicht widerspruchsfrei) und auch selektiv war.⁵⁸ Es handelt sich um ein Mindestmaß objektivierender Kohärenzkontrolle, die beim Verhalten der ASP anknüpft und fragt, ob dieses Verhalten plausibel ist. Das ist – anders als die ASP der Sache nach meinte⁵⁹ – noch keine unzulässige Fremdkontrolle, sondern trägt dem Umstand Rechnung, dass jede Person, die sich in sozialen Kontakt zu anderen begibt, von diesen wahrgenommen wird und kontaktermöglichende Deutungen ihres Verhaltens gestattet. Die sozialen Deutungsmuster in einer Partei werden durch deren Selbstverständnis, wie es im parteiinternen Recht normiert ist, bestimmt. Das heißt, ein Mitglied der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ muss sein Verhalten, wenn es im Raum der Partei agiert (etwa kandidiert), von anderen Mitgliedern deuten lassen. Das ist Folge seiner Freiheit, die es so ausgeübt hat, dass es Parteimitglied geworden ist und die Statuten der Partei aus freien Stücken akzeptiert hat. Insofern ist ein Mindestmaß an objektivierender Kohärenzkontrolle keine unzumutbare Fremdkontrolle, sondern Folge der Selbstbestimmungsfreiheit, die im Hinblick auf andere – hier: die anderen in einer politischen Partei tätigen Menschen und die Parteiorganisation – ausgeübt wird (dazu auch unten 5. a.). Da die ASP außerhalb der Parteibezüge als Mann auftrat⁶⁰ und sich nur teilweise (zu 79%) als Frau verstand⁶¹, war die Subsumtion letztlich eine einfache Angelegenheit. Trotzdem bleibt ein gewisses Unbehagen:

Das Bundesschiedsgericht betont zwar immer wieder, dass eine unzulässige Fremdkontrolle vermieden werden müsse, die etwa darin liege, dass geschlechtliche Stereotype, vermeintlich „frauentypische“ Verhaltensweisen, ein vorgeblich „weiblicher“ Vorname, phänotypische Merkmale oder angeblich „weibliche“ Äußerlichkeiten wie Kleidung u.Ä. für relevant erklärt würden.⁶² Andererseits spricht es von einem „diffuse[n] Bild, das die ASP als selbsterklärte Frau ohne

⁵⁷ Ebd., S. 474 (487).

⁵⁸ Im Einzelnen ebd., S. 474 (488-491).

⁵⁹ Ebd., S. 474 (489): „[J]egliche (Nach-)Frage zu ihrer Selbstdefinition verletze ihr Persönlichkeitsrecht.“

⁶⁰ Ebd., S. 474 (490 f.).

⁶¹ Ebd., S. 474 (489).

⁶² Im Einzelnen ebd., S. 474 (490).

jegliche weibliche Außendarstellung und Beschreibung bietet“,⁶³ was freilich nicht ausschlaggebend sei. Nur: Warum wird es dann erwähnt? Verwiesen wird in ähnlicher Weise auf (vorgeblich) unplausible Unstimmigkeiten: Es erscheine „ungewöhnlich, dass ein Mensch, der trotz männlichen Körpers eine weibliche Geschlechtsidentität hat, dieser eigentlichen Identität durch nichts [...] nach außen hin erkennbar Ausdruck verleihen will“.⁶⁴ Wieder wird hier die Außendarstellung – die für andere (= außen) erkennbare Darstellung als Frau – zum Thema. „Ungewöhnlich“ sollte unter dem Aspekt von Vielfalt bzw. Queerness kein tragfähiges Argument sein. „Queer“ meinte ursprünglich in etwa dasselbe wie „strange“ oder „peculiar“, was mit „ungewöhnlich“ übersetzt werden kann. Eine Person, die ungewöhnlich ist, mag eigen oder eigentümlich sein, was indes an die treffende Formulierung des Philosophen Ernst Cassirer erinnert, der vom „Grund- und Unrecht des Individuums“, nämlich dem „Recht auf Eigentümlichkeit schlechthin“, gesprochen hat.⁶⁵

Wenig hilfreich ist der Verweis auf „[d]ie Forschung“.⁶⁶ Sie spricht zwar dafür, dass dem inneren Coming-out ein äußeres Coming-out entspricht. Aber Forschungserkenntnisse sagen (je nach Forschungsdesign und Forschungsinteressen) über das vielleicht für den konkreten Einzelfall noch nicht erforschte komplizierte Verhältnis von innerem und äußerem Coming-out nicht zwingend etwas aus. Mit anderen Worten: Der Verweis auf die Forschung hat eine stark objektivierende Tendenz, die möglicherweise an der subjektiven Selbstsicht vorbeigeht. Die Relevanz der Außendarstellung kommt erneut ins Spiel, wenn das Bundesschiedsgericht auf den „objektiven Erklärungsgehalt“⁶⁷ des Verhaltens der ASP sowie den „Empfängerhorizont“⁶⁸ abstellt und damit die „unbefangenen von außen auf die ASP blickenden Mitglieder der Gesellschaft“⁶⁹ meint, wonach dem Verhalten der ASP die Qualität einer eindeutigen Erklärung über eine ausschließliche Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht fehle.⁷⁰ Aber wer genau sind die „unbefangenen [...] Mitglieder der Gesellschaft“? Das dürfte letztlich nur eine Chiffre für die im Bundesschiedsgericht versammelten Vorverständnisse sein. Abgesehen davon wäre bei einem Streit über parteiinternes Recht die (freilich auch nicht leicht zu bestimmende) Perspektive unbefangener Parteimitglieder relevanter. Bleibt also die Frage: Ist dieser dauernde Akzent auf der Außendarstellung problematisch?

⁶³ Ebd., S. 474 (490).

⁶⁴ Ebd., S. 474 (489).

⁶⁵ Ernst Cassirer, *Freiheit und Form. Studien zur deutschen Geistesgeschichte*, 2. Aufl. 1918, S. 515.

⁶⁶ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (490).

⁶⁷ Ebd., S. 474 (491).

⁶⁸ Ebd., S. 474 (491).

⁶⁹ Ebd., S. 474 (491).

⁷⁰ Ebd., S. 474 (491).

Ich deute die Formulierungen so, dass das Bundesschiedsgericht die aus den Parteistatuten folgende Pflicht zum eindeutigen, nicht selektiven und nicht nur vorübergehenden Bekenntnis, Frau zu sein, zu einer Pflicht macht, sich eindeutig, nicht selektiv und nicht nur vorübergehend anderen gegenüber – also nach außen – als Frau darzustellen, also zu erkennen zu geben. Um aber eine unzulässige Fremdkontrolle zu vermeiden, die darin läge, Geschlechtsstereotype über (angeblich) „weibliches“ Verhalten für maßgeblich zu erklären, kann es, wie erwähnt, nur auf ein Mindestmaß an objektivierender Kohärenzkontrolle ankommen, die beim Verhalten der jeweiligen Person anknüpft und nach tatsächlichen Anhaltspunkten sucht, die in der Summe auf eine stimmige Außendarstellung als Frau hindeuten.

c) Rechtsmissbrauch bei Täuschung

Ob vor diesem Hintergrund das Argument des Rechtsmissbrauchs – konkret: einer „rechtsmissbräuchlichen Inanspruchnahme des Rechts auf Selbstdefinition als Frau“⁷¹ – überhaupt noch relevant ist, erscheint fraglich. Das Bundesschiedsgericht will das nicht ausschließen.⁷² Eine Partei, die Frauenförderung zum Ziel habe, müsse die Möglichkeit haben, „ihre Quotenregelungen gegen Missbrauch zu schützen“,⁷³ also dagegen, dass „gesellschaftlich immer noch dominante Männer sich zweckwidrig der Frauenförderung bedienen“.⁷⁴ Mit anderen Worten: Männer – also Personen, die nach ihrer Selbstdefinition eindeutig, nicht selektiv und dauerhaft Männer sind – dürfen als Angehörige der dominanten Gruppe den Minderheitenschutz nicht unterlaufen.⁷⁵ Das Bundesschiedsgericht betont aber, dass auch unter dem Aspekt des Rechtsmissbrauchs keine Befugnis bestehe, die Selbstdefinition als Frau strikt zu kontrollieren. Vielmehr verweist es auf den Fall, dass über die Geschlechtsidentität getäuscht wird, was anhand objektiver Indizien zu klären sei.⁷⁶ Das bedeutet:

Zunächst ist genau zu prüfen, ob die Selbstdefinition als Frau plausibel ist. Wird das verneint, muss ein möglicher Rechtsmissbrauch nicht geprüft werden. Ist die Selbstdefinition als Frau hingegen plausibel, ist eine Prüfung im Hinblick auf Rechtsmissbrauch möglich, allerdings nicht ins Blaue hinein und nicht mit Kriterien, deren Anwendung im Hinblick auf die Selbstdefinition unzulässig wäre, ferner nur dann, wenn es objektive Indizien bzw. tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Selbstdefinition eine Täuschung darstellt. Solche Fälle sind – wie vieles im Leben – vorstellbar, aber nicht sehr wahrscheinlich.

⁷¹ Ebd., S. 474 (491).

⁷² Ebd., S. 474 (491).

⁷³ Ebd., S. 474 (491).

⁷⁴ Ebd., S. 474 (491).

⁷⁵ Ebd., S. 474 (491).

⁷⁶ Ebd., S. 474 (491 a.E., 19).

5. Grundrechtliche Argumentation

a) Freiheit und Kontrolle

Die grundrechtlichen Argumente, mit denen das Bundesschiedsgericht die auf das parteiinterne Recht bezogenen Ausführungen rahmt, wären – strenggenommen – nicht nötig gewesen, sie dienen aber der Plausibilisierung der Argumentation. Das gilt zunächst für den beim BVerfG anknüpfenden Verweis auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)⁷⁷, das das Recht beinhaltet, mit seiner Geschlechtsidentität nicht auf physische Geschlechtsmerkmale reduziert zu werden, sondern unabhängig davon, die eigene Geschlechtsidentität auszudrücken.⁷⁸ Wie lässt sich aber zumindest ein Mindestmaß an objektivierender Kohärenzkontrolle, die bei der Stimmigkeit des Verhaltens der betroffenen Person anknüpft, grundrechtlich rechtfertigen? Hier hätte die in der neueren Rechtsprechung des BVerfG⁷⁹ (wieder)entdeckte,⁸⁰ von Dieter Suhr⁸¹ und in jüngerer Zeit durch Anna Katharina Mangold⁸² profilierte Gedanke der Entfaltung des Menschen durch den Menschen weitergeholfen:

Wer sich in Kontakt zu anderen begibt – etwa im Rahmen einer politischen Partei, in der Parteiamter angestrebt werden –, tut dies aus freien Stücken. Die Folge meiner Freiheitsausübung ist, dass ich mich den Blicken anderer in der Partei, mit denen ich um Ämter konkurriere oder die mich wählen sollen, aussetze. Insofern sind die wechselseitigen Freiheiten miteinander verschränkt, um die jeweils gewünschte bessere Entfaltung der eigenen politischen Interessen zu optimieren. Der soziale Kontakt, den ich in der politischen Partei – als einer besonderen Vereinigung (Assoziation) von Menschen – freiwillig suche, impliziert folglich den bewertenden und, soweit die Parteistatuten dies vorsehen, auch den kontrollierenden Blick durch andere Parteimitglieder (etwa in Schiedsgerichten). In diesem Sinne führt meine Freiheit zur Verantwortung gegenüber anderen (hier: anderen Parteimitgliedern). „Denn Verantwortung hat etwas mit ‚antworten‘ zu tun, und

⁷⁷ BVerfGE 147, 1 (18 ff.), Rn. 37 ff.

⁷⁸ Das Bundesschiedsgericht spricht (MIP 2023, S. 474 [484]), ohne Normen des Grundgesetzes zu nennen, vom „allgemeinen Persönlichkeitsrecht“, allerdings auch vom „Persönlichkeitsrecht“, was mit einem Hinweis auf das Buch von Dana-Sophia Valentiner, *Das Grundrecht auf sexuelle Selbstbestimmung*, 2021, S. 192 ff., verbunden wird; Valentiner wirbt für eine Relektüre von Art. 2 Abs. 1 GG, die die Schutzgehalte des allgemeinen Persönlichkeitsrechts umfasst (ebd., S. 196 ff., 204 ff., 239 f.).

⁷⁹ BVerfGE 153, 182 (267), Rn. 213.

⁸⁰ Soweit ersichtlich, wurde Dieter Suhrs Arbeit „Entfaltung der Menschen durch die Menschen“ (1976) zuvor nur in der abweichenden Meinung des Richters Grimm zur Entscheidung „Reiten im Walde“ zitiert, BVerfGE 80, 137 (164 [165]).

⁸¹ Dieter Suhr, *Entfaltung der Menschen durch die Menschen*, 1976, S. 87 ff.

⁸² Anna Katharina Mangold, *Relationale Freiheit. Grundrechte in der Pandemie*, VVDStRL 80 (2021), 7 (11 f.).

wo ich *durch andere* frei bin, stellt sich die Frage, in welcher Form ich *ihnen* dafür verantwortlich bin.⁸³ Insofern ist, wie bereits betont (oben 4. b.), ein Mindestmaß an objektivierender Kohärenzkontrolle keine unzumutbare Fremdkontrolle, sondern Folge der Selbstbestimmungsfreiheit, die im Hinblick auf andere – hier: die anderen in einer politischen Partei tätigen Menschen und die Parteiorganisation – ausgeübt wird und jedes Parteimitglied verpflichtet, sich anderen, soweit dies im Hinblick auf die Parteistatuten relevant ist, als Person, die Frau ist (oder nicht), zu präsentieren, ohne dass dies übergriffige Fremdkontrolle gestatten würde.

b) Vielfalt und Antidiskriminierung

Das Bundesschiedsgericht erinnert daran, dass die Entscheidung der Partei dafür, die ungeraden Plätze von Wahllisten Frauen vorzubehalten,⁸⁴ nicht zu unzulässigen Differenzierungen führen darf.⁸⁵ Eine solche Regelung dürfe „nicht in ungerechtfertigter Weise anhand kritischer Kriterien wie dem Geschlecht, der Geschlechtsidentität, Hautfarbe, Religion, Sprache u.s.w. (Art. 3 GG) differenzieren, es sei denn, es findet ein legitimer Nachteilsausgleich statt“,⁸⁶ bei dem ebenfalls nicht ungerechtfertigt differenziert werden dürfe.⁸⁷

Dem ist zuzustimmen, und doch empfiehlt sich eine genauere Betrachtung dieser Ausführungen. Zunächst ist der Globalverweis auf Art. 3 GG deutungs offen. Dabei werden ersichtlich Merkmale gemäß Art. 3 Abs. 3 GG in den Blick genommen. Art. 3 Abs. 3 GG wirkt nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG möglicherweise unmittelbar auch in privatrechtliche Beziehungen hinein,⁸⁸ wozu auch die Beziehungen in einer politischen Partei gehören.⁸⁹ Ob die Geschlechtsidentität ein Fall des Geschlechts i.S.v. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist⁹⁰ oder, formal betrachtet, eher unter Art. 3 Abs. 1 GG fällt (was wegen der Nähe zu Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG,⁹¹ Merkmal „Geschlecht“, ein vergleichbares Gewicht hat), mag diskutabel sein, ist aber letztlich in der Sache nicht relevant. Die „Hautfarbe“ wird nicht in Art. 3 GG (aber z.B. in Art. 21 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta) erwähnt. Sie ist ersichtlich

⁸³ Dieter Suhr, Entfaltung der Menschen durch die Menschen, 1976, S. 159 – kursive Hervorhebungen im Original.

⁸⁴ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (484 f.).

⁸⁵ Ebd., S. 474 (485).

⁸⁶ Ebd., S. 474 (485).

⁸⁷ Ebd., S. 474 (485).

⁸⁸ BVerfGE 148, 267 (283), Rn. 40 a.E.

⁸⁹ Zur privatrechtlichen Qualität der Rechtsbeziehungen s. nur Rixen, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, Kommentar, 2009, § 3 PartG Rn. 28 f.

⁹⁰ So ist BVerfGE 147, 1 (28, 29 f.), Rn. 58, 62, zu verstehen.

⁹¹ S. hierzu etwa BVerfGE 130, 240 (254), Rn. 42 a.E.

(in erster Linie)⁹² ein Synonym für Rassismus (vgl. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) und/oder ethnische Herkunft (vgl. § 1 AGG) bzw. eine kriterielle Konkretisierung dieser Diskriminierungsmerkmale. Die auf die Merkmale „Religion“ und „Sprache“ bezogenen Diskriminierungsverbote sind gerade für eine politische Partei, die sich der Vielfalt verpflichtet weiß, besonders bedeutsam; das gilt auch für das Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG).

Das Bundesschiedsgericht betont, gemäß „Art. 3 GG“⁹³ verbotene Differenzierungen könnten durch einen legitimen Nachteilsausgleich gerechtfertigt sein, der freilich nur legitim sei, wenn er sich nicht seinerseits auf verbotene Differenzierungen stütze.⁹⁴ Das leuchtet – selbstverständlich – ein: Insbesondere rassistische Diskriminierungen können aufgrund der darin liegenden Verletzung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)⁹⁵ niemals gerechtfertigt sein (vgl. etwa die Wertungen des § 19 Abs. 1, 2 AGG), was allerdings eine sorgfältige Prüfung voraussetzt, zumal, wenn ein weites Verständnis von strukturellem Rassismus mit mittelbar diskriminierender Wirkung zugrunde gelegt wird.⁹⁶ Im Übrigen geht es nicht nur – auch wenn das im Fokus der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts steht⁹⁷ – um das Geschlecht als verbotenes Diskriminierungsmerkmal. Das Bundesschiedsgericht betont: „Mehrere Diskriminierungsmerkmale können sich dabei gegenseitig verstärken (sog. additive, intersektionale oder Mehrfachdiskriminierung, vgl. § 4 AGG)“.⁹⁸ In einer solchen Perspektive kann sich z.B. die Frage stellen, wie Frauen mit bestimmter Sprache, religiöser Prägung oder (sozialer)⁹⁹ Herkunft (etwa infolge einer Migrationsgeschichte) innerparteilich repräsentiert

⁹² „Hautfarbe“ kann auch das verbotene Diskriminierungsmerkmal „Behinderung“ (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) konkretisieren, wenn es z.B. um dauerhafte Pigmentstörungen geht, die die verbreitete Wahrnehmung des Äußeren als durchgängig hell oder dunkel irritieren oder (im Fall des sog. Albinismus) zu einer helleren Haut führen.

⁹³ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (485).

⁹⁴ In diesem Sinne ebd., S. 474 (485).

⁹⁵ Rassistische Diskriminierungen missachten die von Art. 1 Abs. 1 GG geschützte elementare Rechtsgleichheit, Wolfram Höfling, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 35.

⁹⁶ S. hierzu etwa Michael Grünberger/Anna Katharina Mangold/Nora Markard/Mehrdad Payandeh/Emanuel Vahid Towfigh, Diversität in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, 2021, S. 16 f., 48 f.; näher: Cengiz Barskanmaz, Rasse und ethnische Herkunft als Diskriminierungskategorien, in: Anna Katharina Mangold/Mehrdad Payandeh (Hrsg.), Handbuch Antidiskriminierungsrecht, 2022, S. 303 ff. (§ 7); Ute Sacksofsky, Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, ebd., S. 597 ff. (§ 14).

⁹⁷ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (484 f.).

⁹⁸ Ebd., S. 474 (485).

⁹⁹ Art. 21 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta verbietet auch Diskriminierungen wegen der „sozialen Herkunft“, während Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nur von der „Herkunft“ spricht; allerdings lässt sich auch dieses Merkmal so verstehen, dass (zumindest auch) die „soziale Herkunft“ gemeint ist, dazu Stephan Rixen, Zukunftsthemen des Sozialstaats: Solidarität, Eigentum, Erwerbsarbeit, Diskriminierung, SGB (Die Sozialgerichtsbarkeit) 2023, 137 (142 ff.).

werden. Vielfalt ist facettenreich, so dass auch Frauen mit unterschiedlichen Lebensgeschichten bzw. Erfahrungswelten innerhalb der Partei bei der Ämtervergabe berücksichtigt werden könnten. Wie insofern ein gleichheitskonformer legitimer Nachteilsausgleich im Einzelnen aussehen sollte, müssten die zuständigen Parteigremien entscheiden. Denkbar wären innerhalb der Frauenplätze Plätze für Frauen, denen unter dem Gesichtspunkt der Intersektionalität besondere Aufmerksamkeit zukommen soll. Möglich wäre auch eine neue Verteilung aller (einschließlich der offenen) Plätze, die Frauen einen größeren Anteil einräumen würde, um die intersektional motivierte differenzierte Repräsentation von Frauen besser zu gewährleisten.

Noch dürfte das Thema Zukunftsmusik sein. Notwendigerweise pauschalisierende Konzepte von gruppenbezogener (Frauen-)Gleichheit¹⁰⁰ tendieren dazu, die in der Gruppe vorhandenen sonstigen Ungleichheiten auszuklammern. Das „Hauptmerkmal“ (Frausein) kann also ungleichheitsverstärkende (vermeintliche) „Nebenmerkmale“ marginalisieren. Gerade die Idee der Intersektionalität, mit dem Schwarze Frauen auf die blinden Flecke eines „weißen“ bürgerlich-liberalen Feminismus hingewiesen haben,¹⁰¹ ruft den Differenzierungsdrang der Gleichheitsidee in Erinnerung,¹⁰² der (auch) für die Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ eine Herausforderung bleibt.

6. Folgen für die Parteistatute: Änderung unter Berücksichtigung insbesondere des Selbstbestimmungsgesetzes

Das Bundesschiedsgericht macht deutlich, dass sich Streitigkeiten wie die, die dem Verfahren zugrunde lag, vermeiden ließen, wenn die Parteistatuten künftig dem Vorbild des (geplanten) Selbstbestimmungsgesetzes folgten und die personenstandsrechtliche Eintragung für maßgeblich erachteten. Das würde in der Tat für Klarheit sorgen, aufwändige Plausibilitätsprüfungen der Selbstdefinition als Frau wären nicht mehr nötig. Auch Überlegungen zum Rechtsmissbrauch dürften so überflüssig werden.

Nahe liegt auch, dass die Parteistatuten die vom Bundesschiedsgericht aufgestellten Anforderungen an das aus dem Mitgliedschaftsrecht folgende faire, transparente Verfahren hinsichtlich des Führens der Mitgliederdatei übernehmen und

¹⁰⁰ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (485 f.).

¹⁰¹ Kimberle Crenshaw, Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, in: University of Chicago Legal Forum 1989, 139-167.

¹⁰² Stephan Rixen, Ambivalenzen der Gleichheit. Zwischen Diversität, sozialer Ungleichheit und Repräsentation in: Jens Kersten/Stephan Rixen/Berthold Vogel (Hrsg.), Ambivalenzen der Gleichheit. Zwischen Diversität, sozialer Ungleichheit und Repräsentation, 2021, S. 9-32.

das Informations- und Anhörungsrecht explizit gewährleisten. Hierbei könnte nach Daten, die die Geschlechtszugehörigkeit betreffen, und sonstigen Daten (z.B. Anschrift) unterschieden werden. Ob es sinnvoll ist, wie oben (3. b.) erwogen, nach offensichtlichen Unrichtigkeiten zu unterscheiden, ist diskussionsbedürftig. Streitigkeiten darüber, was offensichtlich ist, sind denkbar. Letztlich empfiehlt sich bei jeder Korrektur eines vom Mitglied stammenden Datums, das von Parteiorganen (bzw. der diese unterstützenden Parteibürokratie) als fehlerhaft wahrgenommen wird, die Information und die Anhörung des Parteimitglieds.

7. Schlussbemerkung

Die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ führt ins Zentrum einer aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte, nämlich zu der Frage der geschlechtsbezogenen Selbstdefinition. Das Bundesschiedsgericht musste die Frage beantworten, ob ein Parteimitglied eine Frau ist. Es findet die maßgeblichen Antworten, indem es die Parteistatuten systematisch-teleologisch auslegt. Als vielfältige und feministische Partei muss die Partei darauf achten, dass die Frauen zugedachten Plätze für Kandidaturen bzw. Ämter wirklich nur Frauen zugutekommen. Deshalb muss eine Person, die sich als Frau versteht, ein eindeutiges, umfassendes und dauerhaftes Bekenntnis zum Frausein ablegen, also sich uneingeschränkt anderen gegenüber als Frau zu erkennen geben. Die Plausibilität dieses Bekenntnisses darf nicht in dem Sinne kontrolliert werden, dass das Verhalten der Person nach Maßgabe von Geschlechtsstereotypen überprüft würde; das wäre eine unzulässige externe Überprüfung. Zulässig ist aber eine beim Verhalten der Person ansetzende Kohärenzkontrolle, die klärt, ob sich die Person in allen Lebensbereichen und dauerhaft als Frau zu erkennen gibt (plausible Außendarstellung als Frau).

Dem Bundesschiedsgericht gelingt es im Wesentlichen überzeugend, die Spannung zwischen der Selbstdefinition als Frau und einer minimalen Kohärenzkontrolle aufzulösen. Dieses Mindestmaß an Kohärenzkontrolle ist keine unzumutbare Fremdkontrolle, sondern Folge der freien Entscheidung, einer politischen Partei anzugehören, die sich der Vielfalt und der Frauenförderung gleichermaßen verpflichtet weiß. Streitigkeiten wie diejenige, über die das Bundesschiedsgericht zu befinden hatte, lassen sich vermeiden, wenn sich die Parteistatuten bei der Frage der Geschlechtszugehörigkeit am (künftigen) Selbstbestimmungsgesetz, also der selbstgewählten, personenstandsrechtlich dokumentierten Geschlechtszugehörigkeit, orientieren.

Gibt es eine „alarmierende“ Ausbreitung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung?

Widersprüchliche Befunde, offene Fragen und die Corona-Zeit als Sonderfall der Entwicklung

Karl-Heinz Reuband¹

1. Widersprüchliche Befunde empirischer Studien

Es ist nicht allzu lange her, dass am 21. September 2023 die Bielefelder Arbeitsgruppe um Andreas Zick eine neue Untersuchung im Rahmen ihrer „Mitte“-Studien zum Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in der Bevölkerung veröffentlichte (Zick et al. 2023). Berichtet wird von einem massiven Anstieg des harten Kerns von Personen mit rechtsextremen Einstellungen: 8,3 % der Deutschen hätten der Umfrage zufolge ein manifestes, geschlossenes rechtsextremes Weltbild. Dabei hätte dieser Wert seit 2014 nie höher als bei 2-3 % gelegen, selbst in den Jahren zuvor wäre dies der Fall gewesen: 2018/19 seien es 2,5 % gewesen, 2020/2021 1,7 %. Die Verschiebung nach rechts würde sich in den Antworten einer Vielzahl von Fragen niederschlagen, in der Beurteilung der Staatsform ebenso wie in ethnozentrischen Ressentiments und Einstellungen zu anderen Themen. So würden 6,6 % eine Diktatur mit einer einzigen starken Partei und einem Führer für Deutschland befürworten. 2014-2021 hätte der Wert zwischen 2 % und 4 % gelegen.

Entsprechend heftig fiel die öffentliche Resonanz aus: Noch nie seien die Ergebnisse so alarmierend gewesen wie im Fall der aktuellen Studie. Rechtsextreme Ansichten würden beunruhigend stark anwachsen, während der Glaube an die Demokratie bedenklich schrumpfe. Der Anteil der Deutschen, die rechtsextreme Ansichten teilen, hätte sich „im Vergleich zu den Vorjahren praktisch verdreifacht“ (Tagesschau). „Die Demokratie steht unter Druck. Die Mitte der Gesellschaft wird immer empfänglicher für menschenfeindliche Positionen“ (Deutschlandfunk). „Die Mitte wankt. Die neuen Zahlen zu rechtsextremen Einstellungen sind alarmierend“ (TAZ). „Der neue Wunsch nach einem Führer: Studie zeigt mehr Rechtsextremismus“ (Berliner Zeitung). „Millionen Menschen wollen eine Diktatur“ (Berliner Morgenpost). „Eine Diktatur ist kein Tabu mehr“ (Frankfurter Rundschau). „Alarmierende Normalisierung von rechtsextremen Haltungen“ (SWR).

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

Dass kurz zuvor in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ein Beitrag von Thomas Petersen vom Institut für Demoskopie erschienen war (Petersen 2023), in dem berichtet wurde, dass sich die Verbreitung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung zwischen 2019 und 2023 nicht erhöht hätte, blieb in der öffentlichen Reaktion dabei völlig unbeachtet. Dass die andersgearteten Befunde in diesem Zusammenhang nicht zur Kenntnis genommen wurden², dürfte zum einen dem Tatbestand geschuldet sein, dass sie Bestandteil eines thematisch weiter gefassten Zeitungsbeitrags waren und die Präsentation der Ergebnisse nicht – wie im Fall der Mitte-Studie – von einer groß angelegten Pressekonferenz flankiert war, die sich an eine breite mediale und politische Öffentlichkeit richtete (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2023). Von nicht geringerer Bedeutung dürfte der Nachrichtenwert der Meldung gewesen sein: Ein dramatischer Zuwachs rechtsextremer Einstellungen hat für Massenmedien stets einen höheren Nachrichtenwert als eine bloße Konstanz der Verhältnisse.

Vermutlich am gewichtigsten jedoch ist, dass die Ergebnisse der Mitte-Studie gut in das Bild eines steigenden Rechtspopulismus passten, so wie es die nahezu kontinuierlich wachsenden Zahlen zur AfD-Sympathie und AfD-Parteipräferenz in der Bevölkerung erwarten ließen. Angesichts der weiten Verbreitung rechtspopulistischer Einstellungen unter AfD-Wählern musste die steigende Zahl an AfD-Sympathisanten einen Anstieg rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen höchst plausibel erscheinen lassen. Überdies passten die Ergebnisse der Untersuchung gut in das Krisen-Narrativ, wonach Krisen ein Gefühl von Kontrollverlust hervorrufen und dieses autoritäre Einstellungen begünstigt. Schließlich hatte zwischenzeitlich nicht nur die Corona-Krise das Erleben der Bürger beeinträchtigt, es waren der Krieg in der Ukraine dazugekommen, steigende Inflation, Sorgen um die Heizkosten und die Energiekrise bis hin zur Möglichkeit von „Black Outs“.

Doch nicht alles was plausibel erscheint, muss der Realität entsprechen. So muss eine steigende Zahl an Sympathisanten für rechtspopulistische/rechtsextreme Parteien oder Protestbewegungen nicht notwendigerweise mit einer steigenden Verbreitung entsprechender Orientierungen in der Bevölkerung einhergehen. Zwar begünstigt eine steigende Zahl an Personen mit rechten und rechtsextremen Orientierungen eine steigende Zahl rechtsextremer Handlungen (vgl. Ohlemacher 1994), aber die Beziehung gilt nicht zwingend auch umgekehrt. So ging mit dem steigenden Anteil an Wählern von Republikanern und NPD in den 1980er Jahren kein Anstieg der Ausländerfeindlichkeit in der Bevölkerung einher, obwohl das Ausländer-

² In den Reaktionen der Öffentlichkeit und in den Berichten der Medien über die Mitte-Studie fehlen Hinweise auf die andersgearteten Ergebnisse des Institut für Demoskopie. Selbst bei denen, die sich kritisch über die Mitte-Studie äußerten (Schröder 2023, Knabe 2023, Kamann 2023), unterblieb der Verweis darauf. Erst die später erschienenen Befunde zum Rechtsextremismus von infratest-dimap (2023a) wurden in den Medien vereinzelt zu den Befunden der Mitte-Studie in Beziehung gesetzt (so bei Kamann 2023).

thema im Vordergrund der Agitation beider Parteien stand (Reuband 1989). Und mit der Entstehung und dem Aufstieg von PEGIDA in Dresden ging in Dresden nicht ein Anstieg ethnozentrischer Ressentiments einher, diese waren in der Zeit der PEGIDA-Entstehung vielmehr geringer als jemals zuvor (Reuband 2020). Steigende Sympathiewerte für rechte und rechtsextreme Parteien und Bewegungen bedürfen nicht zwingend eines Einstellungswandels in der Bevölkerung. Sie können sich auch dann einstellen, wenn das bestehende Potential in der Bevölkerung durch sie vermehrt ausgeschöpft wird.

2. Methodische Grundlagen der Erhebungen: Befragungsverfahren, Art und Auswahl der Indikatoren

Wie aber kann es geschehen, dass die Ergebnisse von Umfragen, die sich auf einen nahezu identischen Zeitraum beziehen³, in ihrer Trendbeschreibung so sehr divergieren wie die Mitte-Studie und die des Instituts für Demoskopie? Immerhin handelt es sich um Erhebungen, die von renommierten Umfrageinstituten unter Anwendung etablierter Erhebungsverfahren durchgeführt wurden – im Fall der Mitte-Studie mittels telefonischer Interviews und vom Institut für Demoskopie Allensbach mittels persönlicher face-to-face Interviews.⁴ Bei allen Befragungen

³ Zu den Feldzeiten im Einzelnen siehe die Anmerkungen zu den Tabellen 1 und 2. Die Erhebung der „Mitte-Studie 2018/19“ fand im Zeitraum September 2018 bis Februar 2019 statt (sie wird von uns im Folgenden verkürzt als Erhebung von 2019 bezeichnet). Die Erhebung der „Mitte-Studie 2020/21“ fand Anfang 2021 statt und wird von uns deshalb – abweichend vom Sprachgebrauch der Autoren – im Folgenden als Mitte-Studie von 2021 bezeichnet. Die Erhebung der „Mitte-Studie 2022/23“ fand Anfang 2023 statt und wird in analoger Weise von uns als Mitte-Studie von 2023 bezeichnet. Auf der Homepage der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Methodologie der Erhebung wird die Bezeichnung der Studie von 2023 als „Mitte-Studie 2022/23“ damit gerechtfertigt, dass „einige Einstellungsmuster und Meinungen stabiler sind als andere und nicht erst zum Zeitpunkt der Befragung festgelegt werden. Die Studienergebnisse beziehen sich deswegen sowohl auf das Jahr 2022 als auch auf den Beginn 2023“ (Friedrich-Ebert-Stiftung 2023). Dies ist angesichts der üblichen Eigenschaften von Einstellungen eine ziemlich absurde Argumentation. Die Doppelnennung von Jahren dürfte wohl eher rein formale Gründe gehabt haben, sieht es doch aus Präsentationsgründen (vermeintlich) besser aus, wenn alle Erhebungen der Serie eine gleichartige „Marken“-Kennzeichnung aufweisen.

⁴ Die Erhebung im Jahr 2018/19 wurde durchgeführt durch das „Sozialwissenschaftliche Umfragezentrum“ an der Universität Duisburg-Essen (SUZ), die Erhebung im Jahr 2021 durch das „Umfragezentrum Bonn“ (UZ Bonn) – einer Ausgründung aus dem Zentrum für Evaluation und Methoden der Universität Bonn – und die Erhebung im Jahr 2023 durch das „Institut für Umfragen, Analysen, DataScience“ (UADS). Das UADS-Institut ist aus dem SUZ-Institut hervorgegangen und steht unter der gleichen wissenschaftlichen Leitung. Es handelt sich bei den telefonischen Befragungen jeweils um CATI-Umfragen mit zufällig generierten Nummern auf der Basis eines Dual-Frame-Ansatzes und der Personenauswahl im Haushalt nach der „last birthday-Methode“. Im Jahr 2023 bestanden 50 % der Nummern aus Festnetz- und 50 % aus Mobilfunknummern. Die Umfragen des Institut für Demoskopie basieren auf Quotenstichproben – einem Auswahlverfahren, das zwar keiner Randomstichprobe entspricht, sich in der Praxis davon in den Ergebnissen jedoch nicht nennenswert unterscheidet (vgl. dazu mit weiterführender Literatur Reuband 1998).

handelt es sich um bundesweite Erhebungen, die sich auf die Bevölkerung ab 16 bzw. ab 18 Jahren beziehen. Die Zahl der Befragten beläuft sich je nach Studie auf rund 1.000 bis 2.000 Personen.

Dass die Unterschiede im Erhebungsverfahren den Schlüssel zum Phänomen der Divergenz liefern, ist unwahrscheinlich. Zwar wird mitunter in der Literatur argumentiert, telefonische Befragungen seien anonymer und würden deshalb eher ein Eingeständnis abweichender sozialer und politischer Einstellungen begünstigen. Daraus folgernd könnte man bei ihnen nicht nur einen höheren Anteil rechtsextremer Einstellungen erwarten, sondern ebenso vermuten, dass sich anbahnende Entwicklungen, die in tabuisierte Richtungen verlaufen, durch sie eher erfasst werden. Doch dass die Unterschiede in den Erhebungsverfahren der Grund sind, warum die telefonisch durchgeführte Mitte-Studie von 2023 im Gegensatz zur anderen Studie einen Anstieg ermittelte, ist nicht anzunehmen.

Denn wenn ein Befragungsverfahren das Eingeständnis sozial tabuisierter Einstellungen begünstigt, dann ist es eher die face-to-face als die telefonische Befragung. Ist auch der persönliche Kontakt bei einer face-to-face Befragung direkter, so bietet sie doch eher die Chance zur Herausbildung eines Vertrauensverhältnisses zum Interviewer. Entsprechend wird manches, von dem die Befragten im Interview zunächst sagen, sie würden Fragen dazu nicht beantworten, im Lauf des Interviews dann doch dem Interviewer gegenüber geäußert (Reuband 1991).

Dass unterschiedliche Erhebungsverfahren womöglich einen Effekt auf die Ergebnisse ausüben, betrifft nicht nur den hier angesprochenen Vergleich der Mitte-Studie mit der Studie des Institut für Demoskopie. Es betrifft ebenfalls Projekte, die mit identischem Frageinstrumentarium arbeiten und einen Wechsel des Erhebungsmodus in der Corona-Zeit vornahmen – so wie das SOEP, das aufgrund der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen in der SOEP-CoV-Studie von face-to-face auf Telefoninterviews überging. Sowie andere Studien, in denen aus ökonomisch-pragmatischen oder anderen Gründen ein Wechsel von face-to-face oder telefonischen Befragungen auf Online-Befragungen stattfand.

Alles in allem halten sich die Unterschiede zwischen face-to-face und telefonischen Befragungen nach den vorliegenden Studien im Allgemeinen jedoch in Grenzen. Wenn Anonymität in Befragungen maximiert und die Bereitschaft zu Offenlegung eigener Einstellungen am größten ist, dann am ehesten in schriftlichen Befragungen, die entweder postalisch oder Online durchgeführt werden (vgl. u.a. Reuband und Blasius 1996, Green und Krosnick 2001, Reuband 2002, Holbrook et al. 2003, Jäckle et al. 2006, Keeter 2015, Kennedy und Deane 2019, Reuband 2013, Cernat et al. 2016, Dolan und Kavestos 2016, Zhang et al. 2017).⁵

⁵ Dass in face-to-face Befragungen etwas eher als in telefonischen Befragungen auch ethnozentrische Ressentiments geäußert werden, darauf deutet der Vergleich der Mitte-Studie von 2019 mit der Umfrage des Institut für Demoskopie aus dem gleichen Jahr hin. In einer Splitversion des

Wie verhält es sich mit den Indikatoren zur Messung von Rechtsextremismus in den Erhebungen? Die Erhebungen der Mitte-Studie und des Institut für Demoskopie decken mit ihren Fragen mehrere Dimensionen rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen ab.⁶ Es geht um die Befürwortung einer rechtsautoritären Diktatur, um Nationalismus, die Beurteilung des Nationalsozialismus, um Antisemitismus, Ethnozentrismus und um die Abwertung sozial Unterprivilegierter (auch als „Sozialdarwinismus“ bezeichnet). In den Erhebungen der Mitte-Studie sind für die sechs Dimensionen jeweils drei Indikatoren eingesetzt – zusammen also 18 Indikatoren. In den Erhebungen des Instituts für Demoskopie sind es 10 Indikatoren. Die Frageformulierungen des Instituts für Demoskopie differieren zwar von denen der Mitte-Studie, die Dimensionalität der Indikatoren jedoch ist ähnlich: Die Mehrzahl entfällt auf die gleichen Dimensionen. Kein Bestandteil der Rechtsextremismusskala der Mitte-Studie, wohl aber des Instituts für Demoskopie, sind drei Statements, die sich auf die Verfasstheit der Demokratie in Deutschland (Scheindemokratie), auf die Legitimität von Gewalt und auf das subjektive Krisenerleben beziehen. Damit sind Aspekte einbezogen, die von vielen Autoren als bedeutsame Bestandteile rechtsextremer Orientierungen verstanden werden.⁷

Fragebogens der Mitte-Studie von 2019 wurde – ähnlich wie beim Institut für Demoskopie – das Statement vorgelegt „Es gibt zu viele Ausländer in Deutschland“. Die Aussage bejahten 35 % (Zick et al. 2019: 70 f.), in der Umfrage des Institut für Demoskopie 2019 40 % (s. in diesem Beitrag Tabelle 2). Erfasst man das Statement der Mitte-Studie nicht mit einer 4er-, sondern einer 5er-Skala (mit „teils/teils“ als Mittelkategorie), ergibt sich für die Zustimmung ein Anteil von 24,9 % und für teils/teils von 23,6 % (Zick et al. 2019: 71). Würde man den Anteil für „teils/teils“ zur Hälfte der Zustimmung zurechnen (vgl. Anm. 8), käme man auf einen Anteil von 37 % – ein Wert, der sich nicht allzu sehr unterscheidet vom obigen Wert in der Mitte-Studie ohne „teils/teils“ als Mittelkategorie, der aber nach wie vor (leicht) unter dem des Institut für Demoskopie läge. Vergleicht man die Ergebnisse aus der Motra-Studie von 2021 (postalisch schriftlich durchgeführt, vgl. Wetzels et al. 2022: 83) mit denen der telefonisch durchgeführten Mitte-Studie aus dem gleichen Jahr (Küpper et al. 2021) oder der face-to-face, mit einem schriftlichen Befragungsteil durchgeführten Autoritarismus-Studie von 2022 (Decker et al. 2022) – jeweils mit ähnlicher Umrechnung der „teils/teils“ Kategorie wie zuvor –, so ergeben sich für die Mehrheit der von uns auszugsweise verglichenen Fragen („Führer“, „NS-Verbrechen“, „Wertvolle Menschen“) nur minimale Unterschiede im Ausmaß der Zustimmung (zwischen 2 und 4 Prozentpunkte), nicht aber bei der Aussage „Mut zu einem starken Nationalgefühl“: hier liegt die Zustimmung in der schriftlich-postalischen Umfrage um 7-8 Prozentpunkte höher als in den anderen beiden Umfragen (eigene Berechnungen). Das könnte für themenspezifische Effekte sprechen.

- ⁶ Die Übergänge zwischen rechtspopulistischen und rechtsextremen Einstellungen sind fließend. Mehrere der eingesetzten Indikatoren eignen sich ebenso gut zur Erfassung des Rechtspopulismus, andere sind stärker auf rechtsextreme Positionen ausgerichtet. Zu den Problemen der Messung des Rechtsextremismus siehe u.a. Neu und Pokorny (2018). Zu den Dimensionen des Rechtsextremismus und ihrem theoretisch-konzeptuellen und empirischen Stellenwert in der Rechtsextremismusskala der Leipziger und Bielefelder Forschergruppen, entstanden im Rahmen einer Konsens-Festlegung zur Erfassung des Rechtsextremismus, siehe Heller et al. (2020).
- ⁷ Dies gilt auch für die Vertreter der Mitte-Studie. Die Billigung von Gewalt ist bei ihnen jedoch nicht Bestandteil ihrer Rechtsextremismusskala. Sie wird getrennt davon erhoben (vgl. Zick und Mokros 2023: 84ff.). Bei Susanne Rippl und Christian Seipel (1997) ist sie hingegen Bestandteil der Rechtsextremismusskala.

Während die Mitte-Studie eine 5-stufige Antwortskala verwendet („stimme voll und ganz zu – stimme überwiegend zu – teils/teils – lehne überwiegend ab – lehne völlig ab“), ist die Antwortoption in der Umfrage des Instituts für Demoskopie dichotomer Art: Es gibt lediglich Zustimmung oder Ablehnung. Die Statements waren beim Institut für Demoskopie auf Karten vorgegeben, aus denen die Befragten diejenigen auszuwählen hatten, deren Aussage sie zustimmten.⁸ In mehreren anderen (meist telefonischen) Befragungen, in denen Rechtsextremismuskalen eingesetzt wurden – wie dem Thüringen-Monitor (Reiser et al. 2023) –, ist es ebenfalls üblich, auf die Vorgabe einer „teils/teils“-Kategorie zu verzichten und lediglich die Zustimmung oder Ablehnung zu erfragen – in letzterem Fall, indem die Zustimmung und die Ablehnung weiter in starke und schwache Zustimmung sowie starke und schwache Ablehnung unterschieden wird.

Eine mittlere „teils/teils“-Kategorie vorzugeben, läuft Gefahr – ähnlich wie bei der Vorgabe von „Weiß nicht“ als Antwortkategorie (vgl. Reuband 1990) –, dass Personen, die sich nicht dezidiert äußern wollen, sich in ihrer Meinungsäußerung in diese Kategorie zurückziehen. Deshalb wird es oftmals präferiert, die Befragten zu einer Antwort zu drängen, indem ihnen die neutrale Antwortkategorie gar nicht erst vorgegeben wird und dem Interviewer allenfalls als Residualkategorie („keine Angabe“) zur Verfügung steht. Welche Konsequenzen dies inhaltlich für das Antwortverhalten mit sich bringt – zumal bei potentiell sensiblen Themen wie den hier diskutierten –, ist eine offene Frage. Zum Glück wurden in der Mitte-Studie von 2019 in einer Split-Fassung mehrere Fragen aus dem Themenbereich „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ sowohl in einer 4er- als auch einer 5er-Skala (mit „teils/teils“-Kategorie) eingesetzt (Zick et al. 2019: 70). Dies erlaubt eine Überprüfung. Wenn man diese Daten als Grundlage wählt und bei den 5er-Skalen den Prozentsatz von „teils/teils“ zur Hälfte jeweils der Zustimmung und der Ablehnung zurechnet, so zeigt sich nach unseren Berechnungen: Man kommt mit diesem Vorgehen den Antwortverteilungen der 4er-Skala ziemlich nahe.⁹

⁸ Ein derartiges Vorgehen ist beim Institut für Demoskopie in vielen Erhebungen üblich. Es begünstigt u.E. eine bewusstere Entscheidung auf Seiten der Befragten als in Fällen, in denen – wie sonst in Umfragen üblich – die Statements vom Interviewer hintereinander vorgelesen werden. Akquieszenzeffekte werden bei Kartenvorlage vermutlich reduziert.

⁹ Über die gelisteten 15 Statements hinweg (die meisten mit Zustimmung im zweistelligen Bereich) kommt man auf einen durchschnittlichen Differenzwert von 2,2 %. Die niedrigste Abweichung liegt bei -0,3 %, die höchste bei 4,4 %. Lediglich 6 Statements weisen Differenzen von mehr als 3 Prozentpunkten auf. In den meisten Fällen wird durch den Berechnungsmodus der Anteil der Personen, die dem Statement zustimmen und damit rechtspopulistischen/rechtsextremen Positionen zugeordnet werden, etwas erhöht. Ob dies bedeutet, dass es realistischer wäre, ein etwas anderes Aufteilungsverhältnis vorzunehmen, oder ob auch die Skalenbenennung einen Anteil daran hat, ist ungewiss. Die Antwortskala reicht von „stimme überhaupt nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“. Wie es sich bei umgekehrter Reihenfolge verhalten würde („stimme voll und ganz zu“ bis „stimme überhaupt nicht zu“), ist unbekannt.

Das hieße, dass man bei einer derartigen Umrechnung durchaus ein (etwas grobes) Vergleichsmaß zur Verfügung hätte. Ob die hohe Übereinstimmung ebenfalls bei anderen Themen Gültigkeit hat, ist allerdings eine offene Frage. Im Folgenden benutzen wir bei der Darstellung primär die Ergebnisse der Originalversionen und weisen bei den 5er-Skalen nur den Anteil der Zustimmung und nicht den „teils/teils“-Anteil aus. Umrechnungen mit einer Aufteilung der „teils/teils“-Angaben auf die Kategorien Zustimmung und Ablehnung nehmen wir nur bei Bedarf in ausgewählten Fällen vor, meist in ergänzender Funktion.

Sowohl in der Mitte-Studie als auch der des Instituts für Demoskopie wird bei der Bestimmung des Anteils rechtsextremer Orientierungen in der Bevölkerung ein Gesamtwert berechnet: durch Addition der Einzelwerte und anschließende Skalenbildung. Wer einen bestimmten Skalenwert überschreitet, der die überwiegende Mehrheit der erreichbaren Punkte umfasst, wird als rechtsextrem klassifiziert.¹⁰ In der jüngsten Mitte-Studie wurden auf der Basis der Skalenkonstruktion 8,3 % der Befragten als „manifest“ rechtsextrem (bzw. als „rechtsextrem mit geschlossenem Weltbild“) eingestuft. Hinzu kämen 20,1 % der Bevölkerung, die einem „Graubereich“ zuzuordnen seien: die kein geschlossenes rechtsextremes Weltbild haben, aber auch nicht klar demokratisch orientiert seien (Zick und Mokros 2023: 71). In der jüngsten Umfrage des Instituts für Demoskopie hingegen wurden 2 % als „rechtsradikal“ eingestuft; weitere 12 % hätten ausgeprägt rechte, teils autoritäre politische Ansichten (Petersen 2023: 3).

Die Unterschiede zwischen den Studien in der Verbreitung rechtsextremer Einstellungen dürften nicht nur der Auswahl und Formulierung der Indikatoren sowie dem Berechnungsmodus geschuldet sein – sie dürften auch konzeptueller Art sein. Denn zu der Fragebatterie des Instituts für Demoskopie zählt – anders als in der Mitte-Studie – ebenfalls ein Item, das die Demokratieorientierungen thematisiert. Und es zählt als Vorfilter bei der Einstufung der Befragten als rechtsradikal dazu, dass sie sich auf einer 10-stufigen Links-Rechts-Skala rechts von der Mitte einordnen. Dies macht insofern Sinn, als einige der Statements – so ebenfalls in der Mitte-Studie und anderen Erhebungen – ebenso gut Bestandteil linksextremer Orientierungen sein können.¹¹

¹⁰ Zum Verfahren in der Mitte-Studie siehe eingehender Zick und Mokros (2023: 63). Beim Institut für Demoskopie wurden der Bestimmung des Rechtsextremismus (Petersen 2023) zum einen die Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala und zum anderen die Zahl der zustimmenden Antworten auf die vorgelegten Statements zugrunde gelegt. Wer auf der 100-stufigen Links-Rechts-Skala einen Wert zwischen 53 und 100 erreichte und mindestens 7 der 10 vorgelegten Aussagen bejahte, wurde als rechtsradikal eingestuft. Die Statements umfassten die in Tabelle 2 gelisteten Aussagen sowie die Aussage „Ich bin fest davon überzeugt, dass unsere Gesellschaft auf eine ganz große Krise zusteuert. Mit den derzeitigen Möglichkeiten können wir diese Probleme nicht lösen. Das schaffen wir nur, wenn wir unser politisches System grundlegend ändern.“

¹¹ Bestandteil linksextremer Orientierungen könnten z.B. auch antisemitische Einstellungen sein oder die grundsätzliche Ablehnung des politischen Systems. So in der Studie des Instituts für Demo-

Zu den üblichen Annahmen in der Literatur gehört, dass diejenigen, die auf einer Rechtsextremismusskala hohe Werte einnehmen, mehr oder minder zwangsläufig antidemokratisch orientiert sind und sich selbst politisch rechts verorten. Dies ist jedoch in der sozialen Realität keine Selbstverständlichkeit. Politische Einstellungen müssen nicht immer konsistent, und die Befragten müssen sich dessen nicht mal bewusst sein (vgl. Converse 1964). In manchen Fällen mag es auch einer spezifischen subjektiven Logik entsprechen, warum (vermeintlich oder real) Gegensätzliches nebeneinander besteht. Die Befürwortung einer Diktatur im Notfall könnte z.B. mit der Vorstellung verbunden sein, dass die parlamentarische Demokratie die beste Staatsform ist. Nur dass es eben spezifische Umstände gibt, bei denen eine derartige Ausnahmesituation ausnahmsweise und zeitlich beschränkt sinnvoll ist. Desgleichen kann jemand der Meinung sein, dass es in Deutschland zu viele Ausländer gebe, aber zugleich die Ansicht vertreten, dass die in Deutschland lebenden Ausländer bei der Vergabe von Wohnungen nicht anders behandelt werden sollten wie Einheimische, Gleichheitsrechte mithin den Vorrang haben.

Aufgrund derartiger Konstellationen ist es möglich, dass Personen, die objektiv inhaltlich rechtsextreme Positionen vertreten, sich selbst politisch in der Mitte oder gar links einordnen (vgl. auch Arzheimer et al. 2001: Anm. 16). Und es ist möglich, dass sie keine dezidiert antidemokratische Position einnehmen. Die Befunde aus empirischen Studien deuten in der Tat darauf hin, dass die Zusammenhänge weniger eng sind, als man es üblicherweise erwarten würde. So ergab sich in Erhebungen des Thüringen-Monitors zwischen der Selbsteinstufung auf der 10-stufigen Links-Rechts-Skala und der Einstufung auf der Rechtsextremismusskala durchschnittlich nur eine Korrelation von $r = .34$ (Best und Vogel 2022: 43). Und in einer bundesweiten Umfrage – schriftlich durchgeführt (mithin mit reduzierten sozialen Erwünschtheitstendenzen) – ergab sich zwischen der Skala für „Demokratiedistanz“¹² und der Rechtsextremismusskala eine Korrelation, die

skopie z.B. die Statements „Wir leben nun scheinbar in einer Demokratie. Tatsächlich haben die Bürger nichts zu sagen“, „Manchmal muss man sich gegen die Vertreter des Systems mit Gewalt zur Wehr setzen“. Und in der Mitte-Studie (und anderen Studien) die Statements „Im nationalen Interesse ist unter bestimmten Umständen eine Diktatur eine bessere Staatsform“, „Was Deutschland jetzt braucht, ist eine einzige starke Partei, die die Volksgemeinschaft insgesamt verkörpert“. Mag auch der Begriff der Volksgemeinschaft bei manchen Befragten Reminiszenzen an den Sprachgebrauch der NS-Zeit wecken, so mag er bei anderen eher mit linken Positionen assoziiert sein und anti-elitäre Züge tragen. Beim Institut für Demoskopie sind die beiden oben genannten Statements (‚Bürger nichts zu sagen‘ respektive mit ‚Gewalt zur Wehr setzen‘) Bestandteil sowohl der Links- als auch der Rechtsextremismusskala und werden durch den Rückgriff auf die Frage zur Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala voneinander in der Analyse separiert.

¹² Die Skala zur Messung „demokratiedistanter Einstellungen“ in der Untersuchung von Peter Wetzels et al. (2022: 78) umfasst die Dimensionen „Demokratische Freiheitsrechte“, „Konstitutionelle Verfasstheit“ und „Gleichheitsrechte“ mit jeweils 4 Indikatoren (wie z.B. „Die Freiheit der Presse in unserem Land muss geschützt werden“, „Wenn das Parlament etwas entscheidet, darf das

nicht so stark ist, wie man es theoretisch hätte erwarten können: von $r=.65$ (Wetzels et al. 2022: 85).

Die relative Unabhängigkeit der relevanten Variablen voneinander hat für den Berechnungsmodus zur Bestimmung rechtsextremer Orientierungen bedeutende Folgen. Je nachdem, ob man sich lediglich auf die Rechtsextremismusskala stützt oder demokratiedistante Einstellungen mit in die Skalenkonstruktion einbezieht, unterscheiden sich die Zahlen: So wurden gemäß der Rechtsextremismusskala in der schriftlich-postalisch durchgeführten bundesweiten Studie von Peter Wetzels und Koautoren im Jahr 2021 4,9 % der Bevölkerung als klar rechtsextrem eingestuft. Als klar rechtsextrem *und* demokratiedistant jedoch nur 2,6 % (Wetzels et al. 2022: 85).

Aufgrund der partiellen Unterschiede im Bereich der Indikatoren, der unterschiedlichen Antwortoptionen und dem bei der Skalenbildung gewählten „Cut-of-Wert“ ist ein direkter Vergleich der Mitte-Studie mit der Studie des Instituts für Demoskopie auf der Ebene der Gesamtpunktzahl nicht möglich. Ein Vergleich auf der Ebene der einzelnen Indikatoren, soweit sie ähnlich konstruiert sind, ist es hingegen. Dies hat zudem den Vorteil, dass man das themenspezifische Spektrum von Konstanz und Wandel indikatorenspezifisch erfassen kann. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Entwicklungsrichtungen der Indikatoren und Dimensionen innerhalb einer Studie unterscheiden. Auch wenn ein Zusammenhang unter den unterschiedlichen Indikatoren bestehen mag, weisen doch jeder Indikator und jede Dimension eigene Akzente auf, so dass es durchaus möglich ist, dass die Entwicklungen bei einigen parallel zueinander verlaufen und bei anderen nicht.

Nicht an dieser Stelle geklärt werden kann – nicht zuletzt aufgrund der z.T. eingeschränkten Indikatorenqualität der Fragen –, welche Erhebung die Verbreitung rechtsextremer Einstellungen am besten erfasst. Charakteristisch für die Studien ist es, dass sie in unterschiedlichem Umfang Statements enthalten, bei denen der eindeutige rechtsextreme Bezug fehlt¹³ und wo sich die entsprechende Orientierung erst in Kombination mit der Beantwortung der anderen Statements gleicher

nicht durch ein Gericht wieder aufgehoben werden“). Zum Teil sind die Übergänge zu ethnozentrischen Aussagen, wie sie in seiner Rechtsextremismusskala verwendet werden, allerdings fließend (wie der Fall bei „Muslime müssen ihre Religion genauso frei ausüben dürfen wie Christen, Juden oder andere Religionen“, vom Verfasser der Dimension „Gleichheitsrechte“ zugeordnet).

¹³ Die Meinung, dass es in Deutschland zu viele Ausländer gebe, kann – wenn die Frage auf Migration bezogen wird – auch bedeuten, dass es angesichts des Asylbewerberzustroms den Kommunen immer schwerer fällt, damit umzugehen und es deshalb zu viele Ausländer (Migranten) in Deutschland gebe. Ein derartiges Urteil wäre nicht per se rechtspopulistisch oder rechtsextrem. Dass Rechtsextreme dieses Statement überproportional bejahen, muss nicht heißen, dass diejenigen, die das Statement bejahen, rechtsextrem sein müssen. Zu einer kritischen Diskussion der Frageformulierungen in bestehenden Rechtsextremismusskalen siehe u.a. Pokorny 2016, Neu und Pokorny 2018: 170ff., Jesse 2019).

Dimension erschließt. Eine offene Frage ist zudem, ob man – wie beim Institut für Demoskopie – nicht nur die Zustimmungsrates, sondern ebenfalls die Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala in die Berechnung eingehen lassen sollte. Legt man lediglich die Zahl der zustimmenden Antworten zugrunde, schließt man in die Berechnung all jene Personen mit ein, die gewissermaßen latent – ohne sich notwendigerweise dessen bewusst zu sein – rechtspopulistische/rechtsextreme Positionen vertreten. Es sind Personen, die sich aufgrund des eigenen politischen Selbstbildes womöglich niemals für rechtsextreme Proteste und Parteien engagieren würden.

Diese Frage von latenten und manifesten politischen Orientierungen sei hier aber nicht weiterverfolgt. Denn die Klärung der Frage, wie groß der Anteil der Personen mit rechtsextremen Orientierungen in der Bevölkerung ist, ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.¹⁴ Es geht vielmehr um die Veränderungen in jüngerer Zeit: Ob es einen (dramatischen) Anstieg rechtsextremer Orientierungen gegeben hat oder nicht. Für die Klärung dieser Frage kommt es vor allem darauf an, inwieweit die zentralen Dimensionen rechtsextremer Orientierungen durch Indikatoren in den jeweiligen Erhebungen hinreichend erfasst sind. Und in den hier herangezogenen Umfrageserien ist dies der Fall.

3. Ein alarmierender Anstieg des Rechtsextremismus? Die Befunde der Mitte-Studie im Zeitvergleich

Welche Fragen in der Mitte-Studie zur Messung rechtsextremer Einstellungen eingesetzt wurden und wie sich die Zahlen im zeitlichen Verlauf entwickelt haben, ist für den Zeitraum 2019 bis 2023 in *Tabelle 1* zusammengestellt. Auffällig ist, dass sich kein linearer Trend abbildet, sondern eine Entwicklung, die durch einen Einschnitt im Jahr 2021 gekennzeichnet ist: Die Werte liegen in diesem Jahr nahezu durchgängig niedriger als in den Jahren davor und danach. In den meisten Fällen hält sich dieser Rückgang in Grenzen, überschreitet nicht mehr als 3-4 Prozentpunkte. Aber es gibt vereinzelt auch größere Rückgänge, so bei den Statements „Wir sollten wieder Mut zu einem starken Nationalgefühl haben“ (minus 8 Prozentpunkte), „Was unser Land braucht, ist ein hartes und energisches Durchsetzen deutscher Interessen gegenüber dem Ausland“ (minus 5 Prozentpunkte), „Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen“ (minus 9 Prozentpunkte), „Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in gefährlichem Maße überfremdet (minus 8 Prozentpunkte)“.

¹⁴ Zur Frage früherer Bemühungen, den Anteil von Personen mit rechtsextremen Einstellungen zu schätzen, sowie zu Ergebnissen im Ost-West-Vergleich und nach sozialen Merkmalen siehe Richard Stöss (2010: 56 ff.).

Tabelle 1: Indikatoren zur Messung rechtsextremer Einstellungen in der Mitte-Studie im Zeitverlauf (Zustimmung in %)

	2019	2021	2023
Im nationalen Interesse ist unter bestimmten Umständen eine Diktatur die bessere Staatsform	4	4	7
Was Deutschland jetzt braucht, ist eine einzige starke Partei, die die Volksgemeinschaft insgesamt verkörpert	22	18	24
Wir sollten einen Führer haben, der Deutschland zum Wohle aller mit starker Hand regiert	11	7	14
Wir sollten endlich wieder Mut zu einem starken Nationalgefühl haben	39	31	40
Was unser Land heute braucht, ist ein hartes und energisches Durchsetzen deutscher Interessen gegenüber dem Ausland	18	13	23
Das oberste Ziel der deutschen Politik sollte es sein, Deutschland die Macht und Geltung zu verschaffen, die ihm zusteht	17	13	21
Ohne Judenvernichtung würde man Hitler heute als großen Staatsmann ansehen	8	5	12
Die Verbrechen des Nationalsozialismus sind in der Geschichtsschreibung weit übertrieben worden	7	6	8
Der Nationalsozialismus hatte auch seine guten Seiten	9	6	8
Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen	19	10	25
Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die Ausländer wieder in ihre Heimat schicken	9	6	18
Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in gefährlichem Maß überfremdet	19	11	28
Auch heute noch ist der Einfluss der Juden zu groß	7	4	12
Die Juden arbeiten mehr als andere Menschen mit üblen Tricks, um das zu erreichen, was sie wollen	7	4	8
Die Juden haben einfach etwas Besonderes und Eigentümliches an sich und passen nicht so recht zu uns	6	3	8
Wie in der Natur sollte sich in der Gesellschaft immer der Stärkere durchsetzen	6	6	11
Eigentlich sind die Deutschen anderen Völkern von Natur aus überlegen	8	4	10
Es gibt wertvolles und unwertes Leben	10	7	12

Basis: Skala mit „teils/teils“ als Antwortoption, in Tabelle hier nur gelistet Zustimmung zu den Statements.

Die Statements 1-3 werden von den Autoren zugerechnet der Dimension „Befürwortung einer rechtsgerichteten Diktatur“; 4-6 „Nationalchauvinismus“, 7-9 „Verharmlosung des Nationalsozialismus“, 10-12 „Fremdenfeindlichkeit“, 13-15 „Antisemitismus“, 16-18 „Sozialdarwinismus“.

Frageformulierung: „In Deutschland gab und gibt es verschiedene Vorstellungen von Staat, Politik und Gesellschaft. Uns interessiert Ihre Meinung dazu. Bitte sagen Sie mir, inwieweit Sie den nachfolgenden Aussagen zustimmen. Sie können „völlig ablehnen“, „überwiegend ablehnen“, „teils zustimmen/teils nicht zustimmen“ sowie „überwiegend zustimmen“ oder „voll und ganz zustimmen“. (Hier: „stimme überwiegend“ und „stimme voll und ganz zu“ zusammengefasst; eigene Berechnungen).

Quelle: Küpper et al. (2019: 124f.), Küpper et al. (2022: 86f.); Zick und Mokros (2023: 64f.).

Feldzeiten: September 2018-Februar 2019; Januar-Februar 2021; Januar-Februar 2023. Mit Ausnahme der Erhebung von 2018/19 (die hier von uns verkürzt unter dem Jahr 2019 gelistet ist), fanden die Erhebungen in den Anfangsmonaten des jeweiligen Jahres statt. Insofern ist die Kennzeichnung der Studien in den Publikationen der Mitte-Studie als 2020/21 bzw. 2022/23 etwas irreführend.

In der Folgezeit steigen die entsprechenden Werte wieder an. Die stärksten Zuwächse entfallen dabei auf die Aussagen, die zuvor den stärksten Rückgang erlebten: auf diejenigen, die nationale bis nationalistische Einstellungen („Nationalgefühl“, „Interessen durchsetzen“, „Macht und Geltung“) und ethnozentrische Einstellungen („Ausnutzen des Sozialstaats“, „Überfremdung“) beinhalten. Darüber hinaus finden sich (leichte) Zuwächse bei Indikatoren zu anderen Dimensionen – darunter solchen, die zuvor nur einen geringen oder keinen Rückgang der Zustimmung verzeichnet hatten, wie z.B. beim Statement „Wir sollten einen Führer haben, der Deutschland zum Wohle aller mit harter Hand regiert“. In diesem Fall hatte es einen Rückgang der Zustimmung von 4 Prozentpunkten gegeben. Nun vollzog sich ein Zuwachs um 6 Prozentpunkte. Ein überproportionaler Zuwachs entfällt ebenfalls auf Hitler als Staatsmann (plus 7 Prozentpunkte). In den meisten Fällen halten sich die Zuwächse jedoch in Grenzen.

Der Rückgang der Zustimmung zu den vorgelegten Statements beim Übergang von 2019 auf 2021 ist bemerkenswert. Es ist die Zeit, in der sich die Coronapandemie ausbreitete und nachhaltig das Bewusstsein der Bevölkerung bestimmte. Unter derartigen Umständen würde man auf den ersten Blick eher eine Stärkung autoritärer Orientierungen erwarten als deren Schwächung: Denn Gefühle von Kontrollverlust, welche bisherige Selbstverständlichkeiten und Gewissheiten in Frage stellen, erhöhen – so eine gängige Annahme in der Literatur – das Bedürfnis der Bürger nach Sicherheit und Ordnung und begünstigen so autoritäre Tendenzen (vgl. u.a. Heitmeyer 2018).

Dass die niedrigen Werte in der Mitte-Studie von 2021 nicht etwa Folge des zwischenzeitlich stattgefundenen Wechsels des Erhebungsinstituts im Sinne eines „House-Effekts“ (Smith 1978, Schumann et al. 2019) sind¹⁵, legt der Vergleich mit anderen Umfragen nahe. So wurden in den bundesweiten Umfragen der Leipziger Forschergruppe um Oliver Decker und Elmar Brähler weitgehend die gleichen Indikatoren wie in der Mitte-Studie eingesetzt und das Umfrageinstitut blieb über die verschiedenen Erhebungen hinweg das Gleiche. Und auch hier lässt sich bei mehreren Indikatoren ein ähnlicher Rückgang mit Beginn der Corona-Krise erkennen; der Vergleich der Jahre 2018 mit 2020 macht dies deutlich (2019 fand keine Erhebung statt).¹⁶ Desgleichen kann man dem Thüringen-Monitor, der sich

¹⁵ 2021 führte das UZ Bonn die Telefonbefragung durch, in den anderen beiden Jahren das SUZ/UADS (siehe Anm. 3). „Haus-Effekte“ („House Effects“) ergeben sich in der Regel weniger aufgrund der Stichprobenziehung als aufgrund unterschiedlicher Praktiken auf Seiten des Interviewerstabs, z.B. im Umgang mit Befragten, die sich unentschieden oder indifferent gegenüber der jeweils angesprochenen Thematik äußern.

¹⁶ In der Reihenfolge der Jahre 2016-2018-2020-2022 ergeben sich z.B. für die hier aufgelisteten Statements die nachfolgenden Zustimmungswerte (in %): „Was unser Land braucht, ist ein hartes und energisches Durchsetzen deutscher Interessen gegenüber dem Ausland“: 26-34-20-21; „Das oberste Ziel der deutschen Politik sollte es sein, Deutschland die Macht und Geltung zu verschaffen, die ihm zusteht“: 22-25-17-19; „Was Deutschland jetzt braucht, ist eine einzige

auf Befragungen in Thüringen stützt und den Vorteil jährlicher Erhebungen hat, einen Rückgang in der Verbreitung rechtsextremer Orientierungen beim Übergang von 2019 auf 2020 entnehmen.¹⁷

Dass die Besonderheit der Entwicklung umgekehrt nicht im Jahr 2021, sondern im Ausgangsjahr des Vergleichs liegen könnte – sich dieses Jahr durch einen atypisch hohen Zustimmungswert auszeichnet – kann man ausschließen: Bezieht man aus den Umfrageserien der Bielefelder (Zick et al. 2023), der Leipziger Forschergruppe (Decker et al. 2023) sowie denen im Rahmen des Thüringen-Monitors (Reiser et al. 2023) die jeweils vorangegangene Erhebung in die Betrachtung ein, so ist unschwer erkennbar, dass sich die Ausgangswerte des Zeitvergleichs innerhalb des zuvor bestehenden Wertespektrums bewegen. Dies bedeutet, dass die Veränderungen in der Zeit der Corona-Krise einen genuinen Rückgang rechts-populistischer/rechtsextremer Einstellungen bedeuten und nicht etwa die Wiederherstellung eines zuvor bestandenen Zustands.

Nach den vorliegenden Befunden sprechen alle Indizien somit für eine atypische Entwicklung in der Zeit der Corona-Krise. Damit liegt es nahe, für einen Trendvergleich, der die jüngere Zeit umfasst, nicht das Jahr 2021, sondern das Jahr 2019 – mithin das Jahr vor Beginn der Corona-Krise – als Ausgangsbasis zu wählen. Anderenfalls hieße es, atypisch niedrige Werte als Ausgangsbasis zugrunde zu legen und das Ausmaß der Veränderungen zu überschätzen. Was erbringt dieser Vergleich? Alles in allem erweisen sich die Veränderungen zwischen 2019 und 2023 – wie man *Tabelle 1* entnehmen kann – als bemerkenswert moderat. Der stärkste Anstieg entfällt auf die ethnozentrischen Einstellungen – mit einem Plus je nach Statement zwischen 6 und 9 Prozentpunkten. Alle anderen Indikatoren verzeichnen niedrigere Zuwächse, diese liegen in der Regel zwischen 1 und 4 Prozentpunkten.

starke Partei, die die Volksgemeinschaft insgesamt verkörpert“: 22-19-17-15; „Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Staat auszunutzen“ 32-36-28-27. „Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die Ausländer wieder in ihre Heimat schicken“: 26-27-19-21; „Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in gefährlichem Maße überfremdet“: 34-36-26-26 (vgl. Decker et al. 2016: 30, Decker et al. 2018: 73f., Decker et al. 2020: 36, Decker et al. 2022: 38).

¹⁷ Die Zustimmungswerte liegen in den Erhebungen des Thüringen-Monitors höher als in der zuvor zitierten Studie, da eine 4er-Skala ohne die Kategorie „teils/teils“ verwendet wurde. Die Zahlen bringen auch hier in der Regel einen deutlichen Einschnitt beim Übergang auf das Jahr 2020. In der Reihenfolge der Jahre 2017-2018-2019-2020-2021-2022 ergeben sich z.B. für die folgenden Statements die nachfolgenden Zustimmungswerte (in %): „Was unser Land braucht ist ein hartes und energisches Durchsetzen deutscher Interessen gegenüber dem Ausland“: 64-64-61-50-48-56; „Andere Völker mögen Wichtiges vollbracht haben, an deutsche Leistungen reicht das aber nicht heran“ 30-25-34-23-18-20; „Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Staat auszunutzen“: 44-49-45-41-37-41; „Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in gefährlichem Maße überfremdet“: 53-58-56-44-42-47; „Ausländer sollten grundsätzlich ihre Ehepartner unter den eigenen Landsleuten auswählen“ 22-25-23-18-9-10 (vgl. Reiser et al. 2020: 52, Reiser et al. 2023: 80). Im Fall des Sachsen-Anhalt-Monitors (Holtmann et al. 2022), der alle 2 Jahre und nicht jährlich wie der Thüringen-Monitor stattfindet, ist die Situation weniger eindeutig.

Dass sich der stärkste Anstieg auf den Bereich ethnozentrischer Einstellungen bezieht, könnte partiell auch eine Reaktion auf den zwischenzeitlichen Zuwachs an legaler und illegaler Migration sein. Zwar gibt es nicht mehr wie 2015/16 die täglichen Bilder in den Medien von Flüchtlingen, die in Massen auf dem Marsch nach Österreich und Deutschland sind. Aber dass immer mehr Menschen aus der Ukraine nach Deutschland kommen (und in der Bevölkerung auf großes Wohlwollen stoßen) und dass zusätzlich die Zahl der Asylbewerber ansteigt, dürfte bekannt sein.

Nachdem die Zahl der Asylbewerber 2016 einen Höhepunkt erreicht hatte, war sie in den Folgejahren gesunken und erreichte mit 103.000 Personen, die einen Erstantrag stellten, 2020 ihren Tiefpunkt. Von da an setzte ein neuer Anstieg ein: in absoluten Zahlen eher schwach – aber gemessen am Ausgangswert fast um die Hälfte mehr als ein Jahr zuvor (2021: 148.000) –, dann in beschleunigter Weise (2022: 218.000, 2023: 234.00 bis einschl. September – hoch gerechnet aufs Jahr vermutlich mehr 313.000 Personen). Gegenüber dem Jahr 2020 entspräche dies mehr als einer Verdreifachung (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2023: 5).

Die Entwicklung dürfte bei nicht wenigen Befragten Erinnerungen an den großen Zustrom von Asylbewerbern der Jahre 2015/16 und an deren Integrationsprobleme geweckt haben. Und umso mehr dürfte die Thematik bei ihnen ein besonderes Gewicht erlangt haben. Die Zahl derer, welche die Frage von Zuwanderung und Integration als ein dringendes gesellschaftliches Problem verstehen, ist dementsprechend wieder in der Bevölkerung gestiegen.¹⁸ Dass sich in dem Anstieg ethnozentrischer Einstellungen eine Ausbreitung verschwörungstheoretisch beeinflusster Einstellungen widerspiegelt, die sich auf das Thema einer „Umvolkung“ beziehen (wie sie bei Rechtsextremen überproportional anzutreffen sind), ist demgegenüber auszuschließen. Die Zahl derer, welche dem Glauben an eine „Umvolkung“ anhängen, ist stabil und prozentual relativ klein.¹⁹

¹⁸ Auf die Fragen „Was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das wichtigste Problem in Deutschland?“, „Und was ist ein weiteres wichtiges Problem?“ nannten (im Rahmen einer offenen Frage) in der Zeit der Erhebung der Mitte-Studie 2019 36 % der Befragten das Thema „Ausländer/Integration/Flüchtlinge“, 2021 waren es 5 %, 2023 14 %. In der Zeit der Umfrage des Institut für Demoskopie waren es 2019 31 %, 2022 4 %, 2023 22 % (Zahlen entnommen Forschungsgruppe Wahlen 2023).

¹⁹ Die Zahl derer, die dem Satz zustimmen „Die unkontrollierte Flüchtlingszuwanderung ist eine neue Strategie zur Abschaffung des deutschen Volkes (Umvolkung)“, ist weitgehend stabil, unterscheidet sich 2022 nicht nennenswert von den Angaben im Jahr 2017. Für „ganz sicher/wahrscheinlich wahr“, hielten die Aussage 2016 9 %, 2017 8 %, 2018 11 %, 2019 10 %, 2020 7 % (Jackob et al. 2023: 111, 160) und 2022 7 % (persönl. Mitteilung).

4. Stabilität statt Wandel: die Umfragen des Institut für Demoskopie

In *Tabelle 2* sind die Zahlen für die Erhebungen des Instituts für Demoskopie dargestellt.²⁰ Ähnlich wie in der Mitte-Studie ist die Zustimmung zu den Statements nach 2019 zunächst gesunken und dann wieder gestiegen. Dass sich der Rückgang noch im Februar 2022 abzeichnete (in der Mitte-Studie bildete Januar/Februar 2021 den Bezugspunkt für die Corona-Zeit), legt nahe, dass der Rückgang während der Corona-Krise einen breiteren Zeitraum umfasste. Dies schließt die Möglichkeit nicht aus, dass 2021 die Werte womöglich auf einem noch niedrigeren Tiefpunkt lagen als 2022 und dass sich hinter den Zahlen von 2022 bereits ein erneuter Anstieg verbirgt. Doch dazu liegen keine Daten vor.

Tabelle 2: Indikatoren zur Messung rechtsextremer Einstellungen in der Studie des *Institut für Demoskopie* im Zeitverlauf (Zustimmung in %)

	2019	2022	2023
Wir brauchen einen starken Politiker an der Spitze, keine endlosen Debatten und Kompromisse	46	46	47
Die Deutschen haben in der Geschichte mehr geleistet als viele andere Völker	24	20	21
Vieles, was über die nationalsozialistischen Verbrechen gesagt wurde, ist übertrieben	7	4	4
Es gibt zu viele Ausländer in Deutschland	40	33	44
Wenn wir nicht aufpassen, wird Deutschland ein islamisches Land	36	28	33
Juden haben zu viel Macht auf dieser Welt	9	5	6
Gewalt gegen Menschen lehne ich ab, aber Gewalt gegen Sachen kann man manchmal rechtfertigen	15	14	12
Manchmal muss man sich gegen die Vertreter des Systems mit Gewalt zur Wehr setzen	6	6	4
Wir leben nur scheinbar in einer Demokratie. Tatsächlich haben die Bürger nichts zu sagen	36	31	29

Frageformulierung: „Hier auf den Karten stehen verschiedene Aussagen. Was davon würden auch Sie sagen? Bitte legen Sie einfach die entsprechenden Karten heraus“ (Vorlagen wie oben aufgelistet)

Quelle: Institut für Demoskopie, Studien Nr. 12000, 12049, 12074. Die Zahlen wurden dem Verfasser freundlicherweise vom Institut für Demoskopie zur Verfügung gestellt. Nähere Aufgliederungen der Umfrage von 2022 finden sich in Institut für Demoskopie (2022).

Feldzeiten: Februar-März 2019; Februar 2022; August 2023

Betrachtet man die Entwicklung der Zustimmung in der Zeit vor der Pandemie mit der Zeit während der Pandemie – die Jahre 2019 und 2022 –, so wird deutlich, dass der Rückgang mit einem Minus von 7 bzw. 8 Prozentpunkten am stärksten auf die beiden Statements zum Ethnozentrismus entfällt: „Es gibt zu viele Ausländer in Deutschland“ sowie „Wenn wir nicht aufpassen, wird Deutschland

²⁰ Die Zahlen wurden freundlicherweise vom Institut für Demoskopie zur Verfügung gestellt. Nähere Ergebnisse zur Erhebung von 2022 – sie schließt Corona-bezogene Fragen zu Verschwörungstheorien mit ein – finden sich in Institut für Demoskopie (2022).

ein islamisches Land“. Und betrachtet man den anschließenden Anstieg zwischen 2022 und 2023, so wird deutlich, dass er sich hier ebenso wie in der Mitte-Studie auf den Bereich konzentriert, wo zuvor der stärkste Rückgang in der Zustimmung zu verzeichnen war. So steigt die Zustimmung am stärksten bei der Aussage „Es gibt zu viele Ausländer in Deutschland“ (plus 11 Prozentpunkte), gefolgt von der Aussage „Wenn wir nicht aufpassen, wird Deutschland ein islamisches Land“ (plus 5 Prozentpunkte).

Vergleicht man die Jahre vor der Pandemie mit den Jahren nach der Pandemie – die Jahre 2019 und 2023 –, so lassen sich auf der Ebene der einzelnen Indikatoren in der Regel nur noch minimale Veränderungen ermitteln. Sie zeichnen sich – im Gegensatz zur Mitte-Studie – eher durch einen Rückgang als durch einen Zuwachs aus. Dies gilt selbst dort, wo die Frageformulierungen nahezu identisch mit denen der Mitte-Studie sind: „Die Verbrechen des Nationalsozialismus sind in der Geschichtsschreibung weit übertrieben worden“ (Mitte-Studie) bzw. „Vieles, was über die nationalsozialistischen Verbrechen gesagt wurde, ist übertrieben“ (Institut für Demoskopie). Während in der Mitte-Studie die Zustimmung zwischen 2019 und 2023 um einen Prozentpunkt steigt (bei Aufteilung des halben „teils/teils“-Prozentanteils auf die Kategorie für Zustimmung um drei Prozentpunkte), sinkt sie um drei Prozentpunkte in den Umfragen des Instituts für Demoskopie. Desgleichen im Fall des Indikators für Antisemitismus: „Auch heute noch ist der Einfluss der Juden zu groß“ (Mitte-Studie) bzw. „Juden haben zu viel Macht auf dieser Welt“ (Institut für Demoskopie). Während in der Mitte-Studie der Anteil zwischen 2019 und 2023 um fünf Punkte steigt (bei Aufteilung des „teils/teils“-Wertes um sechs Prozentpunkte), sinkt er in den Umfragen des Instituts für Demoskopie um drei Prozentpunkte. Gewiss sind all dies minimale Veränderungen – aber man muss die jeweiligen Zahlen auch sehen vor dem Hintergrund, dass die Zustimmungsraten zu den jeweiligen Aussagen ohnehin ziemlich gering sind und sich z.T. im einstelligen Bereich bewegen.

Die einzige Ausnahme, bei der beim Institut für Demoskopie ein Zuwachs der Zustimmung und kein Rückgang oder stabile Verhältnisse zu verzeichnen ist, betrifft die ethnozentrischen Einstellungen. Dass es zu viele Ausländer in Deutschland gebe, äußern 2023 44 %, während es 2022 33 % und 2019 40 % waren. Dass die Zahlen im Jahr 2022 um 11 Prozentpunkte niedriger lagen als 2023 und 7 Prozentpunkte niedriger als 2019, lässt vermuten, dass periodenspezifische Effekte zeitweise in besonders starkem Maße auf die Einstellungen Einfluss nahmen.

Dass der Glaube an die Demokratie bedenklich schrumpfe, wie es in Reaktion auf die Mitte-Studie in der medialen Öffentlichkeit vielfach behauptet wurde, lässt sich den Umfragen des Instituts für Demoskopie nicht entnehmen. Im Gegenteil: Dass man heutzutage in einer „scheinbaren“ Demokratie leben würde, meinten im Zeitverlauf immer weniger Bundesbürger. Es ergibt sich in diesem Fall im

zeitlichen Verlauf sogar ein geradezu kontinuierlicher Trend, der einen Rückgang um 7 Prozentpunkte beinhaltet. Dass es keine Hinweise auf demokratische Erosionsprozesse gibt, belegt des Weiteren die Zustimmung zur Aussage, dass die parlamentarische Demokratie die beste Staatsform ist (eine Frage, die getrennt von den Fragen der Rechtsextremismusskala gestellt wurde) – die Werte aus der jüngsten Erhebung liegen nur 3 Prozentpunkte unter denen von 2019. Dass die Zahl derer rückläufig ist, die meinen, dass Deutschland gut regiert wird, schließt dies nicht aus.²¹ Gemessen an der Zufriedenheit mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert, sind – wie es andere Erhebungen belegen – heutzutage weniger Menschen „sehr zufrieden“ als dies noch im Frühjahr 2019 der Fall war.²² Die Zufriedenheit mit der Demokratie als Staatsform und die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (letzteres verstanden als Zufriedenheit mit dem Regierungshandeln) sind nun mal nicht ein- und dasselbe. Gegenläufige Trends sind kein Widerspruch.

5. Die infratest-dimap Studie: Ausweitung des Vergleichs auf den Zeitraum 2016-2023

Die Ergebnisse des Instituts für Demoskopie, die keinen Anstieg des Rechtsextremismus auf der Einstellungsebene der Bevölkerung in jüngerer Zeit ausweisen, stellen keinen Sonderfall dar. Es gibt noch eine weitere Studie, die Informationen dazu liefert. Es handelt sich um eine telefonische Erhebung von infratest-dimap für den WDR vom September 2023 (infratest-dimap 2023a). Sie erlaubt einen

²¹ Dass die „parlamentarische Demokratie die beste Staatsform“ ist, meinten in den Umfragen des Instituts für Demoskopie 2019 55 %, 2022 60 %, 2023 52 %. Die Werte sind im Zeitraum 2019-2023 damit ziemlich stabil – im Gegensatz zur Zufriedenheit mit der Regierungspraxis: Dass Deutschland „gut regiert wird“, meinten 2019 51 %, 2022 58 % und 2023 nur 40 %. Dabei entfällt die größere Unzufriedenheit und ebenso der größere Rückgang an Zufriedenheit – wie Brettschneider (2023) in seinem Vergleich der Jahre 2022-2023 ermittelt – auf den Bund und nicht auf das eigene Bundesland oder die eigene Gemeinde. Eine sinkende Zufriedenheit mit der „Demokratie, so wie sie in Deutschland besteht“ lässt sich ebenfalls für die jüngste Zeit, im Zeitraum zwischen Dezember 2022 und Juni 2023, konstatieren (Pokorny 2023: 4). Dass in der Umfrage des Instituts für Demoskopie etwas weniger als die Hälfte der Befragten dem Satz zustimmt, dass die parlamentarische Demokratie die beste Staatsform ist, muss im Übrigen nicht bedeuten, dass sie als solche abgelehnt wird. Sie wird, wie andere Studien zeigen, vielmehr mehrheitlich bejaht – z.T. kombiniert mit einer gewissen Präferenz für „dialogische Bürgerbeteiligung“: einer vorherigen Konsultation der Bürger durch deren Repräsentanten in Parlamenten und dem Gemeinderat (Brettschneider 2021). Zu den Demokratievorstellungen der Bevölkerung in jüngerer Zeit und der Zufriedenheit mit deren Umsetzung siehe auch Körber Stiftung (2023), zur Demokratieakzeptanz auch die Schlussbemerkungen dieses Beitrags.

²² Während 2019 18 % der Befragten „sehr zufrieden“ waren, sind es Umfragen der Europäischen Kommission zufolge im Frühjahr 2023 nur noch 8 %. Beim Anteil derer, die „ziemlich zufrieden“ sind – es handelt sich um die Mehrheit (um die 56 %) – hat sich hingegen kein rückläufiger Trend ergeben (vgl. Statista 2023). Dies spricht für eine graduelle und nicht für eine grundlegende Veränderung in dieser Zeit.

Vergleich mit einer ähnlichen, vom selben Institut durchgeführten Erhebung aus dem Jahr 2016. Erfasst sind die sechs Dimensionen des Rechtsextremismus, wie sie in der Mitte-Studie enthalten sind, mit je einem Indikator pro Dimension (mit identischen Formulierungen wie in der Mitte-Studie, allerdings ohne „teils/teils“ als Mittelkategorie). Die Antwortkategorien sind nach Intensität der Zustimmung abgestuft. 8 % der Befragten wurden auf der Basis der hier verwendeten Rechtsextremismusskala²³ als „rechtsextrem“ klassifiziert, weitere 14 % als „ausgeprägt rechts“. Im Vergleich zu 2016 erwies sich der Anteil der Rechtsextremen als stabil: 2016 lag er bei 9 % und der Anteil von Personen mit „ausgeprägt rechter Orientierung“ bei 13 %.

Tabelle 3: Indikatoren zur Messung rechtsextremer Einstellungen in der *infratest-dimap*-Studie im Zeitverlauf (Zustimmung in %)

	2016	2023
Wir sollten einen Führer haben, der Deutschland zum Wohle aller mit starker Hand regiert	16	16
Andere Völker mögen Wichtiges vollbracht haben, an deutsche Leistungen reicht das aber nicht heran	25	24
Der Nationalsozialismus hatte auch seine guten Seiten	15	12
Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die Ausländer wieder in ihre Heimat schicken	19	25
Auch heute noch ist der Einfluss der Juden zu groß	14	11
Es gibt wertvolles und unwertes Leben	23	20

Frageformulierung: „Im Folgenden geht es um Dinge, zu denen es unterschiedliche Meinungen gibt. Geben Sie bitte zu den folgenden Meinungen an, ob sie völlig zustimmen, eher zustimmen, eher ablehnen oder völlig ablehnen“ (Hier „Stimme völlig“ und „stimme eher zu“ zusammengefasst).

Quelle: infratest-dimap (2023a)

Feldzeiten: August 2016, September 2023

Betrachtet man die Indikatoren im Einzelnen und vergleicht den Anteil zustimmender Antworten im zeitlichen Verlauf – dazu siehe *Tabelle 3* –, so zeigt sich: die Verharmlosung des Nationalsozialismus und der Antisemitismus („Auch heute ist der Einfluss der Juden zu groß“) sind leicht rückläufig, ebenso der Sozialdarwinismus („Es gibt wertvolles und unwertes Leben“). Die Befürwortung eines Führers, der „in Deutschland zum Wohl aller mit starker Hand regiert“, ist konstant;

²³ Erhoben wurde die Zustimmung zu insgesamt 6 Statements (siehe Tabelle 3 im vorliegenden Beitrag). Diese gingen in die Skala gleichgewichtet ein. Die einzelnen Antworten wurden wie folgt gezählt: „lehne völlig ab“ = 0, „lehne eher ab“ = 1, „stimme eher zu“ = 2, „stimme völlig zu“ = 3. Damit ergibt sich eine Skalenbreite von 0 (bei allen Aussagen mit „lehne völlig ab“ geantwortet) bis 18 (bei allen 6 Aussagen mit „stimme völlig zu“ geantwortet). Der Skalenmittelwert dieser Skala (0-18) liegt bei 9. Wer einen höheren Wert erreichte (also 10), wurde als Person mit rechtsextremen Einstellungen eingestuft. Um als solche klassifiziert zu werden, war es also nötig, z.B. mindestens 5-mal mindestens mit „stimme eher zu“ = 2 geantwortet zu haben (persönl. Mitteilung von infratest-dimap).

desgleichen, dass die deutschen Leistungen denen anderer Völker überlegen seien. An Zustimmung gewonnen hat lediglich die ethnozentrisch geprägte Aussage „Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die Ausländer wieder in ihre Heimat schicken“: Während dieser Aussage 2016 19 % „völlig“ oder „eher“ zustimmten, sind es 2023 25 %.²⁴

Damit wird reproduziert, was sich bereits in der Mitte-Studie und in der Studie des Instituts für Demoskopie gezeigt hatte: dass sich primär in Bezug auf Ausländer²⁵ bzw. Flüchtlinge eine stärkere Abgrenzung vollzogen hat. Damit korrespondieren, wie andere Studien belegen, eine pessimistische Beurteilung der aktuellen Flüchtlingspolitik und eine kritische Bewertung von Zuwanderung. Dass die Unterbringung und Verteilung von Flüchtlingen gelingt, verneinten im September 2023 73 % der Bundesbürger. Ähnlich negativ fiel die Beurteilung der Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt aus. Die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber wurde gar von 80 % als unzureichend wahrgenommen. Und die Zahl derer, die in der Zuwanderung eher einen Nachteil als einen Vorteil erblicken, war größer als jemals zuvor – größer selbst als es 2015/16 der Fall war (vgl. infratest-dimap 2023b).

6. Das Paradoxon der Corona-Krise

Warum gingen die Werte für rechtspopulistische/rechtsextreme Einstellungen in der Zeit der Corona-Krise zurück? Die Corona-Krise trat mit einem rapiden Anstieg der Infektionszahlen erstmals im März 2020 in den Blickpunkt der Öffentlichkeit und avancierte schnell zum Hauptthema der Medien (Maurer et al. 2021). Die Sorge, dass man selbst oder jemand anderes aus der Familie oder dem Bekanntenkreis ein Opfer von Corona werden könnte, prägte einen Großteil der Bundesbürger und bestimmte für längere Zeit ihr Erleben.²⁶ Distanzgebote, Maskenpflicht und mehrere Lockdowns des öffentlichen Lebens – einige über mehrere

²⁴ Anders als in der Mitte-Studie handelt es sich bei infratest-dimap um eine 4er- und nicht um eine 5er-Skala, mit „teils/teils“ als Mittelposition. Teilt man den Anteil für „teils-teils“ der Mitte-Studie zur Hälfte jeweils auf Zustimmung und Ablehnung auf, erhält man für die Zustimmung einen Anteil von 26,8 % – einen Wert, der nicht allzu verschieden ist von dem Wert in der infratest-dimap-Studie von 2023 (= 25 %).

²⁵ Dem Verständnis der Befragten zufolge dürfte es sich bei dem Begriff Ausländer in erster Linie um Personen aus dem nichtwestlichen Ausland handeln, also nicht etwa um Engländer oder Spanier etc., sondern Türken, Syrer, Russen etc. (vgl. Wasmer und Hochmann 2019: 19).

²⁶ Mitte April 2020 z.B. schätzen rund 30 % der befragten Bundesbürger auf einer numerischen 7er-Skala die Wahrscheinlichkeit, sich mit Corona zu infizieren, als extrem oder eher wahrscheinlich ein, weitere 31 % als „teils/teils“ (COSMO 2020). Und im Dezember 2020 äußerten nahezu 60 % eine sehr große oder große Sorge, dass sie oder jemand aus der Familie sich mit dem Corona-Virus anstecken könnte (infratest-dimap 2020). Die Entwicklung der Sorgen und der Wahrnehmung der Infektionsgefahren ist für den Verlauf der Corona-Krise in den Umfrageserien von COSMO auf wöchentlicher Basis dokumentiert, in etwas größeren Abständen in den Umfragen des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR 2023).

Monate in Kraft – schränkten die bisherige Lebensführung ein. Die Maskenpflicht im öffentlichen Raum wurde erst im April 2022 endgültig aufgehoben, die letzten verbliebenen Maßnahmen im März 2023. Im Mai 2023 schließlich erklärte die WHO den internationalen Gesundheitsnotstand für beendet.

Entsprechend der rapiden Ausbreitung des Virus in Deutschland und den dramatischen Bildern aus dem Ausland, wie Norditalien und New York, hätte man in der Expansionsphase der Pandemie – dem Kontrollverlust-Argument folgend – bei Existenz eines Generalisierungseffekts von Unsicherheit am ehesten eine Verschiebung in Richtung autoritär geprägter, rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen erwarten können sowie eine wachsende Distanzierung von der etablierten Politik. Das aber war, wie die verfügbaren Befunde aus anderen Studien einhellig zeigen, nicht der Fall. Statt das Vertrauen in die Politik und die Institutionen zu beeinträchtigen, stieg dieses vielmehr nach Ausbruch der Corona-Krise an. Ende des Jahres 2020 war es gar größer als in den Jahren zuvor.

Mit Eintreten der Corona-Pandemie nahm die Zufriedenheit mit der Politik der Regierung und der Glaube an deren Handlungskompetenz massiv zu. Man sah sie besser als zuvor in der Lage, mit den aktuellen Herausforderungen und Problemen umzugehen. Das Vertrauen in sie stieg an (Delhey et al. 2021: 14, Vehrkamp und Merkel 2020, Decker et al. 2023: 202). Die Frage, ob die Regierung stark genug sei, bejahten vor der Corona-Pandemie im November 2019 nur 19 % der Befragten. Im April 2020 – nach Ausbruch der Pandemie und massiv gestiegener Sorge, dass man selbst oder jemand in der Familie ein Opfer des Virus werden könne (infratest-dimap 2020) – war die Zahl um mehr als das Doppelte auf 49 % gestiegen. Und parallel dazu war der Anteil derer gesunken, die meinten, die Regierung sei zu schwach: von 58 % auf 26 %. Die Verhältnisse hatten sich damit in recht kurzer Zeit komplett umgekehrt. Der Anteil der Unentschiedenen blieb nahezu gleich (Vehrkamp und Bischof 2020: 4).

Doch nicht nur die Zufriedenheit mit der Regierung nahm zu, eine ähnliche Entwicklung durchlief die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (Bol et al. 2020, Kühne et al. 2020: 10, Holtmann et al. 2020, Best et al. 2023:17), das Institutionenvertrauen (Schenke et al. 2021: 22, Eitze et al. 2021), das Vertrauen in die Medien (Jakobs et al. 2021: 153). Auch reduzierte sich nicht etwa das generalisierte Vertrauen in andere Menschen²⁷ – trotz der Gefahren, die von ihnen durch Übermittlung des Virus ausgehen konnten. Vielmehr stieg das generalisierte Vertrauen an (Kühne et al. 2020: 12, Unzicker 2021: 177). Es kam zu einem Phänomen, wie es in der Vergangenheit im Zusammenhang mit äußeren Bedrohungen vielfach beschrieben wurde und als „Rally around the flag“ bezeichnet wird (vgl. für Schweden Kritzinger et al. 2021, Johansson et al. 2021).

²⁷ „Manche Leute sagen, dass man den meisten Menschen vertrauen kann. Andere meinen, dass man nicht vorsichtig genug sein kann. Wie ist Ihre Meinung dazu?“

In ähnlicher Weise, nur mit anderen Worten, hatte einst schon Emile Durkheim – einer der bedeutendsten Klassiker der Soziologie – das Phänomen kollektiver Solidarisierung beschrieben, als er bei seiner Diskussion der Folgen bei Eintreten schwerer Bedrohungen – wie Krieg – schrieb, dass diese Ereignisse „Kollektivempfindungen wecken, [...] den politischen Glauben wie den nationalen beleben, und, indem alle Kräfte auf ein einziges Ziel konzentriert werden [...], wenigstens für eine Zeitlang eine größere Integration des Ganzen zuwege bringen.“ Im Übrigen sei es deutlich, „dass diese gegenseitige Verbundenheit nicht nur momentan ist, sondern gelegentlich länger dauert als das, was sie unmittelbar hervorgerufen hat, besonders, wenn sie stark ist“ (Durkheim 1973/1897: 231).

Wie Erhebungen vom Frühjahr 2020 dokumentieren, nahm mit dem Beginn der Corona-Krise und der Verhängung des ersten Lockdowns bemerkenswerterweise nicht mal die Lebenszufriedenheit ab. Sie blieb im Vergleich zur Vor-Corona-Zeit stabil (Entringer et al. 2020:17, Unzicker 2022: 6). Sie sank zwar im Januar/Februar 2021 etwas, als ein weiterer Lockdown einsetzte, aber dieser Rückgang hielt sich in Grenzen. Es handele sich um eine „kleine“ Veränderung (Liebig und Kühne 2021), die im Vergleich zu früheren Krisen als „nicht dramatisch“ einzustufen sei (Entringer und Kröger 2021: 16). Dies gilt auch für die Depressions- und Angstwerte in der Bevölkerung: Beim ersten Lockdown lagen sie leicht über den Depressions- und Angstwerten von 2016, beim zweiten Lockdown lagen sie auf gleichem Niveau wie 2016 (Entringer und Kröger 2021: 14).²⁸

Dass es zwischenzeitlich Phasen gab, in denen die Lebenszufriedenheit durch äußere Ereignisse bedingt in erheblichem Maße sank, muss durch die Befunde längerfristig stabiler Werte nicht ausgeschlossen sein. So lässt sich zeigen, dass die Lebenszufriedenheit durch die Entwicklung der Corona-Inzidenzen und die ergriffenen Maßnahmen beeinflusst wurde und dementsprechend Schwankungen unterlag (Easterlin und O'Connor 2023). Was zugleich bedeutet, dass sich je nach Zeitpunkt einer Erhebung das Ausmaß der Zufriedenheit unterscheiden kann und manche Differenzen zwischen Erhebungen in Bezug auf Entwicklungsverläufe darin eine mögliche Ursache haben könnten.²⁹

²⁸ In der Folgezeit könnte die Lebenszufriedenheit nochmals etwas gesunken sein – gesichert ist dies aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethodologie jedoch nicht. Zwischen Dezember 2020 und Februar 2022 ist die Lebenszufriedenheit Kai Unzicker zufolge gesunken (Unzicker 2023: 5). Da sich der Erhebungsmodus unterscheidet – 2020 Telefonbefragung, 2022 Online-Befragung – und Online-Befragungen aufgrund des höheren Anonymitätscharakters dazu tendieren dürften, eine geringere Lebenszufriedenheit zu erbringen (Keeter 2015), ist nicht ausgeschlossen, dass der Rückgang zwischen 2020 und 2022 geringer ist, als es die Zahlen in der Publikation nahelegen. Nach Raffelhüschen und Renz (2022: 21), die sich im Wesentlichen auf Online-Befragungen stützen, ist zwischen 2020 und 2022 die Lebenszufriedenheit wieder gestiegen.

²⁹ Nach den Befunden der Untersuchung zum „Glücksatlas“ sank – im Gegensatz zu den oben berichteten Befunden des SOEP – die Lebenszufriedenheit nach Beginn der Corona-Phase: von einem arithmetischen Mittel (auf einer Skala von 0 bis 10) von 7,14 im Jahr 2019 auf 6,74 im Jahr 2020

Welche Ursachen für die Stabilität der Lebenszufriedenheit nach Beginn der Corona-Phase verantwortlich waren – die gestiegene soziale Verbundenheit, die (vermeintliche) Aussicht auf ein baldiges Ende der Krise oder andere Gründe³⁰ –, ist ungeklärt. Auch ist zu bedenken, dass die Lebenszufriedenheit seit längerem einen Aufschwung durchlief. Vor diesem Hintergrund könnte es daher durchaus sein, dass die Stabilität der Lebenszufriedenheit der Bevölkerung bereits als Ausdruck eines Corona-Effekts zu verstehen ist, weil der Aufwärtstrend unterbrochen wurde. Im Vergleich zu der Zeit vor Corona erwiesen sich die Bundesbürger jedenfalls zu dieser Zeit sogar als optimistischer. Das Statement „Man weiß ja nicht, was die Zukunft bringt, aber ich glaube, dass alles gut wird“, bejahten kurz nach Eintreten der Krise mehr als 80 %; daran änderte sich auch nichts in den unmittelbaren Folgemonaten.³¹ Mehr als 80 % äußerten zudem ein Vertrauen darauf dass „Deutschland zukünftige Herausforderungen bewältigt“ (Neu 2020a,b).

Dass sich im weiteren Verlauf der Corona-Krise das Lebensgefühl änderte – mit länger anhaltender Isolation von anderen Menschen (vgl. COSMO 2022) und anderen dem Alltag auferlegten Restriktionen – und dass einige soziale Gruppen davon stärker betroffen wurden als andere, ist damit nicht ausgeschlossen. Erhebungen, die sich eines differenzierten Instrumentariums zur Erfassung psychischen Erlebens bedienen und den Zeitraum April/Mai 2020 bis Frühjahr 2021 abdecken (allerdings z.T. auf der Basis eines Convenience-Samples) legen in dieser Zeit eine gewisse Verschlechterung des psychischen Erlebens und der Lebenszufriedenheit nahe, in manchen sozialen Gruppen stärker als in anderen (vgl. u.a. Adrians et al. 2020, Liebig et al. 2020, Köcher 2022, Benke et al. 2023, Delhey et al. 2023). Alles in allem aber scheint bei allen Schwankungen, die existiert haben mögen, die Lebenszufriedenheit bis Ende der Corona-Pandemie-Phase marginale Einbußen durchlaufen zu haben. Und dies nicht nur in Bezug auf die Lebenszufriedenheit in ihrer kognitiven, sondern ebenfalls in ihrer emotionalen Dimension: fest-

(Raffelhüschen und Renz 2022: 27). Dieser Rückgang mag sowohl Folge des Erhebungszeitpunkts sein als auch Folge des Tatbestands, dass 2020 ein Wechsel zu Telefon- sowie Online-Befragungen stattfand. Zudem bedeutet der Wandel einen Rückgang lediglich um 5,6 % – was die Autoren in einer Pressemitteilung der Deutschen Post (dem damaligen Sponsor der Untersuchung) 2020 als einen „moderaten“ Wandel bezeichneten. In der Presseveröffentlichung von 2022 wird der Rückgang stattdessen mit einem „Absturz“ gleichgesetzt. Der Rückgang relativiert sich zudem, wenn man zum einen bedenkt, dass 2019 ein Spitzenwert der Lebenszufriedenheit erreicht wurde (2018 lag der Wert bei 7,04) und zum anderen, wenn man die Schwankungsbreiten innerhalb eines Jahres (vgl. Raffelhüschen und Renz 2022: 23) mit den Schwankungsbreiten zwischen den Jahren in Beziehung setzt. Die Schwankungsbreiten innerhalb eines Jahres nähern sich danach partiell dem Wertespektrum jährlicher Unterschiede an (was wiederum ein Hinweis auf die potentielle Bedeutsamkeit der Feldzeiten von Erhebungen ist).

³⁰ Nachdem der erste Lockdown im Frühjahr beendet war, hielten sich die Inzidenzzahlen zunächst auf niedrigem Niveau. Dies mag bei manchen Befragten der Zufriedenheit neuen Auftrieb gegeben haben.

³¹ Die Erhebungen wurden am 30. März 2020 begonnen und bis Juli 2020 fortgeführt.

gemacht am Erleben von Glück. Das belegen Umfragen, die sich des gleichen Erhebungsinstruments über den gesamten Zeitraum – in der Regel telefonisch oder Online – sowie identischer oder ähnlicher Instrumente zur Messung der Lebenszufriedenheit bedienen.³² Offenbar vermochte die Mehrheit der Bevölkerung trotz der Einschränkungen in den Lebensbedingungen und trotz zeitweise weit verbreiteter Gefühle von Einsamkeit (Köcher 2022) dem Alltag immer noch positive Seiten abzugewinnen.

Versucht man im Blick auf unsere Fragestellung eine Bilanz empirischer Befunde zu ziehen, so scheint es aufgrund des Erlebens und der Reaktionen der Bevölkerung in der Zeit der Corona-Krise keinen unmittelbaren Anlass zur Entwicklung einer Protestmotivation gegeben zu haben, die sich gegen die etablierte Politik richtete. Selbst wenn die Maßnahmen, die im Gefolge der Coronakrise eingeführt wurden – wie Distanzgebot, Maskenpflicht, Schließung von Geschäften etc. – als Widrigkeiten erlebt wurden und nicht immer zu allen Zeiten die volle Zustimmung genossen (Blom 2020: 20): An der Tatsache, dass eine Mehrheit der Bevölkerung die Maßnahmen als Ganzes bejahte und sich eher für eine härtere als für eine schwächere Gangart aussprach, ändert dies nichts (vgl. auch COSMO 2022).

So gingen z.B. Ende November 2021 – einer Zeit steigender Inzidenzen und steigender Proteste – lediglich für 17 % der Bevölkerung die staatlichen Maßnahmen zu weit, 20 % hielten sie für angemessen und für 60 % gingen sie gar nicht weit genug (infratest-dimap 2021: 5). Dass sich zur Jahreswende 2021/22 zunächst vereinzelt und später verstärkt auf den Straßen Proteste gegen die Corona-Maßnahmen einstellten – mit vorangetrieben durch die Ankündigung eines staatlich verordneten Impfbzwangs – spiegelt allenfalls die Mobilisierung eines kleinen Teils der Bevölkerung wider (Köcher 2022: Tab. A1, Reuband 2022: 56 ff.).

Die AfD profitierte während der Zeit der Corona-Krise nicht von dem Krisengeschehen. Im Gegenteil: Ähnlich wie in anderen Ländern nahm die Unterstützung rechtspopulistischer und rechter Parteien ab (Stern 2021: 7). Und in Landkreisen, wo die Corona-Inzidenzen besonders hoch ausfielen, war die AfD bei Wahlen nicht besonders stark, sondern überproportional schwach (Bayerlein und Mette 2022). Ob dieser Zusammenhang, wie die Autoren meinen, als Folge der widersprüchlichen Haltung der AfD gegenüber der Corona-Pandemie zu verstehen ist oder ob sich darin ein Rückgang der ideologischen Basis der Partei widerspiegelte – ein Rückgang rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung –, sei dahingestellt.

³² Stabile Verhältnisse in der Lebenszufriedenheit im Vergleich der Zeit vor und während der Pandemie zeigen für Deutschland auf der Basis von face-to face durchgeführten Eurobarometer-Umfragen Easterlin und O' Connor (2023), Gallup (2020, 2023) auf der Basis telefonischer Befragungen in den Jahren vor der Pandemie (die Jahre 2017-2019 zusammengefasst) mit denen aus der Zeit der Pandemie (2020-2022 zusammengefasst) sowie in Bezug auf das Erleben von Glücklich-Sein auf der Basis von Online-Umfragen IPSOS (2023).

Das Jahr 2020 scheint den Höhepunkt der Zufriedenheit mit der Regierungspolitik gebildet zu haben. Vom Frühjahr 2021 an sank diese Zufriedenheit, die auch international „Spitzenwerte“ erreicht hatte (Vehrkamp und Bischof 2020: 1), allmählich wieder ab (COSMO 2022, Decker et al. 2023: Abb. auf S. 202).³³ Ebenso nahm – nach zuvor stattgefundenem Aufschwung – die Einschätzung ab, dass der Staat „in Bezug auf seine Aufgaben und Probleme“ in der Lage sei, sie zu erfüllen: 2019 waren 34 % der Bundesbürger dieser Ansicht gewesen, im ersten Corona-Jahr 2020 war der Wert auf 56 % gestiegen. Im zweiten Corona-Jahr lag er mit 45 % wieder niedriger, aber immer noch höher als vor Beginn der Pandemie. Unterschritten wurde er erst in dem darauffolgenden Jahr: 2022 war er auf 29 % geschrumpft, 2023 auf 27 % (forsa 2023). Der Optimismus, der die Anfangszeit der Corona-Krise gekennzeichnet hatte („man weiß ja nicht, was die Zukunft bringt, aber ich glaube, dass alles gut wird“) und der Mitte des Jahres 2020 noch bei über 80 % lag, war im Dezember 2022 auf 57 % gesunken und belief sich im Januar 2023 auf 53 % (Pokorny 2023: 12). Auch das generalisierte Vertrauen in andere Menschen nahm wieder etwas ab, nachdem es zu Beginn der Corona-Phase gestiegen war. Im Herbst 2020 lag es noch über den entsprechenden Werten der Vor-Corona-Zeit, im Februar 2022 hatte es sich ihnen (gemessen am Jahr 2017) wieder angenähert (Unzicker 2023: 8).³⁴

Wie sehr die z.T. massive Zunahme des Vertrauens in die Handlungskompetenz des Staates in der Corona-Krise zum Rückgang rechtspopulistischer/rechtsextremer Einstellungen beigetragen hat, in welcher Weise und wann dies erfolgte, ist eine offene Frage. Die Feldphase der Mitte-Studie in der Corona-Zeit fällt auf den Januar/Februar des Jahres 2021 und damit in die Zeit, in der das Vertrauen in die Regierungspolitik noch besonders groß war (erst etwas später setzte der Rückgang ein). Die Feldphase der Erhebung des Instituts für Demoskopie in der Corona-Zeit hingegen fällt auf ein späteres Datum, den Februar 2022. Zu dieser Zeit war das Vertrauen bereits gesunken. Dies könnte ein Hinweis darauf sein (ein entsprechender kausaler Zusammenhang unterstellt), dass das Verhältnis von Regierungsvertrauen und Einstellungen zu sozialen und politischen Fragen zeitlich gesehen kein 1:1 Verhältnis ist: sich der Wandel in dem Verhältnis zur Regierung nicht unmittelbar, sondern erst zeitverzögert auswirkt und dann auch nicht kurzfristig wieder in den ursprünglichen Zustand übergeht, sobald sich die Verhältnisse ändern.

³³ Eine (nur begrenzt repräsentative) Online-Untersuchung, die sich auf drei Erhebungswellen vom Mai 2020 bis Februar 2021 stützte, zeigte, dass das Vertrauen in die Politik während der ersten 10 Monate der Corona-Pandemie vergleichsweise hoch und stabil war (Jäckle und Wagschal 2023). Dies deckt sich im Wesentlichen mit den oben beschriebenen Befunden zum Regierungsvertrauen und spricht dafür, dass die Distanzierung erst nach längerer Zeit einsetzte, die Phase „Rally around the flag“ mehrere Monate anhalten kann.

³⁴ Möglicherweise wird der Wert für generalisiertes Vertrauen im Jahr 2022 etwas unterschätzt, da eine Online-Befragung durchgeführt wurde und Online-Befragungen häufig ein etwas pessimistischeres Bild ergeben als Telefonbefragungen (die 2017 und 2020 zum Einsatz kamen).

Womöglich kommen hier auch noch andere Faktoren mit ins Spiel, die sich einst unter dem „rally around the flag“ gruppierten, aber soziale Komponenten des sozialen Umfeldes miteinschließen. Schließlich könnten ebenso Ereignisse einen besonderen Einfluss ausgeübt haben – von der Entwicklung der Corona-Situation, die aufgrund hoher Impfraten an Bedrohung verlor³⁵ bis hin zum Entstehen neuer Bedrohungslagen, ausgelöst durch den Angriff Russlands auf die Ukraine.

Eine offene Frage ist, welche Dimensionen rechtspopulistischer/rechtsextremer Einstellungen von der Entwicklung besonders betroffen wurden. Blickt man auf die Stärke der Veränderungen in der Mitte-Studie zwischen 2019 und 2021, so fallen in erster Linie (mit 5-7 Prozentpunktdifferenzen) die Aussagen auf „Was unser Land braucht, ist ein härteres und energisches Durchsetzen deutscher Interessen gegenüber dem Ausland“, „Wir wollen wieder Mut zu einem starken Nationalgefühl haben“ sowie „Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen“ (ein Statement, das primär mit der Zuwanderung von Migranten assoziiert sein dürfte) sowie „Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in gefährlichem Maße überfremdet“.

Vom ursprünglichen konzeptuellen Bezugsrahmen her gesehen handelt es sich um unterschiedliche Dimensionen: die nationalistische („chauvinistische“) und die ausländerfeindliche. Die Faktorenanalyse der Einstellungsdimensionen jedoch legt nahe – wie die Analyse des Thüringen-Monitors gezeigt hat³⁶ –, dass die Übergänge fließend sind, es sich empirisch um ein- und dieselbe Dimension handelt: um eine, welche den Ethnozentrismus als Generalnenner hat. Die Überbewertung der Eigengruppe und die Abgrenzung von anderen Gruppen erscheinen als zwei Seiten der gleichen Medaille. Es handele sich um „dieselbe Überbewertung der Eigengruppe, die der ablehnenden Haltung gegenüber einem weiten und temporal variierenden Spektrum exkludierter und abgewerteter Gruppen zu Grunde liegt“ (Best und Vogel 2022: 51).

³⁵ Im Verlauf des Jahres 2022 stieg der Anteil der Geimpften eigenen Angaben zufolge auf einen Wert von nahezu 90 % im November des Jahres. Zugleich nahm die Zahl derer zu, die eine Corona-Infektion erlitten hatten. Nach der COSMO-Studie gaben im November 2022 50 % der Befragten an, noch nie vom Corona-Virus infiziert worden zu sein, bei 42 % der Befragten sei dies einmal geschehen, bei 9 % mehrmals (COSMO 2022).

³⁶ Aufgeführt ist das Statement (wie oben) zum Durchsetzen nationaler Interessen (die Frage ‚Mut zum Nationalgefühl‘ ist nicht enthalten), ferner die Statements zur Überfremdung durch Ausländer (wie oben) sowie (wie oben) zum Zuzug von Ausländern wegen des Sozialstaats (das dritte Statement ist nicht enthalten, sondern durch ein anderes ersetzt). Von den Autoren der Leipziger „Autoritarismus“-Studien wird davon ausgegangen, dass es sich um getrennte Dimensionen handelt. Die nähere Betrachtung ihrer Daten zeigt freilich, dass die Inter-Skalen-Korrelation zwischen Chauvinismus und Ausländerfeindlichkeit unter allen betrachteten Inter-Skalen-Korrelationen die höchste ist ($r = .72$) (Heller et al. 2020: 165). Angesichts dessen sind die Unterschiede zwischen den Autoren in der Bewertung dieser Dimension eher gradueller als grundsätzlicher Art.

Ob die Bedrohungslage, die sich mit Beginn der Corona-Phase durch Erwartungen an die Regierung und die Betonung von Solidaritätsnormen auszeichnete, die ethnozentrischen und nationalistischen Orientierungen dämpften (Best und Vogel 2022: 41) oder ob allein (oder in Kombination damit) die Entwicklung durch den Rückgang der Asylbewerberzahlen miterklärt werden kann, ist eine offene Frage. Von vermutlich größerer Bedeutung für die Entwicklung könnte gewesen sein, dass das gestiegene Regierungsvertrauen in der Corona-Phase jene Einstellungen beeinflusste, die mit einer kritischen Haltung gegenüber dem Regierungshandeln einhergehen. Die einst wahrgenommene Kluft zwischen Regierung und Volk – von Teilen der Bevölkerung vertreten – könnte im Gefolge der Pandemie reduziert worden sein. Und dies wiederum könnte in einem weiteren Schritt die Anfälligkeit für populistische und rechtspopulistische/rechtsextreme Einstellungen verringert haben.³⁷

In der Tat stieg zwischen 2019 und 2020 mit dem Eintreten in die Corona-Phase das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Regierung stark an und parallel dazu sank das Ausmaß an Populismus in der Bevölkerung: Während in einer Studie der Bertelsmann Stiftung im November 2019 der Anteil der Populisten in der Bevölkerung auf 27 % beziffert wurde, waren es im Juni 2020 nur noch 21 % (Vehrkamp und Merkel 2020: 27).³⁸ Dieser Rückgang müsste auch Konsequenzen für die Verbreitung rechtspopulistischer und rechtsextremer Orientierungen gehabt haben. Denn populistische Orientierungen nehmen auf sie maßgeblichen Einfluss. Manche Autoren sehen rechtspopulistische Tendenzen geradezu als ein inhärentes Merkmal des Populismus (Minkelberg 2018), andere sehen die Verbindung eher als das Produkt einer historisch spezifischen Konstellation. Auf jeden Fall gilt heutzutage in der Bundesrepublik, dass unter Populisten Personen mit rechten und rechtsextremen politischen Einstellungen überproportional vertreten sind (Vehrkamp und Merkel 2020: 31 ff., Brettschneider 2023).

Dass es in der Zeit der Corona-Krise zu keiner Erosion des Vertrauens in die Regierungspolitik kam und auch nicht zu einem autoritären „turn“ auf der Einstellungsebene, mag damit zu tun haben, dass dem Gefühl, durch Corona dem

³⁷ Zum Konzept populistischer Orientierungen siehe auch Reinecke et al. (2023). Als zentrale Dimensionen gelten „Anti-Elitismus“, „Selbstbestimmung“ und „Homogenitätsüberzeugungen“ (Reinecke et al. 2023: 5). Die ethnozentrische Dimension des Rechtsextremismus dürfte in gewissem Umfang Beziehungen zu den „Homogenitätsüberzeugungen“ in den populistischen Orientierungen aufweisen, so dass Veränderungen in der Verbreitung von Populismus die Einstellung zu Ausländern und Fremden mitbeeinflussen müsste.

³⁸ Der rückläufige Trend des Populismus setzte nach den verfügbaren Daten offenbar schon früher ein, wurde durch die Corona-Krise jedoch noch weiter verstärkt (Vehrkamp und Merkel 2020: 24, 27). Allerdings basieren die Umfragen seit 2019 auf Online-Umfragen statt auf Telefonumfragen wie in den Jahren zuvor, was bedeuten könnte, dass der konstatierte Rückgang in der Zeit vor Corona – von 2018 auf 2019 – z.T. einem Methodeneffekt unterliegt. Laut Vehrkamp und Merkel (2020: 82) zeigte ein Vergleich von telefonischen und Online-Umfragen 2019 allerdings nur geringe Effekte des Erhebungsverfahrens auf das Antwortverhalten.

Schicksal ausgeliefert zu sein, Grenzen gesetzt waren: Die Maßnahmen der Regierung und lokaler Behörden setzten auf Ausschaltung des Virus. Und es gab die Hoffnung, durch Impfstoffe Immunität zu erlangen. Die ersten Impfungen mit den mRNA-Impfstoffen in Deutschland fanden Ende Dezember 2020 statt. Und die Zahl der Personen, die von der Verfügbarkeit von Impfstoffen profitieren konnten, stieg in den Folgemonaten rasch an. Aus dieser Sicht war das Regierungshandeln effektiv, wenngleich man mit einzelnen Maßnahmen nicht immer übereingestimmt haben mag.

7. Fazit und Schlussbemerkungen

Gab es in der jüngsten Zeit einen „alarmierenden“ Anstieg rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung? Die Mitte-Studie des Jahres 2023, der in den Medien ein derartiger Befund zugeschrieben wurde, weist im Vergleich zu den Erhebungen der Vorjahre einen Anstieg in der Verbreitung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung aus. Umfragen des Instituts für Demoskopie und von infratest-dimap aus etwa den gleichen Jahren erbringen demgegenüber keinen Anstieg. Darüber hinaus unterscheiden sie sich im Anteil derer, die in ihren Einstellungen als rechtsextrem klassifiziert wurden.

Als wie realistisch der Anteil von Personen mit rechtsextremem Weltbild in der Bevölkerung einzuschätzen ist, muss an dieser Stelle offenbleiben. Die Zahlen unterscheiden sich je nach Institut, in Abhängigkeit vom methodischen Vorgehen und dem verwendeten Indikatorensatz. Die Ergebnisse können sich erhebungsbedingt sogar selbst dort unterscheiden, wo die Befragungen nahezu zeitgleich stattfanden und die Statements identisch formuliert sind.³⁹ Die Unterschiede sind nicht zuletzt dem Tatbestand geschuldet, dass es kein definitives Maß gibt, mit dem man eine derartige Zuordnung vornehmen kann. Wie was in welcher Form klassifiziert wird, wo die Grenzen gezogen werden, ist eine Entscheidung des jeweiligen Forschers (Arzheimer 2019).

Was an dieser Stelle, in diesem Beitrag, allein interessierte, war indes die Frage, welche Entwicklungen sich in der jüngeren Zeit vollzogen haben: Gab es – wie es

³⁹ Eine Erhebung der Bertelsmann Stiftung, durchgeführt im Juni 2020 von YouGov auf der Basis eines Online-Access-Panels ergab – unter Verwendung der gleichen Indikatoren (!) wie in den Leipziger und Bielefelder Umfragen zum Rechtsextremismus – für Personen mit einem „geschlossenen rechtsextremen Weltbild“ einen Anteil von knapp 8 % (Vehrkamp 2021: 3). Die im Mai/Juni des gleichen Jahres von der Leipziger Forschungsgruppe durchgeführte Erhebung ergab hingegen einen Anteil von 4,3 % (Decker et al. 2020: 51). Inwieweit die Verwendung eines Online-Access-Panels zum höheren Wert in der Bertelsmann-Studie beigetragen hat, muss offenbleiben. Online-Befragungen werden aufgrund ihrer Stichprobenkonstruktion bei Bevölkerungsumfragen als problematisch angesehen, ihre Eignung für derartige Zwecke wird von vielen Autoren bezweifelt (Wagner-Schelewsky und Hering 2022: 1055). Alles in allem ist daher wohl eher den Angaben der Leipziger Forschungsgruppe zur Prävalenz des Rechtsextremismus mehr Glaubwürdigkeit zuzuerkennen.

die Mitte-Studie vermittelt – einen geradezu dramatischen Anstieg rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung in der jüngeren Zeit, oder gab es ihn nicht? Betrachtet man die Verbreitung rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen auf der Indikatorebene in den Jahren 2019-2023, so fällt auf, wie wenig sie sich durch eine lineare Entwicklung auszeichnen. Die Verläufe sind vielmehr geprägt durch Brüche: durch einen Rückgang in der Zeit von Corona und einen anschließenden Anstieg. Für die Analyse bietet sich damit an, die Zeit vor der Corona-Krise als Ausgangsbasis zu nehmen und nicht den Sonderfall der Corona-Krise. Und wenn man einen derartigen Vergleich anstellt, erweist sich der Anstieg in den hier diskutierten Studien als moderat bis nicht existent.

Dies gilt selbst für die Mitte-Studie, die in der medialen Öffentlichkeit eine so breite Resonanz hervorrief. Ihr zufolge gibt es zwar einen Anstieg in der Verbreitung rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen, aber dieser hält sich in Grenzen, erreicht nur in wenigen Fällen nennenswerte Zuwächse. Daran ändert sich eigenen Berechnungen zufolge auch dann nichts, wenn man die Intensität der Zustimmung ergänzend in die Betrachtung einbezieht.⁴⁰ In der Studie des Instituts für Demoskopie ist für eine Vielzahl der Indikatoren hingegen eher ein (leicht) rückläufiger Trend typisch. Dieser wird anteilmäßig in gewissem Umfang partiell durch einen Anstieg im Bereich ethnozentrischer Einstellungen kompensiert, so dass eher Stabilität das Gesamtbild bestimmt.

Vermutlich lassen sich die Unterschiede zwischen der Mitte-Studie und den anderen Studien bezüglich der Entwicklung am ehesten durch (zeitlich stark begrenzte) Periodeneffekte erklären. Die jüngste Umfrage des Instituts für Demoskopie – obwohl früher als die Mitte-Studie publiziert – fällt in eine spätere Zeit als die Mitte-Studie: Während die Erhebung der Mitte-Studie im Januar/Februar 2023 durchgeführt wurde, fand die Umfrage des Instituts für Demoskopie im August 2023 statt. Und ihre Befunde, denen zufolge es keinen Anstieg in der Ausbreitung des Rechtsextremismus gibt, bilden keinen Einzelfall. Die im September 2023 durchgeführte Umfrage von infratest-dimap für den WDR konsta-

⁴⁰ Ein Anstieg rechtsextremer Einstellungen wäre z.B. denkbar, wenn vermehrt eine starke statt schwache Zustimmung zu den jeweiligen Statements gegeben wurde. Das aber ist nicht der Fall, es verhält sich genau umgekehrt: Der Anteil starker Zustimmung am Prozentsatz zustimmender Antworten ist in der Mitte-Studie im Zeitverlauf gesunken: Er lag 2019 über alle 18 Indikatoren gerechnet im Durchschnitt bei 51 %, 2021 bei 45 % und 2023 bei 38 %. Von den 18 Indikatoren durchliefen 13 einen kontinuierlichen Rückgang im Anteil dezidiert Zustimmung. Nur bei einem gab es einen kontinuierlichen Anstieg („Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen“). Bei vier Indikatoren war die Beziehung über die Zeit irregulär, der Wert der jüngsten Umfrage lag bei ihnen gleichwohl unter dem des Ausgangswertes von 2019 (eigene Berechnungen). Dass die abnehmende Intensität der Zustimmung im zeitlichen Verlauf durch den Einsatz einer größeren Zahl an Indikatoren im Vergleich zu den anderen Studien bei der Berechnung der Gesamtskala kompensiert wird, ist denkbar, aber hier nicht relevant: Entscheidend für den Zeitvergleich ist die Entwicklung auf der Ebene der einzelnen Indikatoren.

tiert ebenfalls keinen Anstieg rechtsextremer Einstellungen in Deutschland. Die entsprechenden Gesamtwerte sind im Vergleich zu 2016 stabil.

Die Feldphase der Mitte-Studie von 2023 fällt in eine Zeit, in der das Krisenbewusstsein noch in besonders starkem Maße das Denken der Menschen bestimmte und eine Zuspitzung der Krisenlage nicht ausgeschlossen war. So war im Januar/Februar 2023 nach wie vor ungeklärt, inwieweit sich die Inflationsrate weiter steigern wird, die Energiekrise die Versorgung mit Gas und Strom beeinträchtigt, die Heizkosten explodieren und der Krieg in der Ukraine auf das Leben in Deutschland massive Rückwirkungen haben wird. Die Möglichkeit, dass es innerhalb der nächsten Zeit zu Abschaltungen im Bereich der Energiezufuhr kommen könnte, war nicht ausgeschlossen. Zeitweise war zuvor davon die Rede gewesen, dass Abschaltungen im Stromnetz eine durchaus realistische Chance haben und dass man sich darauf einrichten und einen Notvorrat anlegen solle („bundesweiter Stromausfall immer wahrscheinlicher“, „Immer mehr Kommunen bereiten sich auf blackout vor“, „Die Stadt Frankfurt ruft ihre Bürger dazu auf, sich auf einen Stromausfall vorzubereiten. Sie sollen Vorräte für zehn Tage bilden“). Die eigene Zukunft war für viele Bürger angesichts dessen ziemlich ungewiss.⁴¹

Verunsicherungen dieser Art sind geeignet, autokratische und demokratiefeindliche Einstellungen zu fördern. Dies trifft besonders dann zu, wenn die Entscheidungsträger als wenig kompetent und die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie als gering eingestuft werden (Brettfeld 2023: 168, Brettfeld et al. 2023: 100). Und genau dies ist es, was die Entwicklung in der Nach-Corona-Phase zu bestimmen scheint: Das Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung, dringende Probleme zu lösen, ist gesunken und die Aussicht, dass die Probleme in unmittelbarer Zukunft an Bedeutung verlieren, ist nicht gegeben. Zu Zeiten der Corona-Krise war dies noch anders: Die Aussicht, mit bestimmten Maßnahmen die Pandemie unter Kontrolle zu bekommen, schien lange Zeit real, und in gewissem Maße wurde sie eingelöst.

So wenig man von einem deutlichen Anstieg rechtsextremer Orientierungen in jüngster Zeit sprechen kann, so wenig kann die Rede davon sein, dass sich ein Anstieg längerfristig in der Zeit vor der Corona-Phase angebahnt hat. Von zeit- und erhebungsspezifischen Schwankungen abgesehen, lässt sich zwischen 2002 und 2022 in den Umfragen der Leipziger Forschergruppe zum Autoritarismus,

⁴¹ Die Zitate sind den Überschriften der folgenden Medien entnommen: FAZ (2022), Berliner Zeitung (2022), Focus (2022). Im Dezember 2022 bekundeten 83 % der Bundesbürger, sie würden sich große Sorgen wegen der Preissteigerungen, der Inflation machen. Den Krieg in der Ukraine nannten 80 %, dass die Lage in Europa immer unberechenbarer wird 73 %, dass die Energieversorgung nicht gesichert werden kann 69 %. Und 51 % gaben als große Sorge an, „dass ich meine Heizkosten nicht mehr bezahlen kann“ (Petersen 2022: Abb. 1). Zum längerfristigen Trend des Sorgenniveaus siehe auch R+V Versicherung (2023); zum Einfluss genereller Verunsicherung auf rechtspopulistische Orientierungen vgl. Reuband (2023).

welche in diesem Fall die breiteste empirische Basis bietet⁴², kein Anstieg erkennen. Das Gegenteil ist der Fall, es gibt einen Rückgang. Das betrifft die Dimension „Befürwortung einer rechtsautoritären Diktatur“ ebenso wie die des „Antisemitismus“, „Verharmlosung des Nationalsozialismus“ und „Sozialdarwinismus“. Und es betrifft den Ethnozentrismus.⁴³ Der Anteil derer, die auf der Gesamtskala ein „geschlossenes rechtsextremes Weltbild“ aufweisen, ist den Studien zufolge längerfristig gesunken, liegt 2022 mit einem Anteil von 2,7 % niedriger als in den unmittelbaren Vorjahren (Decker et al. 2022: 47 ff.).

Desgleichen gibt es, wie andere Studien zeigen, keine längerfristige Erosion in der Wertschätzung der Demokratie als Staatsform. Die Zahl derer, welche der Ansicht sind, „Die Demokratie ist die beste Staatsform“, liegt in Westdeutschland seit 1991, als erstmals diese Frage gestellt wurde, um die 90 %. In Ostdeutschland lag sie zunächst niedriger, stieg dann aber an und belief sich 2019 (dem letzten Zeitpunkt in dieser Zeitreihe) auf rund 80 % (Stroppe und Mauk 2021: 387). Dass die Demokratie als Staatsform in Deutschland unverändert bejaht wird, das belegen ebenfalls die Ergebnisse der Leipziger Forschungsgruppe mit Daten aus dem Jahr 2022, was – so schreiben die Autoren – insofern überraschend erscheinen mag, als die Proteste gegen die Corona-Maßnahmen zunächst suggerierten, dass sich größere Teile der Gesellschaft von der Demokratie entfremdet hätten (Pickel et al. 2022: 203).

Das Bild breiter Demokratieakzeptanz wird des Weiteren von Umfragen aus neuerer Zeit bestätigt, in denen erkundet wurde, wie die Befragten die Demokratie als „Regierungsform“ einschätzen – unabhängig davon wie gut oder schlecht sie in Deutschland funktioniert. Daraufhin meinten im September 2023 85 %, es handele sich um eine gute Regierungsform. Gegenüber den Werten im Oktober 2022 hatte sich der Anteil lediglich um 3 Prozentpunkte verschlechtert (infratest-dimap 2023b: 14).⁴⁴ Von einem Einschnitt in jüngerer Zeit, der mit grundlegen-

⁴² In früheren Jahren wurde sie – wie die Bielefelder Studie – als „Mitte-Studie“ bezeichnet. Methodisch gesehen ist die Leipziger Umfrageserie von besonderem Wert, als sie sich auf einen schriftlichen Befragungsteil im Rahmen einer face-to-face Befragung stützt. Eine derartige Situation ist besonders geeignet, den Befragten ein Gefühl von Anonymität zu geben und sozial weniger erwünschte Antworten hervorzubringen. Die eingesetzten Indikatoren stimmen im Wesentlichen mit denen der Bielefelder Forschungsgruppe überein, ebenso die Konstruktion der Rechtsextremismusskala. 2002 wurden 9,6 % der Befragten als Personen mit einem geschlossenen, rechtsextremen Weltbild eingestuft. 2022 waren es nur noch 2,7 % (Decker et al. 2022: 53)

⁴³ Untergliedert man nach West-/Ostdeutschland, ergibt sich in Westdeutschland längerfristig ein Rückgang des Ethnozentrismus, Ostdeutschland zeichnet sich demgegenüber durch stärkere Schwankungen auch nach oben hin aus (vgl. Decker et al. 2022: 52).

⁴⁴ Welche Vorstellungen von der Demokratie als „Staatsform“ bzw. „Regierungsform“ auf Seiten der Befragten bestehen, wurde in den Erhebungen nicht näher erfragt. Dass in der Untersuchung von Best et al. (2023: 21 f.) auf die Frage, wer am besten über Gesetze entscheidet, auf die geschlossene Frage hin in nennenswertem Maße „fachliche Experten im jeweiligen Themenbereich“ genannt wurden, mag von der Corona-Krise und dem erhöhten Stellenwert medizinischer Experten

den Änderungen in den Einstellungen zur Demokratie einhergeht, ist mithin nichts zu erkennen.

Die Befunde der verschiedenen Erhebungen (Mitte-Studie, Institut für Demoskopie, infratest-dimap), sprechen auf der Indikatorebene in Bezug auf die jüngere Zeit, die hier im Fokus der Betrachtung steht, somit allenfalls für einen punktuellen, themenspezifischen Anstieg rechtspopulistischer/rechtsextremer Einstellungen zwischen 2019 und 2023 – vor allem im Zusammenhang mit dem Thema „Flüchtlinge/Migration“ – als für einen generellen Anstieg rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung.⁴⁵ Von einer „alarmierenden Normalisierung von rechtsextremen Haltungen“ – wie sie von manchen Medien unter Verweis auf die jüngste Mitte-Studie beschrieben wurde – kann nicht die Rede sein. Ebenso wenig kann die Rede davon sein, dass sich die Deutschen von der Demokratie abgewandt haben und sie sich nach einem „Führer“ sehnen, für sie eine Diktatur „kein Tabu“ mehr ist. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der längerfristigen Entwicklung relativiert sich erheblich die Dramatik, welche die Zahlen der jüngsten Mitte-Studie vermitteln und wie sie sich in der Berichterstattung der Medien niedergeschlagen hat.

Literatur

- Adrians, J., S. Bohmann, S., M. Priem und D. Richter (2020): Soziale Folgen der COVID-19-Pandemie. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. DIW Econ. Berlin (URL: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/7-studie-diw-econ.pdf?__blob=publicationFile&v=3; zugegriffen 08.11.2023)
- Arzheimer, K. (2019): Politischer Extremismus, in: T. Faas, O.W. Gabriel und J. Meier, Hrsg. Politische Einstellungs- und Verhaltensforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium. Baden-Baden, S. 296-308

zu dieser Zeit nicht unbeeinflusst gewesen sein. Was in der Umfrage – im Gegensatz zur Umfrage von Brettschneider (2021) – unter den Antwortvorgaben fehlt, ist die Option einer Kombination von parlamentarischen Entscheidungen mit vorheriger Experten- oder Bevölkerungsbeteiligung. Daher wird die Zahl der Anhänger der parlamentarisch geprägten, repräsentativen Demokratie bei Best et al. (2023) etwas unterschätzt.

⁴⁵ Zum wachsenden Unbehagen im Zusammenhang mit Zuwanderung und Asylbewerberzustrom siehe Petersen (2023) und Köcher (2023). Dass die Zahl der amtlich erfassten Rechtsextremen gestiegen sein könnte, schließt der Befund einer stabilen Verbreitung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung nicht aus. Die Zahl der Rechtsextremisten wurde vom Bundesamt für Verfassungsschutz (nach Abzug von Mehrfachnennungen) im Jahr 2018 mit 24.100, 2019 mit 32.080 und 2022 mit 38.800 Personen angegeben (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020: 53, Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022: 51).

- Bayerlein, M. und A. Metten (2022): The impact of COVID-19 on the support for the German AfD: jumping the populist ship or staying the course?, in: Politische Vierteljahresschrift, 63, S. 405-440
- Benke, C., L. Autenrieth, E. Asselmann und C. A. Pané-Farré (2023): One year after the Covid-19 outbreak in Germany long term changes in depression, anxiety, loneliness, distress and life satisfaction, in: European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience, 273, S. 289-299
- Berliner Morgenpost (2023): Studie zeigt: Millionen Deutsche wollen eine Diktatur, 21.09.2023 (URL: <https://www.morgenpost.de/politik/article239626479/rechtsextremismus-deutschland-diktatur-studie.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Berliner Zeitung (2022): Vorbereitung auf den großen Blackout: So geht´s, 02.10.2022 (URL: <https://www.berliner-zeitung.de/news/vorbereitung-auf-den-grossen-blackout-so-gehts-li.262923>; zugegriffen 10.10.2023)
- Berliner Zeitung (2023): Der neue Wunsch nach einem Führer: Studie zeigt mehr Rechtsextremismus, 21.09.2023 (URL: <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/der-neue-wunsch-nach-einem-fuehrer-studie-zeigt-mehr-rechtsextremismus-li.419034>; zugegriffen 10.10.2023)
- Best, H. und L. Vogel (2022): Was messen wir, wenn wir 'Rechtsextremismus' messen? Eine Validierung auf der Grundlage des THÜRINGEN-MONITORS, in: A. Beelmann und D. Michelsen, Hrsg., Rechtsextremismus, Demokratiebildung, gesellschaftliche Integration. Interdisziplinäre Debatten und Forschungsbilanzen. Wiesbaden, S. 27-56
- Best, V., F. Decker, S. Fischer und A. Küppers (2023): Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft? Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. (URL: <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20287-20230505.pdf>; zugegriffen 12.11.2023)
- BfR (2023), Bundesinstitut für Risikobewertung, Corona Monitor (URL: https://www.bfr.bund.de/de/a-z_index/covid_19_corona-244541.html; zugegriffen 10.10.2023)
- Bol, D., M. Giani, A. Blais und P. J. Loewen (2020): The effect of COVID-19 lockdowns on political support: some good news for Democracy?, in: European Journal of Political Research. 60, S. 497-505
- Blom, A. C. (2020): Zum gesellschaftlichen Umgang mit der Corona-Pandemie. Ergebnisse der Mannheimer Corona-Studie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70, Nr. 35, S. 16-22 (URL: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2020-35-37_online.pdf; zugegriffen 12.11.2023)

- Brettfeld, K. (2023): Demokratiedistante Einstellungen und die Akzeptanz autokratischer Strukturen vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Herausforderungen und persönlicher Erfahrungen, in: *Bürger & Staat*, 73, Heft 3, S. 163- 172
- Brettfeld, K., R. Endtricht, D. Farren, J. Fischer, J. Kleinschnittger und P. Wetzels (2023): Extremismusaffine Einstellungen in Deutschland seit 2022: Befunde aus den repräsentativen Befragungen der UHH, in: U. Kemmesies, P. Wetzels, B. Austin, C. Büscher, A. Dessecker, E. Grande und D. Rieger, Hrsg., *MOTRA Monitor 2023*. Wiesbaden, S. 68-109
- Brettschneider, F. (2021): Bürgerbeteiligung der Bürger*innen in Baden-Württemberg. Hohenheim (URL: https://www.uni-hohenheim.de/uploads/media/2021-03_Buergerbeteiligung2.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Brettschneider, F. (2023): Rechtspopulismus, Verschwörungs-Erzählungen, Demokratiezufriedenheit und Institutionenvertrauen in Deutschland, 2023. Hohenheim (URL: https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/uni_hohenheim/Aktuelles/Uni-News/Pressemitteilungen/2023-08_Populismus_und_Demokratie.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2020): Verfassungsschutzbericht 2019. Berlin
- Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): Verfassungsschutzbericht 2022. Berlin
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023): Aktuelle Zahlen. September 2023 (URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2023.html?nn=284830>; zugegriffen 08.11.2023)
- COSMO (2020): Covid-19 Snapshot Monitoring, Stand 18.04.2020 (URL: <https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/archiv/07-02/cosmo-analysis.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- COSMO (2022): Covid-19 Snapshot Monitoring. Welle 70, 29./30.11.2022 (URL: <https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/web/summary/70/>, zugegriffen 10.10.2023)
- Converse, Ph. (1964): The nature of belief systems in mass publics, in D. Apter, Hrsg, *Ideology and discontent*. New York, S. 206-261
- Decker, F., E. Jesse und R. Sturm (2023): Politik in stürmischer Zeit. Deutschland in den 2020er Jahren. Bonn
- Decker, O., J. Kiess, E. Eggers und E. Brähler (2016): Die „Mitte“-Studie 2016: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: O. Decker, J. Kiess und E. Brähler; Hrsg., *Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellungen in Deutschland*. Gießen, S. 67-94

- Decker, O., J. Kiess, J. Schuler, B. Handke und E. Brähler (2018): Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: O. Decker und E. Brähler, Hrsg., *Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft*. Gießen, S. 65-116
- Decker, O., J. Kiess, J. Schuler, B. Handke, G. Pickel und E. Brähler (2020): Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020. Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: O. Decker und E. Brähler, Hrsg., *Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments*. Gießen 2020, S. 27-88
- Decker, O., J. Kies, A. Heller, E. Brähler, V. Clemens und J.M. Fegert (2022): Die Leipziger Autoritarismus Studie 2022. Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: O. Decker, J. Kiess, A. Heller und E. Brähler, Hrsg., *Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen – alte Reaktionen?* Gießen, S. 31-90 (URL: https://www.boell.de/sites/default/files/2022-11/decker-kiess-heller-braehler-2022-leipziger-autoritarismus-studie-autoritaere-dynamiken-in-unsicheren-zeiten_0.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Deutschlandfunk (2023): Immer mehr Rechtsextreme in Deutschland., 21.09.2023 (URL: <https://www.deutschlandfunk.de/rechtsextremismus-mitte-studie-rechtsextrem-weltbild-100.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Delhey, J., L. Steckermeier, K. Boehnke, F. Deutsch, J. Eichhorn, U. Kühnen und C. Welzel (2021): A virus of distrust? Essential insecurity and trust during the Coronavirus pandemic. DSS Working paper 80. Magdeburg (URL: <https://www.soz.ovgu.de/dsswp.html>; zugegriffen 12.11.2023)
- Delhey, J., S. Hess, K. Boehnke, F. Deutsch, J. Eichhorn, U. Kühnen und C. Weltzel (2023): Life satisfaction during the Covid-19 pandemic: the role of human, economic, and psychological capital, in: *Journal of Happiness Studies*, 24, S. 2201-2222
- Dolan, P. und G. Kavestros (2016): Happy talk: mode of administration effects on subjective well being, in: *Journal of Happiness Studies*, 17 (3), S. 1273-1291
- Durkheim, E. (1973/1897): *Der Selbstmord*. Neuwied/Berlin
- Easterlin, R.A. und K.J. O'Connor (2023): Three years of COVID-19 and life satisfaction. A macro view, in: *PNAS*, 120, No.19 (URL: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2300717120>; zugegriffen 12.11.2023)
- Eitze, S., L. Felgendreff, L. Korn, P. Sprengholz, J. Allen, M.A. Jenny, L.H. Wieler, H. Thaiss, F. De Bock und C. Betsch (2021): Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen im ersten Halbjahr der Coronapandemie: Erkenntnisse aus dem Projekt COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO), in: *Bundesgesundheitsblatt*, 64, S. 268-276

- Entringer, T und H. Kröger (2020): Einsam, aber resilient – Die Menschen haben den Lockdown besser verkraftet als vermutet. DIW aktuell Nr. 46, 9. Juni 2020 (URL: https://www.diw.de/de/diw_01.c.791408.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0046/einsam_aber_resilient_---_die_menschen_haben_den_lockdown_besser_verkraftet_als_vermutet.html; zugegriffen 12.11.2023)
- Entringer, T., H. Kröger, J. Schupp, S. Kühne, S. Liebig, Jan Goebel, M.M., Grabka, D. Graeber, M. Kroh, C. Schröder, J. Seebauer und S. Zinn (2020): Psychische Krisen durch Covid-19? Sorgen sinken, Einsamkeit steigt, Lebenszufriedenheit bleibt stabil. SOEP Paper 1087 (URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/222647/1/1700330829.pdf>; zugegriffen 10.10.2023)
- Entringer, T. und H. Kröger (2021): Psychische Gesundheit im zweiten Covid-19 Lockdown in Deutschland. SOEP Papers 1136. (URL: https://www.diw.de/de/diw_01.c.819603.de/publikationen/soeppapers/2021_1136/psychische_gesundheit_im_zweiten_covid-19_lockdown_in_deutschland.html; zugegriffen 10.10.2023)
- Focus (2022): Immer mehr Kommunen bereiten sich auf möglichen blackout vor, 01.10.2022 (URL: https://www.focus.de/panorama/mit-notfallhallen-und-brennmaterial-bereiten-sich-kommunen-auf-moeglichen-blackout-vor_id_156997091.html; zugegriffen 10.10.2023)
- Forsa (2023): ddb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2023. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger. Berlin (URL: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/forsa_2023.pdf; zugegriffen 10.10.2023).
- Forschungsgruppe Wahlen (2023): Politbarometer: Langzeitentwicklung Themen (URL: https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/#Probl1; zugegriffen 10.10.2023)
- FAZ (2022): Frankfurter Bürger sollen Vorräte bilden, 16.12.2022 (URL: <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/frankfurt-raet-seinen-buerger-vorraete-fuer-zehn-tage-anlegen-18537911.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Frankfurter Rundschau (2023): Alarmierende Ergebnisse der Mitte-Studie – eine Diktatur ist kein Tabu mehr, 21.09.2023 (URL: <https://www.fr.de/politik/mitte-studie-rechtsextremismus-diktatur-afd-zuwachs-tabu-ergebnis-92532629.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2023): Mitte-Studie: Die neue Mitte (URL: <https://www.fes.de/referat-demokratie-gesellschaft-und-innovation/gegen-rechtsextremismus/mitte-studie-2023>; zugegriffen 10.10.2023)
- Gallup (2020): Global emotions (URL: <https://www.gallup.com/file/analytics/324209/gallup-global-emotions-2020-report-pdf.aspx>; zugegriffen 10.10.2023)

- Gallup (2023): Global emotions. (URL: <https://www.gallup.com/analytics/507719/gallup%202023%20global%20emotions%20report.aspx>; zugegriffen 10.10.2023)
- Green, M.C. und J.A. Krosnick (2001) Comparing telephone and face-to-face interviewing in term of data quality: the 1982 National Election Studies method comparison project, in: M. L. Cynamon und R. A. Kulka, Hrsg., Health Survey research methods. Hyattsville, MD, S.115-121
- Heitmeyer, W. (2018): Autoritäre Versuchungen. Signaturen der Bedrohung I. Frankfurt
- Heller, A, E. Brähler und O. Decker (2020): Rechtsextremismus – ein einheitliches Konstrukt? Der Fragebogen zu rechtsextremer Einstellung – Leipziger Form (FR-LF), in: A. Heller, O. Decker und E. Brähler, Hrsg. Prekärer Zusammenhalt. Die Bedrohung demokratischen Miteinanders in Deutschland. Gießen (URL: <https://home.uni-leipzig.de/decker/e1277.pdf>; zugegriffen 10.10.2023)
- Holbrook, A., L., M. C. Green und J.A. Krosnick (2003): Telephone versus face-to-face interviewing of national probability samples with long questionnaires, in: Public Opinion Quarterly, 67, S. 79-125
- Holtmann, E., T. Jaeck und K. Völkl (2021): Sachsen-Anhalt-Monitor 2020. 30 Jahre Bundesland Sachsen-Anhalt. 30 Jahre Deutsche Einheit. Halle (URL: https://lpb.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MK/LPB/ALPHA_DATEIEN_ab_25062019/Online-Angebote/Downloads/SAM_2020_Onlinefassung.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Infratest-dimap (2020): DeutschlandTrend, Dezember 2020 (URL: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2433.pdf>; zugegriffen 13.11.2023)
- Infratest-dimap (2021): DeutschlandTrend, Dezember 2021 (URL: https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT_2212_Report.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Infratest-dimap (2023a): Umfrage zur aktuellen politischen Stimmung in Deutschland September 2023. Eine repräsentative Studie im Auftrag der ARD (URL: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-extra-afd-100.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Infratest-dimap (2023b). ARD DeutschlandTREND. Oktober 2023 (URL: https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT2310_Report.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Institut für Demoskopie (2022): Politischer Radikalismus und die Neigung zu Verschwörungstheorien. Allensbach (URL: <https://www.swr.de/unternehmen/kommunikation/pressemitteilungen/story-im-ersten-tankstellenmord-114.pdf>; zugegriffen 10.10.2023)

- Ipsos (2020): Global Happiness 2020 (URL: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-10/global-happiness-2020-report.pdf>; zugegriffen 10.10.2023)
- Ipsos (2023): Global Happiness 2023 (URL: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-03/Ipsos%20Global%20Happiness%202023%20Report-WEB.pdf>; zugegriffen 10.10.2023)
- Jacobs, T. Schultz, C. Viehmann, O. Quring, N. Jakob, M. Ziegele und C. Schemer (2021): Medienvertrauen in Krisenzeiten. Mainzer Langzeitstudie Medienvertrauen 2020, in: Media Perspektiven, Heft 3, S. 152-162
- Jacob, N., T. Schultz, I. Jakobs, O. Quring, C. Schemer, M. Ziegele und C. Viehmann (2023): Medienvertrauen in Deutschland. Bonn
- Jäckle, A., C. Roberts und P. Lynn (2006): Telephone versus face-to-face interviewing: mode effects on data quality and likely causes. Report on phase II of the ESS-Gallup mixed method methodology project. ISER Working paper 2006-41. Wivenhoe Park (URL: <https://www.iser.essex.ac.uk/wp-content/uploads/files/working-papers/iser/2006-41.pdf>; zugegriffen 13.11.2023)
- Jäckle, S. und U. Wagschal (2023): Politisches Vertrauen in Zeiten der Corona-Pandemie, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, 71, Heft 1, S. 63-77
- Jesse, E. (2019): Wo ist die nebulöse Mitte?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.05.2019 (URL: <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/kritik-der-extremismus-studie-verlorene-mitte-16209672.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Johansson, D. N. Hopman und A. Shehata (2021): When the rally-around the flag disappears, or when the COVID-19 pandemic becomes'normalized, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 31, No. S1, S. 321-334
- Liebig, S., L. Buchinger, T. Entringer und S. Kühne (2020): Ost- und Westdeutschland in der Corona-Krise: Nachwendegeneration im Osten erweist sich als resilient. DIW Wochenbericht Nr. 38. Berlin (URL: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799266.de/20-38-5.pdf; zugegriffen 13.11.2023)
- Kamann, M. (2023): Mit der Rechtsverschiebung kommt die Sozialwissenschaft nicht klar, in: Welt (Online) (URL: <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus247893384/Rechtsextremismus-Mehr-Rechtsextreme-in-Deutschland-oder-doch-nicht-Die-Schwaechen-der-Forschung.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Keeter, S. (2015): Methods can matter: where web surveys produce different results than phone interviews. Pew Research Center. Washington (URL: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2015/05/14/where-web-surveys-produce-different-results-than-phone-interviews/>; zugegriffen 10.10.2023)

- Knabe, H. (2023): Wenn Forscher selbst SPD-Wählern ein „manifest rechtsextremes“ Weltbild bescheinigen, in: Die Welt (Online) (URL: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus247687674/Wenn-Forscher-selbst-SPD-Waehlern-ein-manifest-rechtsextremes-Weltbild-bescheinigen.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Köcher, R. (2022): Erhebliche Kollateralschäden der Pandemie. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 21 vom 26. Januar 2022 (URL: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Januar_2022_Soziale_Schaeden.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Köcher, R. (2023): Wachsendes Unbehagen. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. R. Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 70 vom 23. März 2023 (URL: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Ma_rz_2023_Migrationspolitik.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Körper Stiftung (2023): Deutsche verlieren Vertrauen in ihre Demokratie. (URL: <https://koerber-stiftung.de/projekte/staerkung-der-demokratie/vertrauensverlust-in-die-demokratie/>; zugegriffen 10.10.2023)
- Kritzinger, S., M. Foucault, R. Lachat, J. Partheymüller, C. Pledscia und S. Brouard (2021); ‚Rally round the flag‘: the COVID-19 crisis and trust in the national government, in: West European Politics, 44, Nr. 5-6, S. 1205-1231
- Krosnick, J.A., C.M. Judd und B. Wittenbrink (2005): The measurement of attitudes, in: S. Albarracín, B. T. Johnson und M. P. Zanna, Hrsg., The handbook of attitudes. New York/London, S. 21-78
- Kühne, S., M. Kroh, S. Liebig, J. Rees, A. Zick, T. Entringer, J. Goebel, M.M. Grabka, D. Graeber, H. Kröger, C. Schröder, J. Schupp, J. Seebauer und S. Zinn (2020): Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten von Corona: Eine Chance in der Krise? SOEP Papers 1091. Berlin (URL: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.793201.de/diw_sp1091.pdf; zugegriffen 13.11.2023)
- Küpper, B., D. Krause und A. Zick (2019): Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2002-2018/19, in: A. Zick, B. Küpper und W. Berghan, Hrsg., Verlorene Mitte. Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19. Bonn, S. 117-146
- Küpper, B., A. Zick und M. Rump (2021): Rechtsextreme Einstellungen in der Mitte 2020/21, in: A. Zick und B. Küpper, Hrsg., Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21. Bonn, S. 75-111
- Maurer, T., M. Wagner und H.-J. Weiss (2021): Fernsehnachrichten in Zeichen der Corona-Krise. Ergebnisse des Nachrichtenmonitors 2020, in: Media Perspektiven, Nr. 3, S. 163-184

- Maurer, M., P. Jost, S. Kruschinski und J. Haßler (2023): Inkonsistent einseitig. Die Medienberichterstattung über Geflüchtete 2015-2020, in: *Publizistik*, 68, S. 13-35
- Minkelberg, M. (2018): Was ist Rechtspopulismus?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 59, S. 337-352
- Neu, V. (2020a): Krisenbarometer der Konrad-Adenauer-Stiftung. Folge 1. 17. April 2020 (URL: <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/Corona+Krisenbarometer+Folge+1.pdf/195c4209-9f0f-0fd8-01a8-0618c0cc813d?t=1587568547929>; zugegriffen 09.11.2023)
- Neu, V. (2020b): Krisenbarometer der Konrad-Adenauer-Stiftung. Folge 8. 9. Juli 2020 (URL: <https://www.kas.de/documents/252038/7995358/Corona+Krisenbarometer+Folge+8.pdf/fce7d886-e8ef-bc13-f3bc-c106701a8248?t=1594289723183>; zugegriffen 09.11.2023)
- Neu, V. und S. Pokorny (2018): Extremistische Einstellungen und empirische Befunde, in: E. Jesse und T. Mannewitz, Hrsg. *Extremismusforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden, S. 161-204
- Ohlemacher, Th. (1994): Public Opinion and violence against foreigners in the reunified Germany, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 23, Heft 3, S. 222-236
- Petersen, Th. (2022): Ein Funken Hoffnung. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 297 vom 21. Dezember 2022 (URL: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Dezember2022_Hoffnung.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Petersen, Th. (2023): Protest und die Sorge vor Einwanderung. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 196 vom 24. August 2023 (URL: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_August2023_AfD.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Piccitto, G., A. Liefbroer und T. Emery (2022): Does the survey mode affect the association between subjective well-being and its determinants? An experimental comparison between face-to-face and web mode, in: *Journal of Happiness Studies*, 23, S. 3441-3461
- Pickel, S., G. Pickel, N. Gittner, K. Celik und J. Kiess (2022): Demokratie und politische Kultur, in: O. Decker, J. Kiess, A. Heller und E. Brähler, Hrsg., *Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen – alte Reaktionen?* Gießen, S. 185-208
- Pokorny, S. (2016): Wirklich so enthemmt? Über eine Studie zu rechtsextremistischen Einstellungen in der Mitte, in: *Die politische Meinung*, Nr. 540, 10. Oktober 2016, S.57-60

- Pokorny, S. (2023): „Man weiß ja nicht, was die Zukunft bringt ...“ Monitor Wahl- und Sozialforschung. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin (URL: <https://www.kas.de/documents/252038/22161843/>; zugegriffen 09.11.2023)
- Raffelhüschen, B. und T. Renz (2022): Lebenszufriedenheit 2022: Neue Krisen schwächen die Erholung, in: B. Raffelhüschen, Glücksatlas 2022. Berlin, S. 26-46
- Reinecke, J., LM. Verneuer-Emre, M. Wächter, S. Skolarski und J.-H. Lück (2023): Populistische Einstellungen in der Bevölkerung. Messung und Analyse anhand einer Kurzskaala. Forschungsverbund Sozialer Zusammenhalt. FG2 Working Paper Nr. 6. Bielefeld (URL: https://fgz-risc.de/fileadmin/user_upload/Reinecke_et_al_2023_Populistische_Einstellungen_in_der_Bevoelkerung.pdf; zugegriffen 12.11.2023)
- Reiser, M., H. Best, A. Salheiser, O. Fürnberg, J. Hebenstreit und L. Vogel (2020): Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Gesundheit und Pflege in Thüringen. Ergebnisse des Thüringer Monitor 2019. Jena (URL: https://thueringen.de/fileadmin/user_upload/Landesregierung/Landesregierung/Thueringenmonitor/Thueringen-Monitor-2019-Zusammenfassung.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Reiser, M., A. Küppers, V. Brandy, J. Hebenstreit und L. Vogel (2023): Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Politische Kultur in Stadt und Land. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2022. Jena (URL: https://thueringen.de/fileadmin/user_upload/TSK/TM2022_lang_bf.pdf; zugegriffen 10.10.2023)
- Reuband, K.H. (1989): Wächst in der Bundesrepublik die Ausländerfeindlichkeit? Ergebnisse von Umfragen der Jahre 1980-1988, in: Neue Praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik, 19, S.270-274 (URL: <https://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-13130/S0091242.pdf>; zugegriffen 10.10.2023)
- Reuband, K.H. (1990: Meinungslosigkeit im Interview. Erscheinungsformen und Folgen unterschiedlicher Befragungsstrategien, in: Zeitschrift für Soziologie, 19, 1990, S. 428-443 (URL: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zfsoz-1990-0603/html?lang=de>; zugegriffen 12.11.2023)
- Reuband, K.H. (1991): Bekundete und reale Offenheit im Interview. Eine empirische Analyse des Zusammenhangs von Verweigerungshaltung und Antwortverhalten, in: Planung und Analyse, 18, S. 49-51
- Reuband, K.H. (1998): Quoten- und Randomstichproben in der Praxis der Sozialforschung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung und den Antwortmustern der Befragten, in: ZA Information 43, S.48-80
- Reuband, K.H. (2002): Mail and telephone surveys. Their impact on responses, in: J. Blasius, J. Hox, E. de Leeuw und P.Schmidt, Hrsg., Social science methodology in the new millenium [CD-Rom]. P021403. Opladen

- Reuband, K.H. (2013): Auswirkungen des Erhebungsverfahrens auf die Beurteilung der Todesstrafe in allgemeinen Bevölkerungsbefragungen. Ein Beitrag zum Einfluss sozialer Erwünschtheit, in: A. Kuhn, C. Schwarzenegger, A. Donatsch, M.F. Aiebi und D. Jositsch, Hrsg., *Kriminologie, Kriminalpolitik und Strafrecht aus internationaler Perspektive*. Festschrift für Martin Killias zum 65. Geburtstag. Bern, S. 359-376
- 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 (URL: <https://mip.pruf.hhu.de/article/view/173/197>)
- Reuband, K.H. (2022): 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. (2023): Anomie-Erleben, subjektiver Kontrollverlust und rechtspopulistischer Protest. Das Beispiel PEGIDA, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 64, Heft 3, S. 549-583 (URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11615-023-00465-3>)
- Reuband, K.H. und J. Blasius (1996): Face-to-face, telefonische und postalische Befragungen: Ausschöpfungsquoten und Antwortmuster in einer Großstadt-Studie, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 48, Heft 2, S.296-318
- Rippl, S. und C. Seipl (1997): Gruppenunterschiede – Fakt oder Artefakt? Das Beispiel der Bedeutungsäquivalenz am Beispiel der Rechtsextremismusskala, in: *Zeitschrift Für Soziologie*, 26, Heft 2, S. 139-150
- R+V Versicherung (2023): Die Ängste der Deutschen 2023 (URL: <https://www.ruv.de/newsroom/themenspezial-die-aengste-der-deutschen/grafiken-zahlen-ueberblick>; zugegriffen 10.10.2023)
- Smith, T. (1978): In search of house effects: a comparison of responses to various questions by different survey organizations, in: *Public Opinion Quarterly*, 42 (4), S. 443-463
- Schenke, J. A. Munderloh, S.T. Franzmann und S. Kühnel (2021): *Niedersächsischer Demokratie-Monitor 2021*. Göttingen (URL: <https://www.fodex-online.de/publikationen/ndm2021/>; zugegriffen 12.11.2023)
- Schröder, K. (2023) Trend zu rechten Ideen? Diese Rechtsextremismus-Studie verengt den legitimen Meinungskorridor in Deutschland, in *Welt (Online)*, 02.10.2023 (URL: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus247761620/Kristina-Schroeder-Die-methodischen-Taschenspieler-Tricks-der-Umfragen.html>; zugegriffen 10.10. 2023)

- Schumann, D., H. Shamon und J.F. Hake (2019): The importance of house effects for repeated public opinion surveys, in: *International Journal of Public Opinion Research*, 32 (4), S. 769-779
- Statista (2023): Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland (URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153854/umfrage/zufriedenheit-mit-der-demokratie-in-deutschland/>; zugegriffen 10.10.2023)
- Stern, V. (2021): Die Profiteure der Angst? Rechtspopulismus und die Covid-19-Krise in Europa. Ein Überblick. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (URL: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/17736-20210512.pdf>; zugegriffen 12.11.2023)
- Stöss, R. (2010): Rechtsextremismus im Wandel. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin (URL: <https://library.fes.de/pdf-files/do/08223.pdf>; zugegriffen 12.11.2023)
- Stroppe, A.K. und M. Mauk (2021): Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat, in: Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Hrsg., Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 386-393
- SWR (2023): Neue Studie: Alarmierende Normalisierung von rechtsextremen Haltungen, SWR, 21.09.2023 (URL: <https://www.fr.de/politik/mitte-studie-rechtsextremismus-diktatur-afd-zuwachs-tabu-ergebnis-92532629.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- Tagesschau (2023): Acht Prozent teilen rechtsextremes Weltbild, 21.09.2023 (URL: <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/rechtsextremismus-studie-100.html>; zugegriffen 10.10.2023)
- TAZ (2023): Die Mitte wankt, in: die tageszeitung 21.09. 2023 (URL: <https://taz.de/Rechtsextremismus-Studie/!5958421/>; zugegriffen 10.10.2023)
- Unzicker, K. (2021): Gesellschaftlicher Zusammenhalt unter Pandemiebedingungen: Schub für Solidarität, Treiber von Ungleichheit, in: M. Florack, K. R. Korte und J. Schwanholz, Hrsg., Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten. Frankfurt/New York, S. 175-184
- Unzicker, K. (2022): Umfrage Februar 2022. Erschöpfte Gesellschaft. Auswirkungen von 24 Monaten Pandemie auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Umfrage_Erschoepfte_Gesellschaft_Feb2022.pdf; zugegriffen 12.11.2023)
- Vehrkamp, R. (2021): Rechtsextreme Einstellungen der Wähler:innen vor der Bundestagswahl 2021. Einwurf – Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Einwurf_1_2021.pdf; zugegriffen 12.11.2023)

- Vehrkamp, R. und Bischoff (2020): Einwurf: Rückkehr des Vertrauens? Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Einwurf_1_2020.pdf; zugegriffen 12.11.2023)
- Vehrkamp, R. und W. Merkel (2020): Populismusbarometer 2020. Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern in Deutschland 2020. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_Studie_Populismusbarometer_2020.pdf; zugegriffen 23.11.2023)
- Wagner-Schelewsky, P. und L. Hering (2022): Online-Befragung, in: N. Bauer und J. Blasius, Hrsg., Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Aufl. Wiesbaden, S. 1051-1066
- Wasmer, M. und O. Hochman (2019): „In Deutschland lebende Ausländer“: Unterschiede im Begriffsverständnis und deren Konsequenzen für die Einstellungsmessung, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, 61, S. 18-23 (URL: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/61162>; zugegriffen 13.11.2023)
- Wetzels, P., K. Brettfeld, R. Entricht, D. Farrer, J. Fischer und D. Farren (2022): Zur Verbreitung extremismusaffiner Einstellungen in Deutschland. Befunde der repräsentativen Befragung „Menschen in Deutschland 2021“, in: U. Kemmesies, P. Wetzels, B. Austin, C. Büscher, A. Dessecker, E. Grande und D. Rieger, Hrsg. MOTRA Monitor 2021. Wiesbaden, S. 72-103 (URL: <https://www.jura.uni-hamburg.de/die-fakultaet/aktuelle-meldungen/2022-08-31/motra-monitor2021-uhh-extremismus.pdf>; zugegriffen 12.11.2023)
- Zhang, X., L. Kuchinke, M.L. Woud, J. Velten und J. Margraf (2017): Survey method matters: Online/offline questionnaires and face-to-face or telephone interviews, in: Computers in Human Behavior, 71, S. 172-180
- Zick, A., W. Berghan und N. Mokros (2019): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland 2002-2018/19, in: A. Zick, B. Küpper und W. Berghan, Hrsg., Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19. Bonn, S. 53-116
- Zick, A., B. Küpper und N. Mokros (2023), Hrsg., Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23. Bonn (URL: <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=91776&token=3821fe2a05aff649791e9e7ebdb18eabdae3e0fd>; zugegriffen 10.10.2023)
- Zick, A. und N. Mokros (2023): Rechtsextreme Einstellungen in der Mitte, in: A. Zick, B. Küpper und N. Mokros, Hrsg., Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23. Bonn, S. 53-90

Analyse der Rechenschaftsberichte politischer Parteien des Deutschen Bundestags – Adressatenorientierte Adaption betriebswirtschaftlicher Kennzahlen der Bilanzanalyse und Entwicklung spezifischer Kennzahlen hinsichtlich der staatlichen Teilfinanzierung

Regine Buchheim¹/Sina Born²

1. Einleitung

Politische Parteien müssen nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes Rechenschaft über ihre finanziellen Verhältnisse ablegen, die sich laut Parteiengesetz seit mehr als zwanzig Jahren weitgehend an den handelsrechtlichen Vorschriften für Kaufleute orientiert. Es soll daher erstmals untersucht werden, ob und inwieweit sich die aus der Bilanzanalyse bewährten Kennzahlen-Werkzeuge der Betriebswirtschaftslehre auf die Rechenschaftsberichte politischer Parteien übertragen lassen, um für ihre Adressaten den Informationsgehalt und die Vergleichbarkeit zu erhöhen.³ Eine besondere Rolle innerhalb der Untersuchung spielt dabei die staatliche Parteienfinanzierung.

Nach kurzer Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede von politischen Parteien und Kapitalgesellschaften in Finanzierung und Rechnungslegung sowie der damit verbundenen Interessen ihrer Adressaten⁴ erfolgt eine exemplarische Untersuchung ausgewählter Kennzahlen der Bilanzanalyse auf ihre Anwendbarkeit für die Rechenschaftsberichte. Anschließend werden die ggf. modifizierten Kennzahlen zu Überschuss bzw. Defizit des Jahres, Eigenkapital, Fremdkapital und Liquidität auf die Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien der Jahre 2016 bis 2021 angewendet und ihre Aussagekraft erläutert.

Ergänzend zur Modifizierung bilanzanalytischer Kennzahlen werden zwei neue Kennzahlen entwickelt, die auf die Besonderheiten staatlicher Parteienfinanzie-

¹ Prof. Dr. Regine Buchheim ist Professorin für BWL, insbes. Internationale Rechnungslegung an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin und forscht u.a. zur Rechenschaftslegung politischer Parteien.

² Sina Born hat an der HTW den berufs begleitenden Master General Management absolviert und arbeitet als Senior Consultant an einem Deutschen Forschungsinstitut für Künstliche Intelligenz. In ihrer Masterarbeit beschäftigte sie sich mit der Rechenschaftslegung Deutscher Bundestagsparteien und der Anwendbarkeit des bilanzanalytischen Instrumentariums auf diese (die Masterarbeit kann auf Anfrage an regine.buchheim@htw-berlin.de per E-Mail verschickt werden).

³ Dazu gab es bislang erstaunlicherweise keine Forschung, vgl. Buchheim, R. (2022), S. 257.

⁴ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter und Geschlechtsidentitäten.

rung eingehen. Diese werden anschließend auf die Daten aus den Festsetzungsbescheiden der staatlichen Mittel zur Parteienfinanzierung von 2015 bis 2023 für jede Bundestagspartei angewendet.

Besondere Aktualität bekommen diese Analysen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.01.2023 (Az. 2 BvF 2/18), das die Anhebung der „absoluten Obergrenze“ von 2018 für die staatliche Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärte, sowie den am 7.11.2023 vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes, mit dem u.a. diese Obergrenze rückwirkend ab 2018 mit neuer Begründung wiederum angehoben werden soll.

2. Finanzierung und Rechenschaftslegung politischer Parteien

2.1 Grundlagen der Parteienfinanzierung

Politische Parteien wirken nach Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) wesentlich an der Willensbildung des Volkes mit. Die den Parteien danach obliegende verfassungsrechtliche Aufgabe üben sie als „Vereinigungen von Bürgern“⁵ mit erheblichem Kostenaufwand aus, wofür ihnen der Staat finanzielle Mittel in Form direkter und indirekter Finanzierung zur Verfügung stellt. Bei der indirekten Finanzierung gewährt der Staat beispielsweise steuerliche Vergünstigungen, wohingegen die Parteien bei der direkten Finanzierung monetäre Mittel als sog. Teilfinanzierung erhalten.⁶ Hinzu kommen die von den Parteien selbst generierten Mittel (sog. originäre Finanzierung) wie Mitglieds-, Mandatsträger- und Spendenbeiträge sowie Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen, sonstigem Vermögen oder Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen.⁷ Im Jahr 2021 erzielten die Bundestagsparteien FDP, DIE LINKE, DIE GRÜNEN, SPD, CDU, CSU und AfD⁸ Gesamteinnahmen aus staatlicher und nichtstaatlicher Finanzierung in Höhe von rund 568 Mio. Euro.⁹ Die nachfolgende Grafik zeigt die prozentuale Verteilung der Einnahmen aus staatlicher und nichtstaatlicher Finanzierung aus dem Jahr 2021. Im Schnitt erzielten die Bundestagsparteien mit 35 % zu etwa einem Drittel Einnahmen aus staatlicher Teilfinanzie-

⁵ § 2 Abs. 1 PartG.

⁶ Auf indirekte Finanzierungen wie bspw. Zuschüsse zu den politischen Stiftungen kann hier nicht eingegangen werden.

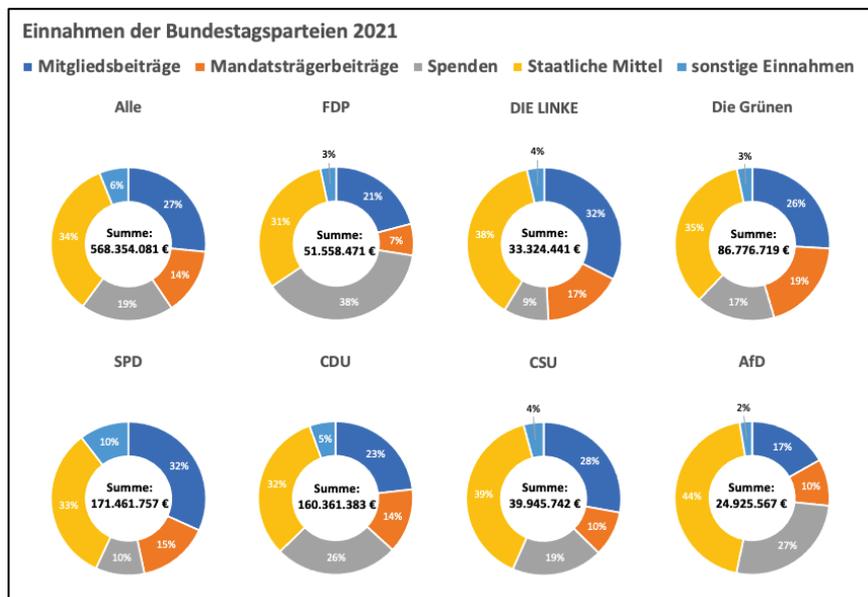
⁷ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 26, S. 60-61.

⁸ Der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) ist seit 2021 ebenfalls im Bundestag vertreten, wird jedoch nicht weiter einbezogen, da er mit nur einem Sitz im Bundestag vertreten ist und nicht der Fünf-Prozent-Hürde unterliegt, vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021a). Ein zahlenbasierter Vergleich des SSW mit den sieben großen Bundestagsparteien würde zu Verzerrungen der Ergebnisse führen.

⁹ Vgl. BT-Drs. 20/5960, S. 3, S. 95, S. 169, S. 247, S. 287, S. 323, S. 345 (jeweilige Gesamteinnahmen der sieben Bundestagsparteien, addiert zu einer Gesamtsumme).

rung, wobei die AfD mit 44 % prozentual den höchsten Anteil an staatlicher Finanzierung ihrer Einnahmen hatte:

Abbildung 1: Einnahmequellen der sieben im Bundestag vertretenen Parteien 2021 (ohne den SSW)



Quelle: BT-Drs. 20/5960 v. 06.03.2023; Grafik in Anlehnung an Niedermayer, O. für bpb.de (2022b)

2.2 Rechenschaftsberichte politischer Parteien

Parteien obliegt nach dem Grundgesetz und dem Parteiengesetz die Aufgabe, die politische Willensbildung des Volkes mitzugestalten und in parlamentarischen Prozessen abzubilden.¹⁰ Sie gelten als Verbindungsglied zwischen Staat und Gesellschaft, infolgedessen sie einen Verfassungsstatus innehaben, ohne selbst den oberen Staatsorganen zugehörig zu sein.¹¹ Gleichzeitig bleiben sie der Gesellschaft und deren Interessen eng verbunden und machen diese im politischen System handlungsfähig.¹²

Hierbei gilt, dass alle politischen Prozesse stets öffentlich sein müssen.¹³ Daher ist in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verankert, der Öffentlichkeit Informationen über die Herkunft und Verwendung der Mittel und das finanzielle Vermögen bereitzustellen, was über die Rechenschaftsberichte der Parteien erfolgt. Indem sie über

¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023); Lehmann, S. (2018), S. 38.

¹¹ Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 50.

¹² Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 51.; Morlok, M. (2004), S. 428.

¹³ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 50 mit Bezug auf Morlok, M. (2001), S. 246.

dieses sog. Transparenzgebot verpflichtet werden, Auskünfte über ihre finanziellen Mittel zu geben, räumt man der Öffentlichkeit und weiteren Interessengruppen ein Kontrollrecht in Bezug auf die Parteien ein.¹⁴ Dazu werden die Rechenschaftsberichte regelmäßig über den Deutschen Bundestag veröffentlicht und sind für die Öffentlichkeit einsehbar.

Die Regelungen, nach denen die parteiliche Rechenschaftslegung zu erfolgen hat, werden hierbei im Parteiengesetz weiter ausgeführt. So wurde bereits 2002 beschlossen,¹⁵ die Rechenschaftslegung den Grundsätzen der kaufmännischen Rechnungslegung anzunähern, damit diese „unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen Auskunft über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Partei“ geben, § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG.¹⁶

Doch wird die Ausgestaltung des deutschen Parteiengesetzes zur Rechenschaftslegung weiterhin vielfach kritisiert und es werden Reformen gefordert: So bemängelte die Group of States against Corruption (GRECO) – eine Staatengruppe des Europarats, die sich für die Bekämpfung der Korruption in ihren Mitgliedsstaaten einsetzt – seit 2009 mehrfach die Intransparenz der Parteienfinanzierung und konstatierte 2019, dass es Deutschland am politischen Willen fehle, das System zu verbessern – und dieses hinter dem europäischen Standard zurückbliebe.¹⁷

Auch in der Literatur gibt es zahlreiche Reformansätze und -vorschläge, wie sich die Rechnungslegung politischer Parteien sowie deren Prüfung und Offenlegung insgesamt reformieren und dem Handelsrecht angleichen ließe. Scholand et al. nähern sich 2017 dem Thema aus einer Corporate Governance-Perspektive und unter Betrachtung der Principal-Agent-Theorie an.¹⁸ Lehmann legt in seiner 2018 erschienenen juristischen Dissertation einen Gesetzesentwurf vor, in dem er umfangreiche „Verbesserungspotenziale in einem akademischen Entwurf des Rechenschaftsrechts des Parteiengesetzes“¹⁹ niederlegt. Buchheim basiert ihre Reformvorschläge 2022 auf einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise, nachdem sie die parteiliche Rechenschaftslegung einem Vergleich mit der handelsrechtlichen Rechnungslegung der Kapitalgesellschaften unterzogen und die weitgehende

¹⁴ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 51 f.

¹⁵ Vgl. BGBl. (2002), S. 2268-2276.

¹⁶ Als Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) werden jene Regeln verstanden, die alle Kaufleute anwenden müssen, damit die handelsrechtlichen Zwecke des Jahresabschlusses erfüllt werden; vgl. Baetge, J. et al. (2021), S. 102 f.

¹⁷ Vgl. GRECO (Hrsg.) (2019), S. 6 f.; Transparency International Deutschland e.V. (2019) und dies. (2020).

¹⁸ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 229-255.

¹⁹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 465 ff.

Übereinstimmung der Adressateninteressen beider Berichtsinstrument konstatiert hatte.²⁰

Ansätze, betriebswirtschaftliche Erkenntnisse und Instrumente der Bilanzanalyse auf die parteiliche Rechenschaftslegung anzuwenden, um die Vergleichbarkeit der Parteien untereinander sowie die effiziente Informationsbeschaffung für die Adressaten zu erhöhen, liegen bisher nicht vor.²¹ So sind Vergleiche der Finanzierung einer politischen Partei über Perioden hinweg oder von Parteien untereinander zwar möglich, wenn die jährlichen Rechenschaftsberichte herangezogen und untersucht werden. Dabei handelt es sich jedoch um Dokumente mit einem Umfang mehrerer hundert Seiten, was systematische Vergleiche der Parteien untereinander erschwert.²² Ein kennzahlenbasiertes System, das die Informationen filtert und verdichtet, könnte die Vergleichbarkeit, Prüfung, Transparenz und Aussagekraft der Rechenschaftslegung der Parteien erhöhen und zugleich den Adressaten eine effiziente Filterung der umfangreichen Informationen ermöglichen.

2.3 Vergleich der Adressateninteressen politischer Parteien mit denen von Kapitalgesellschaften

Zwischen der parteilichen Rechnungslegung und dem Jahresabschluss der gewinnorientierten Kaufleute lassen sich in Deutschland deutliche Parallelen finden. So ähneln die erforderlichen Bestandteile des Rechenschaftsberichts, bestehend aus Vermögensbilanz, Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Erläuterungsteil, den Bestandteilen des Jahresabschlusses für Kapitalgesellschaften (Bilanz, GuV und Anhang) deutlich.²³

Auch der Vergleich mit den Größenkriterien des § 267 HGB zeigt, dass sich ein Großteil der Bundestagsparteien hinsichtlich ihres Gesamtvermögens und ihrer Einnahmen innerhalb oder sehr nahe an den Größenkriterien für große Kapitalgesellschaften bewegen.²⁴ Zudem hat der Gesetzgeber mit Verweis auf §§ 264 ff. HGB die strengeren Maßgaben für Kapitalgesellschaften, z.B. bzgl. der Prüfungs- und Offenlegungspflichten, auch für die Parteien zur Anwendung gebracht.²⁵

²⁰ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 232-258.

²¹ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 257

²² Beispielsweise umfasst der zusammengefügte Rechenschaftsbericht aller Bundestagsparteien für das Kalenderjahr 2017 insgesamt 350 Seiten, der des Jahres 2021 insgesamt 417 Seiten; vgl. BT-Drs. 19/7000 v. 14.01.2019 und 20/5960 v. 06.03.2023.

²³ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 240.

²⁴ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 235.

²⁵ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 238.

Abbildung 2: Formaler Aufbau der nach § 24 Abs. 9 PartG geforderten Zusammenfassung der Einnahmen- und Ausgabenrechnung (links) und Vermögensbilanz (rechts)

Einnahmen- und Ausgabenrechnung	Berichtsjahr		Vorjahr	
	€ Cent	%	€ Cent	%
Einnahmen der Gesamtpartei				
1. Mitgliedsbeiträge				
2. Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge				
3. Spenden von natürlichen Personen				
4. Spenden von juristischen Personen				
5. Einnahmen aus Unternehmensfähigkeit				
5a. Einnahmen aus Beteiligungen				
6. Einnahmen aus sonstigem Vermögen				
7. Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit				
8. staatliche Mittel				
9. sonstige Einnahmen				
Summe		100 %		100 %
Ausgaben der Gesamtpartei				
1. Personalausgaben				
2. Sachausgaben				
a) des laufenden Geschäftsbetriebes				
b) für allgemeine politische Arbeit				
c) für Wahlkämpfe				
d) für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen				
e) sonstige Zinsen				
f) im Rahmen einer Unternehmensfähigkeit				
g) sonstige Ausgaben				
Summe		100 %		100 %
Überschuss (+) oder Defizit (-)				

Vermögensbilanz	Berichtsjahr		Vorjahr	
	€ Cent	€ Cent	€ Cent	€ Cent
Besitzposten der Gesamtpartei				
A. ANLAGEVERMÖGEN				
I. Sachanlagen				
1. Haus- und Grundvermögen				
2. Geschäftsausstattung				
II. Finanzanlagen				
1. Beteiligungen an Unternehmen				
2. sonstige Finanzanlagen				
B. UMLAUFVERMÖGEN				
I. Forderungen an Gliederungen				
II. Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung				
III. Geldbestände				
IV. sonstige Vermögensgegenstände				
Summe				
Schuldposten der Gesamtpartei				
A. RÜCKSTELLUNGEN				
I. Pensionsverpflichtungen				
II. sonstige Rückstellungen				
B. VERBINDLICHKEITEN				
I. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen				
II. Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung				
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten				
IV. Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern				
V. sonstige Verbindlichkeiten				
Summe				
Reinvermögen der Gesamtpartei positiv (+) oder negativ (-)				

Quelle: Deutscher Bundestag (2021c)

Es lässt sich feststellen, dass sowohl die parteiliche Rechenschaftslegung als auch der Jahresabschluss einer Kapitalgesellschaft wie GmbH oder Aktiengesellschaft einer Informations-, Zahlungsbemessungs- und Dokumentationsfunktion unterliegen.²⁶ Über den Rechenschaftsbericht einer Partei wird eine Zahlungsbemessung ausgelöst, denn die staatlichen Teilfinanzierungsmittel werden anhand der darin dargelegten Zahlen festgesetzt. Im Handelsrecht hingegen dient der Jahresabschluss als Grundlage für Gewinnausschüttungen an die Gesellschafter und indirekt auch für die Bemessung der Gewinnsteuern.

Auch in Bezug auf die Informations- und Rechenschaftsfunktionen gibt es in beiden Sphären große Überschneidungen: Es werden nach innen und außen wirkende Informationen dargestellt und Entscheidungen können daran orientiert werden. Im Bereich der parteilichen Rechenschaftslegung sollen vor allem die Öffentlichkeit, Wähler, Konkurrenzparteien, Parteimitglieder und Förderer informiert und ihnen eine entsprechende Entscheidungs- und Beurteilungsbasis gegeben werden, um sie vor Fehleinschätzungen zu bewahren.²⁷ Sie sollen beurteilen können, mit welchen Mittelgebern eine Partei in Verbindung steht, ob und ggf.

²⁶ Vgl. Lehmann (2018), S. 176 ff.

²⁷ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 238.

in welchem Maße Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Geldgebern und Parteien entstehen könnten.²⁸ Darüber hinaus soll auch ersichtlich werden, inwiefern eine Partei selbst an Unternehmen beteiligt ist. Der Rechenschaftsbericht enthält zudem Informationen zur Mittelverwendung der Parteien, wodurch ersichtlich wird, wofür sie ihre Gelder einsetzen und ob sie über Geldmittel verfügen, die sie von der Unterstützung ihrer Aktivitäten durch die Bürger unabhängiger machen und ihnen ermöglichen, ihren Mitwirkungsauftrag zu vernachlässigen.²⁹ Ebenfalls werden über die Mitteleinnahmen und deren Verwendung Einblicke in das Innenleben der Partei möglich und damit Zusammenhänge in der Willensbildung innerhalb der Parteien erkennbar.³⁰

Im Bereich des handelsrechtlichen Jahresabschlusses für Kapitalgesellschaften werden innerhalb der Informations- und Rechenschaftsfunktionen vor allem die Stakeholder adressiert. Über das Haftungsprivileg (Ausschluss der persönlichen Haftung der Gesellschafter) kommt Kapitalgesellschaften eine entsprechend umfangreiche Transparenzpflicht zu, die Außenstehende in ihren Entscheidungen schützen und ihnen einen Einblick in die wirtschaftliche Lage des Unternehmens geben soll. Hierzu zählen Eigen- und Fremdkapitalgeber, Arbeitnehmende, Geschäftspartner, Konkurrenten, Gewerkschaften und Verbände oder auch der Staat. Ebenfalls erhalten interne Adressaten wie die Geschäftsführung, Gesellschafter sowie Betriebs- und Aufsichtsräte Informationen, mit denen sie Management-, Führungs- und Kontrollaufgaben ausüben können. Sowohl die parteiliche Rechenschaftslegung als auch der handelsrechtliche Jahresabschluss setzen für eine tatsachenentsprechende Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eine hinreichende Dokumentation des finanz erheblichen Handelns voraus (Dokumentationsfunktion).³¹

Der größte Unterschied beider Systeme liegt in der Gewinnerorientierung der Kapitalgesellschaften: Ihr Zweck besteht darin, erwerbswirtschaftlich zu agieren, Gewinne zu erzielen und damit das Vermögen zu vermehren.³² Dies steht im Gegensatz zu Parteien, deren Hauptzweck weder die Vermögensbildung noch die Gewinnerorientierung oder -ausschüttung ist.³³ Zwar unterliegen auch Parteien einem Interesse, Vermögen aufzubauen und ihr Kapital entsprechend zu erhalten, damit sie für kommende Wahlkämpfe finanziell gut aufgestellt sind und im Falle nachlassenden Zuspruchs aus der Wählerschaft solche kritischen Phasen finanziell überbrücken können.³⁴ Doch obliegt ihnen nach dem Grundgesetz vor allem

²⁸ Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 63 f.; Morlok, M. (2004), S. 434.

²⁹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 40; Koch, T. (2018), Vorbemerkungen zu §§ 18 ff. PartG, Rn. 42.

³⁰ Vgl. Angelov, M. (2006), S. 365; Lehmann, S. (2018), S. 52.

³¹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 184.

³² Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 238; Roos, B. (2021), S. 31.

³³ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 235, 238; Lehmann, S. (2018), S. 186.

³⁴ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 188 f.

die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und die Interessen gesellschaftlicher Gruppen zu vertreten.³⁵ Durch die staatlichen Zuschüsse aus Steuermitteln ist das Interesse der Öffentlichkeit an ihrer finanziellen Situation zugleich größer als an einzelnen Kapitalgesellschaften.³⁶

3. Auswahl und Adaption geeigneter Kennzahlen für Rechenschaftsberichte

Durch die Feststellung, dass Parteien im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen, lässt sich bereits eine Vielzahl von Kennzahlen der Betriebswirtschaftslehre wie z.B. die Eigenkapital- oder Umsatzrendite ausschließen. Diese sind für die Analyse der Rechenschaftsberichte von Parteien irrelevant, da sie vorwiegend Aussagen zum Gewinn adressieren. Die Auswahl der Kennzahlen erfolgt danach, welche Adressateninteressen anhand exemplarischer Kennzahlen beantwortet werden können und einen Erkenntnisgewinn für diesen Kreis versprechen.

Nach einer kurzen Vorstellung der jeweils ausgewählten Kennzahl und ihrer Bedeutung innerhalb der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse, folgt eine Überprüfung hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit und Aussagekraft auf Rechenschaftsberichte sowie eine Anwendung für jede Bundestagspartei auf Basis der verfügbaren Rechenschaftsberichte der letzten sechs Jahre. Da zwischen Erstellung der Rechenschaftsberichte und deren Offenlegung durch den Bundestagspräsidenten mehr als zwölf Monate vergehen, sind dies die Kalenderjahre 2016-2021.³⁷ Am Ende steht jeweils eine kurze Betrachtung über den Aussagewert der jeweiligen Kennzahl.

3.1 Betriebswirtschaftliche Bilanzanalyse und ihr Instrumentarium

Anhand der Bilanzanalyse wird versucht, Jahresabschlüsse methodisch zu untersuchen und auszuwerten, um entscheidungsrelevante Informationen über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung des Unternehmens sowie Aussagen zu dessen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu bekommen.³⁸ Es werden primär Jahresabschlüsse, Konzernabschlüsse³⁹ und Lageberichte herangezogen und gegeben-

³⁵ Vgl. Scholand, M. et al. (2017), S. 229 mit Bezug auf Di Fabio, U. (2008), S. 47.

³⁶ Vgl. Buchheim (2022), S. 237.

³⁷ Die Berechnung der Kennzahlen erfolgt auf Grundlage der von den Parteien veröffentlichten Rechenschaftsberichte in BT-Drs. 19/7000 v. 14.01.2019, 19/27595 v. 16.03.2021, 19/25700 v. 05.01.2021, 19/28000 v. 07.04.2021 und 20/5960 v. 06.03.2023.

³⁸ Vgl. Coenenberg, A.G. et al. (2021), S. 1085.

³⁹ Kapitalmarktorientierte Konzerne müssen seit 2005 ihren Konzernabschluss nach den International Financial Reporting Standards aufstellen, wohingegen nicht-kapitalmarktorientierte Konzerne diesbezüglich ein Wahlrecht haben, § 315e HGB. Da es sich bei Parteien nicht um Mutterunternehmen handelt, wird auf die IFRS-Standards nicht eingegangen.

nenfalls um Sekundärquellen wie Publikationen der Wirtschaftspresse oder freiwillige Veröffentlichungen von Unternehmen (z.B. Quartalsberichte, Pressemitteilungen) erweitert.⁴⁰ Dabei ist stets das Ziel der Bilanzanalyse, Informationen systematisch aufzubereiten und zu aggregieren, um eine Vergleichbarkeit zu schaffen sowie zielgerichtete Informationen über das Unternehmen zu gewinnen und interpretieren zu können.⁴¹

Darüber hinaus soll unternehmensinternen Adressaten (wie z.B. der Geschäftsführung), aber vor allem unternehmensexternen Adressaten (wie z.B. Fremdkapitalgebern, Geschäftspartnern, Kleinaktionären) eine Art Übersetzung der bereitgestellten Informationen ermöglicht werden.⁴² Unternehmen können in der Jahresabschlusserstellung legale, sog. bilanzpolitische Maßnahmen nutzen, um Informationsempfängern zielgerichtet ein in ihrem Sinne gestaltetes und den Unternehmenszielen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln.⁴³ Ebenfalls können Unternehmen über bilanzpolitische Maßnahmen Einfluss auf die Rechtsfolgen und Zahlungskonsequenzen nehmen, die über den Jahresabschluss ausgelöst werden; dazu gehören (über das Maßgeblichkeitsprinzip nach § 5 Abs. 1 Satz 1 EStG) die Steuerbemessung oder auch die Ausschüttungsbemessung.⁴⁴ Hierbei können sie Ansatz- und Bewertungswahlrechte des HGB ausüben sowie sich innerhalb von Ermessensspielräumen bewegen.⁴⁵ Die Bilanzanalyse versucht entsprechend, diese Maßnahmen zu decodieren, um ein wirklichkeitsgetreues Bild der Unternehmenslage, der finanziellen Stabilität zu erhalten und entsprechende Prognosen über dessen Entwicklungspotenziale treffen zu können.⁴⁶

Zudem soll Adressaten eine Art verdichtete Analyse bereitgestellt werden, die teils komplexe Sachverhalte in aggregierter Form bereitzustellen versucht.⁴⁷ Hierbei haben die verschiedenen Adressaten unterschiedliche Informationsbedürfnisse, die jedoch darin übereinstimmen, dass ihr Interesse der finanzielle Stabilität und der Ertragslage des Unternehmens gilt.⁴⁸ Eine Bilanzanalyse hat entsprechend das Interesse der Adressaten zu identifizieren und sich daraus abzuleiten.⁴⁹

⁴⁰ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 3.

⁴¹ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 4 f.; Wöltje, J. (2021), S. 315; Coenenberg, A. G. et al. (2021), S. 1090 ff.

⁴² Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 317; Coenenberg, A. G. et al. (2021), S. 1090.

⁴³ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 191 u. 291; Breitenstein, J. (2018), S. 48.

⁴⁴ Vgl. Coenenberg, A. G. et al. (2021), S. 1069; Brösel, G. (2021), S. 89.

⁴⁵ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 7.

⁴⁶ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 191, 291 u. 315; Breitenstein, J. (2018), S. 48; Roos, B. (2021), S. 355.

⁴⁷ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 322 und 335.

⁴⁸ Vgl. Roos, B. (2021), S. 355 f.

⁴⁹ Vgl. Brösel, G. (2021), S. 5.

Am Anfang der Bilanzanalyse steht zunächst eine Aufbereitung des zur Verfügung stehenden Zahlenwerks und damit eine Erstellung einer Strukturbilanz und Struktur-Erfolgsrechnung, die die Werte nach einem festen Gliederungs- und Erfassungsschema zusammenfassen.⁵⁰ Daran anschließend werden Kennzahlen darauf angewendet und einer Beurteilung unterzogen.⁵¹ Dabei ermöglicht die Kennzahlenanalyse eine komprimierte Sichtweise und Zusammenfassung einer Vielfalt von Daten aus dem Jahresabschluss.⁵² Dies lässt eine Vergleichbarkeit innerhalb von Branchen oder im Jahresvergleich zu und kann Aussagen über die Entwicklung und das Potenzial des Unternehmens ermöglichen.⁵³

3.2 Anwendbarkeit und Adaption von ausgewählten Kennzahlen

Im Folgenden werden ausgewählte Kennzahlen der Bilanzanalyse vorgestellt, ihre Anwendbarkeit auf Rechenschaftsberichte politischer Parteien untersucht und deren Aussagewert beurteilt.⁵⁴ Die Kennzahlenauswahl erfolgt dabei auf Basis der vorgestellten Adressateninteressen der Rechenschaftsberichte. Eine spezielle Aufbereitung bzw. „Decodierung“ der Zahlen, wie für die Bilanzierung der Kapitalgesellschaften beschrieben, ist innerhalb der Sphäre der Rechenschaftslegung der Parteien unerheblich, da bisher bilanzpolitische Maßnahmen innerhalb der parteilichen Rechenschaftslegung mangels intensiver Analyse der Rechenschaftsberichte nicht zu erwarten sind. Vielmehr ist es innerhalb der parteilichen Rechenschaftslegung wichtig, den Empfängern einen komprimierten Überblick und eine entsprechende Übersetzung des komplexen Zahlenwerks der Rechenschaftsberichte und damit einhergehend auch eine Vergleichbarkeit der Parteien untereinander zu ermöglichen.

3.2.1 Überschuss bzw. Defizit des Jahres

Parteien weisen in ihren Rechenschaftsberichten keinen Jahresüberschuss – auch als Gewinn bezeichnet – aus, wie es innerhalb der handelsrechtlichen Bilanzierung der Fall ist. So wird der Jahresüberschuss im Handelsrecht als Differenz der erzielten Erträge und Aufwendungen ermittelt und stellt das summarische Ergebnis des Geschäftsjahres dar, was auch als Jahresdefizit ausfallen kann.⁵⁵ Damit

⁵⁰ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 335.

⁵¹ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 335.

⁵² Vgl. Roos, B. (2021), S. 369.

⁵³ Vgl. Roos, B. (2021), S. 369.

⁵⁴ Das beispielhafte Hinzuziehen der Einnahmen- und Ausgabenrechnung und Vermögensbilanz eines Rechenschaftsberichts (bspw. der BT-Drs. 19/7000 v. 14.01.2019, 19/27595 v. 16.03.2021, 19/25700 v. 05.01.2021, 19/28000 v. 07.04.2021 oder 20/5960 v. 06.03.2023) kann hilfreich sein, um die im folgenden Teil vorgestellten Kennzahlen und deren beschriebene Herkunft nachzuvollziehen.

⁵⁵ Vgl. Pape, U. (2018), S. 281.

gilt der Jahresüberschuss als Gewinn aus dem laufenden Geschäftsjahr nach Steuern und vor Gewinnausschüttung.⁵⁶ Vom Jahresüberschuss ausgehend wird unter Berücksichtigung eines Gewinn- oder Verlustvortrags und der Einstellung oder Entnahme von Rücklagen das Ausschüttungspotenzial ermittelt.⁵⁷ Die Mittel, die im Unternehmen verbleiben, also thesauriert werden, erhöhen damit das Eigenkapital des Unternehmens.⁵⁸

Auch im Bereich der parteilichen Rechenschaftslegung ist es möglich, einen dem Jahresüberschuss äquivalenten Wert aus den Rechenschaftsberichten zu entnehmen.⁵⁹ So müssen Parteien nach § 24 Abs. 9 PartG eine Zusammenfassung ihrer Einnahmen- und Ausgabenrechnung geben, an deren Ende ein Überschuss oder Defizit ausgewiesen wird (siehe Abb. 2).⁶⁰ Genau dieser Ausweis des Überschusses bzw. Defizits der Partei kann als Jahresüberschuss bzw. -fehlbetrag verstanden werden, da das PartG auch Abschreibungen und Rückstellungen und damit eine Periodisierung des Ergebnisses unabhängig von Zahlungen vorsieht.⁶¹ So kann der Empfängerkreis einen Eindruck davon bekommen, was bei einer Partei nach Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben am Ende des Geschäftsjahres, aber vor allem auch in der Betrachtung mehrerer Perioden hinweg übrigbleibt und für die Folgeperioden gegebenenfalls als Eigenkapital zur Verfügung steht oder ob sich Defizite ergeben haben.

In nachstehender Tabelle erfolgt ein Blick auf die ausgewiesenen Überschüsse und Defizite der Jahre 2016 bis 2021, an dessen Ende der kumulierte Gesamtwert der sechs Jahre steht.

⁵⁶ Vgl. Wöltje, J. (2022), S. 59.

⁵⁷ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 104; Wöltje, J. (2022), S. 43 f.

⁵⁸ Vgl. Wöltje, J. (2022), S. 59.

⁵⁹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 186.

⁶⁰ In der GuV werden Aufwendungen und Erträge ausgewiesen, im Parteiengesetz Einnahmen und Ausgaben. Im Parteienrecht werden jedoch die Einnahmen und Ausgaben um Abschreibungen und Rückstellungen erweitert, sodass das parteirechtliche Verständnis von Einnahmen und Ausgaben dem handelsrechtlichen Verständnis von Aufwand und Ertrag gleichgesetzt werden kann (vgl. Buchheim, R. (2022), S. 241 mit Bezug auf IDW RS HFA 12, RN 21).

⁶¹ Vgl. Lehmann, S. (2018), S. 186. Alternativ ist es möglich, über die nach § 24 Abs. 9 PartG anzugebende Zusammenfassung der Vermögensbilanz den Jahresüberschuss zu ermitteln, indem die Reinvermögensentwicklung einem periodenübergreifenden Jahresvergleich unterzogen wird, vgl. ebenda.

Tabelle 1: Überschuss-/Defizit ausweis Bundestagsparteien 2016–2021

Überschuss/ Defizit							Kumuliert
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
FDP	1.084.732 €	-608.805 €	8.145.202 €	2.986.141 €	5.199.741 €	-118.269 €	16.688.741 €
Linke	3.860.857 €	-1.683.049 €	7.297.689 €	-25.230 €	6.775.844 €	-3.855.252 €	12.370.859 €
Grüne	2.564.096 €	-3.821.222 €	9.633.681 €	9.372.395 €	11.924.101 €	-5.585.048 €	24.088.005 €
SPD	15.432.076 €	-15.090.568 €	30.914.326 €	9.936.552 €	20.234.891 €	4.263.304 €	65.690.582 €
CDU	15.576.459 €	-7.231.316 €	27.978.043 €	3.472.172 €	28.927.636 €	-14.501.562 €	54.221.432 €
CSU	2.846.234 €	-1.804.204 €	411.262 €	4.932.801 €	-2.140.380 €	2.260.072 €	6.505.785 €
AfD	4.510.602 €	-3.553.939 €	12.507.851 €	2.482.143 €	6.618.749 €	-9.232.406 €	13.332.999 €
		Bundestagswahl		Europawahl		Bundestagswahl	

Quelle: eigene Darstellung

Alle Bundestagsparteien weisen in den Jahren 2016 bis 2021 Überschüsse und Defizite aus, wobei die größten Defizite innerhalb der Bundestagswahljahre 2017 und 2021 anfielen. Wie in der folgenden Tabelle 2 zu sehen ist, waren dies Jahre, in denen die Parteien (außer die CSU 2021) erhöhte Ausgaben für Wahlkämpfe getätigt haben; ebenso zeigt sich im Jahr der Europawahl 2019 ein sprunghafter Anstieg der Wahlkampfausgaben (ebenfalls nicht bei der CSU).

Tabelle 2: Ausgaben für Wahlkämpfe der Bundestagsparteien 2016–2021

Ausgaben für Wahlkämpfe						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FDP	6.224.762 €	17.457.777 €	4.628.119 €	11.874.398 €	7.916.037 €	25.183.466 €
LINKE	4.243.558 €	10.488.792 €	2.022.684 €	10.372.572 €	3.420.194 €	13.012.855 €
Grüne	9.264.877 €	15.849.865 €	5.594.780 €	13.238.973 €	13.002.743 €	42.620.345 €
SPD	25.302.606 €	56.218.153 €	15.267.158 €	34.761.007 €	35.479.812 €	55.314.485 €
CDU	24.455.290 €	60.866.451 €	11.135.865 €	40.247.918 €	27.119.802 €	73.219.125 €
CSU	1.094.976 €	10.111.195 €	12.763.890 €	8.872.701 €	22.232.435 €	10.399.732 €
AfD	3.818.558 €	12.974.516 €	2.851.006 €	7.210.916 €	2.732.210 €	15.535.941 €
		Bundestagswahl		Europawahl		Bundestagswahl

Quelle: eigene Darstellung

Der in Tabelle 1 in der rechten Spalte angegebene kumulierte Gesamtwert zeigt an, dass bei allen Bundestagsparteien die über die sechs Jahre erzielten Überschüsse die Defizite insgesamt mehr als ausgleichen konnten. Zudem ist zu erkennen, dass im Jahr 2018 bei allen Parteien (außer der CSU) die Überschüsse die im Vorjahr erzielten Defizite mehrfach ausgleichen konnten. Da Parteien – anders als Unternehmen – keine Gewinne ausschütten oder Rücklagen bilden müssen, die dem Überschuss entnommen werden würden, verbleiben die erzielten Überschüsse stets als Eigenkapital bei den Parteien und haben das Reinvermögen entsprechend erhöht.

3.2.2 Eigenkapitalquote zur Analyse der Finanzstruktur und Resilienz in Krisen

Die Eigenkapitalquote gibt in der Betriebswirtschaftslehre an, wie die unternehmerische Finanzierungsstruktur aufgestellt ist und gibt Auskunft darüber, wie das Unternehmen mit haftendem Eigenkapital ausgestattet ist, worüber Aussagen zur finanziellen Stabilität, der Kreditwürdigkeit und der Überbrückungsfähigkeit von Krisen möglich werden.⁶² Dabei wird das Eigenkapital in Beziehung zum Gesamtkapital gesetzt, worüber Einschätzungen möglich werden, welche Dispositionsfreiheit ein Unternehmen hat und über welche Kapitalreserven es verfügt.⁶³ Die nachfolgende Formel zeigt die Ermittlung der Eigenkapitalquote (EKQ) innerhalb der Bilanzanalyse:

$$\text{EKQ} = \frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Da Parteien kein Eigenkapital ausweisen und zudem über die Teilfinanzierung mit staatlichen Finanzmitteln ausgestattet werden, bietet sich die Eigenkapitalquote zunächst nicht offensichtlich als Kennzahl an. Auf den zweiten Blick lohnt jedoch eine Betrachtung der Eigenkapitalquote der Parteien, insofern man die Empfängerinteressen berücksichtigt: Denn anhand der Ermittlung der Eigenkapitalquote lassen sich Rückschlüsse ziehen, inwieweit Parteien ohne mögliche Einflussnahme von Fremdkapitalgebern frei agieren können und konnten, da eine hohe Eigenkapitalquote bedeutet, dass wenig Mittel fremdfinanziert wurden.

Um die Kennzahl auf Rechenschaftsberichte anwenden zu können, müssen die hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen: Parteien geben nach § 24 Abs. 6 Nr. 3 PartG in der Vermögensbilanz ihr Reinvermögen an, was der Differenz der Summe ihrer Besitzposten (Anlage- und Umlaufvermögen) und ihrer Schuldposten (Rückstellungen und Verbindlichkeiten) entspricht. Damit stimmt der Ausweis des Reinvermögens der Partei mit dem handelsrechtlichen Verständnis des Reinvermögens überein, bei dem die Summe aller Aktiva-Positionen, abzüglich des Fremdkapitals das bilanzielle Reinvermögen angibt und damit dem Eigenkapital entspricht.⁶⁴ Das Gesamtkapital hingegen ist die Summe aus Eigen- und Fremdkapital und wird im Handelsrecht als Bilanzsumme ausgewiesen. Somit lässt sich auch das Äquivalent zur Bilanzsumme (also Gesamtkapital) aus dem Rechenschaftsbericht herauslesen, das als Summe der Besitzposten angegeben ist oder ebenfalls als Summe aus den Schuldposten, addiert mit dem

⁶² Vgl. Pape, U. (2018), S. 297; Wöltje, J. (2021), S. 377.

⁶³ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 377.

⁶⁴ Vgl. Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 82. Das Wahlrecht des § 28 Abs. 3 PartG, dass Gebietsverbände nur Ein- und Auszahlungen erfassen, kann zu Verzerrungen der Bilanzsumme und des Eigenkapitals führen. Dies betrifft aber alle Parteien.

Reinvermögen ermittelt werden kann. Die nachfolgende Formel zeigt die Ermittlung der Eigenkapitalquote innerhalb der in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Werte:

$$\text{EKQ} = \frac{\text{Reinvermögen}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Die nun folgende Tabelle zeigt die so ermittelten Eigenkapitalquoten der Bundestagsparteien:

Tabelle 3: Eigenkapitalquoten der Bundestagsparteien 2016–2021

Eigenkapitalquote							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	25,59	21,50	38,39	46,28	54,42	51,83	39,67
Linke	98,10	97,79	97,54	98,18	97,15	97,79	97,76
Grüne	88,26	87,43	74,16	76,46	79,37	75,91	80,27
SPD	73,24	67,88	70,64	74,47	76,58	76,07	73,15
CDU	83,00	81,58	89,48	90,33	92,87	91,90	88,19
CSU	63,32	59,98	56,90	60,63	62,61	63,85	61,22
 AfD	94,07	88,81	93,50	82,14	86,96	73,29	86,46

Quelle: eigene Darstellung

Die Parteien weisen innerhalb des Betrachtungszeitraums hohe Eigenkapitalquoten aus, was für einen hohen Freiheitsgrad gegenüber Fremdkapitalgebern und eine hohe Haftungssubstanz spricht.⁶⁵ Zudem verfügen die Parteien bei einem hohen Ausweis über eine hohe Liquidität und einen Puffer, der künftige Defizite ausgleichen kann.⁶⁶ Die Partei DIE LINKE erreicht während des gesamten Betrachtungszeitraums bei der Ausstattung mit Eigenkapital fast 100 %, was zeigt, dass sie kaum Kredite in Anspruch nimmt. Auch die anderen Parteien können größtenteils hohe Eigenkapitalquoten ausweisen.

Ins Auge fällt die FDP, die insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 eine sehr geringe Eigenkapitalquote hatte, ihr Gesamtkapital bestand zu dieser Zeit zu rund 74 % bzw. 78 % aus Krediten. Über die betrachteten Jahre hinweg konnte die FDP zwar die Eigenkapitalquote erhöhen, bleibt aber weiterhin deutlich hinter den Quoten aller anderen Bundestagsparteien zurück.

Insbesondere bei geringer Eigenkapitalquote einer Partei sind deren Kreditgeber von besonderem Interesse, da sie einen deutlich stärkeren wirtschaftlichen Druck ausüben können als Spendende, deren Namen und Anschrift bereits ab € 10.000 im Rechenschaftsbericht angegeben werden muss.⁶⁷

⁶⁵ Vgl. für Unternehmen Wöltje, J. (2022), S. 243.

⁶⁶ Vgl. für Unternehmen Brösel, G. (2021), S. 204.

⁶⁷ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 249; Marquardt (2013), S. 533.

3.2.3 Fremdkapitalquote zur Analyse der Kreditgeber

Die Fremdkapitalquote gibt innerhalb der Betriebswirtschaft den Anteil der Verbindlichkeiten am Gesamtkapital an und lässt Aussagen darüber zu, inwiefern Unternehmen verschuldet sind:⁶⁸

$$FKQ = \frac{\text{Fremdkapital}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Zunächst erscheint die Ermittlung der Fremdkapitalquote für die Rechenschaftsberichte obsolet, da sie in ihrer Ursprungsform den einfachen Umkehrwert der Eigenkapitalquote darstellt und somit einfach aus der zuvor ermittelten EKQ herausgelesen werden könnte (ein im Jahr 2017 von der CSU ermittelter EKQ-Wert von 59,58 % bedeutet somit beispielsweise gleichzeitig eine FKQ von 40,42 %).⁶⁹ Dennoch ist das Aufsetzen einer modifizierten FKQ im Bereich der parteilichen Rechenschaftslegung durchaus sinnvoll aus Adressatensicht und der Rechenschaftspflicht der Parteien: Diese sind nach § 24 Abs. 6 Nr. 2 B PartG verpflichtet, ihre Verbindlichkeiten aufzuschlüsseln in „Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen, Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern und sonstige Verbindlichkeiten“. Da auch Banken oder sonstige Darlehensgeber versucht sein können, über günstige Kreditvergaben Einfluss auf die Parteien auszuüben, lohnt ein Blick auf die Fremdkapitalquote: Insbesondere Parteien, die auf Kredite angewiesen sind und zudem über wenig kreditstärkendes Vermögen verfügen, können in Abhängigkeitsverhältnisse gegenüber entgegenkommenden Kreditgebern geraten, womit die Unabhängigkeit gefährdet wäre.⁷⁰

Um eine Aussage darüber zu treffen, in welchem Ausmaß Parteien von welchen Gruppen Kredite erhielten, kann die Fremdkapitalquote nach Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern aufgeschlüsselt werden. So ist es auch in der Bilanzanalyse üblich, die Fremdkapitalquote auszufertigen und beispielsweise nach Fristigkeiten aufzugliedern,⁷¹ was allerdings für Parteien nicht möglich ist, da das PartG keine Präzisierung der Verbindlichkeiten nach Fristigkeiten fordert.

Eine Ermittlung der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten im Verhältnis zum Gesamtkapital ist jedoch möglich. Dies lässt Rückschlüsse zu, inwiefern Parteien Kredite von Banken erhalten und in welchem Umfang sie mit Kreditinstituten

⁶⁸ Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 382.

⁶⁹ Vgl. Kühnberger, M. / Wohlgemuth, V. (2022), S. 147.

⁷⁰ Vgl. Angelov, M. (2010), S. 407 f.

⁷¹ Vgl. Breitenstein, J. (2018), S. 401 mit Bezug auf KGSt (Hrsg.) (2011), S. 36 f. und Lasar, A. (2011), S. 498 f.

in Verbindung stehen. Gleiches gilt für die Position der Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern und wird über folgende Formeln berechnet:

$$\text{FKQ Kreditinstitute} = \frac{\text{Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

$$\text{FKQ sonstige Darlehensgeber} = \frac{\text{Verbindlichkeiten ggü. sonstigen Darlehensgebern}}{\text{Gesamtkapital}} * 100$$

Die nachfolgende Tabelle zeigt die so ermittelten Fremdkapitalquoten, unterteilt nach FKQ Kreditinstitute, FKQ sonstige Darlehensgeber und die Gesamt-FKQ:

Tabelle 4: Modifizierte Fremdkapitalquoten Bundestagsparteien 2016–2021

Fremdkapitalquote Kreditinstitute							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	21,97	36,34	23,32	15,17	8,62	8,73	19,03
Linke	0,12	0,07	0,02	0,02	0,00	0,00	0,04
Grüne	8,81	9,27	5,89	4,61	2,57	2,25	5,56
SPD	11,18	17,12	14,58	10,83	10,12	9,36	12,20
CDU	11,45	12,15	4,48	3,42	2,46	2,30	6,04
CSU	13,45	17,78	22,26	18,89	16,00	14,24	17,10
AfD	0,00	0,00	0,00	1,06	0,87	1,00	0,49
Fremdkapitalquote sonst. Darlehensgeber							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	44,38	36,85	28,16	24,28	19,16	16,67	28,25
Linke	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grüne	0,05	0,04	0,01	0,01	0,04	0,02	0,03
SPD	2,22	2,04	1,56	1,04	0,83	0,70	1,40
CDU	0,34	0,36	0,21	0,14	0,10	0,23	0,23
CSU	0,60	0,51	0,46	0,58	0,54	0,48	0,53
AfD	1,40	1,94	0,48	0,27	0,24	0,18	0,75
Fremdkapitalquote Kreditinstitute und Darlehensgeber summiert							
Angaben in %							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt
FDP	66,35	73,19	51,49	39,45	27,78	25,40	47,28
Linke	0,13	0,08	0,03	0,02	0,00	0,00	0,04
Grüne	8,86	9,31	5,90	4,62	2,61	2,27	5,59
SPD	13,40	19,16	16,14	11,87	10,95	10,06	13,60
CDU	11,78	12,50	4,68	3,56	2,56	2,53	6,27
CSU	14,06	18,29	22,72	19,47	16,54	14,71	17,63
AfD	1,40	1,94	0,48	1,34	1,12	1,18	1,24

Quelle: eigene Darstellung

Die ermittelten Werte zeigen, dass die FDP 2016 und 2017 einen hohen Ausweis sowohl bei den Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern als auch Kreditinstituten hat – auch im Verhältnis zu den anderen Parteien. Im Jahr 2016 hat die FDP 44,38 % ihres Gesamtkapitals über Mittel sonstiger privater Darlehensgeber und 21,97 % über Kreditinstitute finanziert. Im Jahr 2017 ist die Fremdkapitalquote gegenüber sonstigen Darlehensgebern gesunken, die Fremdkapitalquote gegenüber Kreditinstituten dagegen gestiegen. In Summe war jeweils in den Jahren 2016 und 2017 ein Großteil ihres Gesamtkapitals über Kredite dieser

beiden Mittelgebergruppen finanziert. Für die Fremdkapitalquote gilt, dass ein hoher Ausweis für eine vergleichsweise geringere finanzielle Stabilität und fehlende Unabhängigkeit gegenüber Fremdkapitalgebern spricht.⁷² Innerhalb des untersuchten Zeitraums hat die FDP die Verbindlichkeiten gegenüber beiden Gruppen abgebaut; im Vergleich zu den anderen Parteien ist ihre Quote 2021 im Bereich der sonstigen Darlehensgeber aber weiterhin hoch. Bei den summierten Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern liegt die FDP weiterhin deutlich oberhalb der Werte der restlichen Parteien.

Insgesamt kann über die ausdifferenzierte Fremdkapitalquote ermittelt werden, inwiefern eine Partei im Betrachtungszeitraum mit den beiden genannten Mittelgebergruppen in Verbindung stand. Da das Parteiengesetz keine weiterführenden Angaben der Parteien zu Darlehensgebern, Kreditkonditionen, Fristigkeiten, Kreditsummen etc. fordert, lassen sich darüber hinaus keine tiefergehenden Erkenntnisse gewinnen.⁷³ Die Kennzahlen zeigen jedoch auf, dass hier dringender Reformbedarf des PartG besteht: Insbesondere die Namen wesentlicher Darlehensgeber sowie die Fristen der Kreditgewährung sollten angabepflichtig im Erläuterungsteil werden. Anders als bei Spenden sollte die Schwelle zur namentlichen Veröffentlichung aber nicht bei den derzeit geltenden € 10.000 (deren Absenkung auf € 3.300 an anderer Stelle bereits vorgeschlagen wurde)⁷⁴ liegen, sondern eher bei € 300.000 Kredit an eine Partei pro Kreditinstitut bzw. juristische oder natürliche Person pro Jahr angesetzt werden.

3.2.4 Liquiditätsanalyse

Anhand der Ermittlung der Liquidität eines Unternehmens wird versucht eine Aussage darüber zu treffen, inwiefern ein Unternehmen fällige Zahlungsverpflichtungen fristgerecht bedienen kann.⁷⁵ Hierbei werden die vorhandenen liquiden Mittel ins Verhältnis zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten gesetzt. Bei der Liquidität I. Grades setzt man die liquiden Mittel – also solche, die unmittelbar geldnahe sind (Kassenbestand, Bankguthaben, Schecks oder jederzeit veräußerbare Wertpapiere des Umlaufvermögens) – ins Verhältnis zum kurzfristigen Fremdkapital, wofür i.d.R. die kurzfristigen Verbindlichkeiten (also solche von bis zu einem Jahr Laufzeit), die Steuerrückstellungen sowie die sonstigen Rückstellungen herangezogen werden.⁷⁶ Die so ermittelte Bar-Liquidität gibt Auskunft darüber, wie gut ein Unternehmen mit liquiden Mitteln ausgestattet ist, um kurzfristige Verbindlichkeiten bezahlen zu können.⁷⁷

⁷² Vgl. Wöltje, J. (2021), S. 377 f. und 382.

⁷³ Vgl. Krumbholz, A. (2010), S. 266; Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 78 und 79.

⁷⁴ Vgl. dazu ausführlich Buchheim (2022), S. 242-249.

⁷⁵ Vgl. Pape, U. (2018), S. 292 f.

⁷⁶ Vgl. Pape, U. (2018), S. 293 f.

⁷⁷ Vgl. Pape, U. (2018), S. 294.

Die Liquidität II. Grades zieht das sog. monetäre Umlaufvermögen hinzu. Den liquiden Mitteln werden die kurzfristig liquidierbaren Mittel (kurzfristige Wertpapiere und kurzfristige Forderungen) hinzugerechnet und dann ebenfalls ins Verhältnis zum kurzfristigen Fremdkapital gesetzt.⁷⁸ Denn auch aus diesen Mitteln kann kurzfristige Zahlungsfähigkeit gewährleistet werden. Die nachfolgenden Formeln stellen die Ermittlung der beiden Liquiditätsgrade innerhalb der Bilanzanalyse nochmals dar:

$$\text{Liquiditätsgrad I} = \frac{\text{Liquide Mittel}}{\text{Kurzfristiges Fremdkapital}} * 100$$

$$\text{Liquiditätsgrad II} = \frac{\text{Monetäres Umlaufvermögen}}{\text{Kurzfristiges Fremdkapital}} * 100$$

Die Ermittlung der klassischen Liquiditätsgrade ist im Bereich der Parteienfinanzierung als solche ersteinmal nicht möglich, da das Parteiengesetz keine Aufspaltung in kurz-, mittel-, oder langfristiges Fremdkapital fordert. Dennoch wird eine Betrachtung dieser Kennzahl in ebenfalls modifizierter Form vorgenommen, da dem Empfängerkreis über die Ermittlung der Liquiditätsgrade ein Einblick gegeben werden kann, wie die Parteien mit Geldmitteln im Vergleich zu ihren Verbindlichkeiten ausgestattet sind.

Parteien müssen in ihrer Vermögensbilanz ihre Geldbestände (als Kassenbestände und Bankguthaben) ausweisen.⁷⁹ Ebenfalls erfolgt ein Ausweis der sonstigen Rückstellungen sowie der unterschiedlichen Verbindlichkeiten (wie bei der vorgenannten Kennzahl zur modifizierten Fremdkapitalquote bereits vorgestellt).⁸⁰ Auch, wenn innerhalb der Rechenschaftsberichte keine Angaben zu Fristigkeiten genannt werden, führt die Anwendung eines abgewandelten Liquiditätsgrades zu einem Erkenntnisgewinn, wenn man die Geldbestände der Parteien ins Verhältnis zu einem Teil ihrer Verbindlichkeiten setzt. Hierzu werden für die Kennzahlenermittlung die Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern, die sonstigen Verbindlichkeiten und die sonstigen Rückstellungen in die Betrachtung mit einbezogen (oder umgekehrt ausgedrückt, die Schuldposten, abzüglich der Pensionsrückstellungen und der Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen). Die Pensionsverpflichtungen werden nicht berücksichtigt, da sie in der Regel als langfristige Verbindlichkeiten gelten. Ebenfalls werden die Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen außer Acht gelassen, da ihnen ein wertmäßig ähnlicher⁸¹

⁷⁸ Vgl. § 24 Abs. 6 Nr. 1 B 3 PartG; Wöltje, J. (2021), S. 407 f.

⁷⁹ Vgl. Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 63 mit Bezug auf Lohr, A. (2000), S. 1108.

⁸⁰ § 24 Abs. 6 Nr. 2 A 2 und 2 B PartG.

⁸¹ Beide Positionen (Forderungen an Gliederungen und Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen) müssen wertmäßig gleich hoch ausfallen, da sie lediglich zwei verschiedene Perspektiven im Bereich

oder gleich hoher Ausweis auf der Seite der Besitzposten als Forderungen gegenüber Gliederungen gegenübersteht. Die restlichen Schuldposten werden für die Ermittlung des Liquiditätsgrads I als kurzfristig angenommen, auch wenn sich dies aus den Rechenschaftsberichten nicht eindeutig entnehmen lässt. Der auf die Rechenschaftsberichte anzuwendende Liquiditätsgrad I lässt sich über folgende Formel ermitteln:

$$\text{Liquiditätsgrad I} = \frac{\text{Geldbestände}}{(\text{Schuldposten} - \text{Pensionsrückst.} - \text{Verbindlk. Gliederungen})} * 100$$

In der folgenden Tabelle ist der so ermittelte Liquiditätsgrad I der Bundestagsparteien dargestellt:

Tabelle 5: Liquiditätsgrad I der Bundestagsparteien 2016–2021

Liquiditätsgrad I						
Angaben in %						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FDP	48	44	57	81	106	103
Linke	3093	2482	2359	3393	2418	2852
Grüne	573	523	656	837	1177	842
SPD	209	159	193	245	270	263
CDU	419	384	664	773	1042	705
CSU	262	230	202	247	278	306
AfD	1437	653	822	341	476	226

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 5 gibt das prozentuale Verhältnis der Geldmittel zu den als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten⁸² an. Es fallen große Unterschiede zwischen den Parteien auf: Die FDP bspw. hätte in den Jahren 2016, 2017 und 2018 etwa die Hälfte ihrer Verbindlichkeiten aus den Geldmitteln bezahlen können, während andere Parteien in dieser Zeit ihre Verbindlichkeiten teilweise mehrfach aus den Geldmitteln hätten bedienen können. Auffällig hoch ist hier der Ausweis der Partei DIE LINKE, da diese insgesamt kaum Verbindlichkeiten hatte (was bereits die Ermittlung der Eigenkapitalquote in Tab. 3 gezeigt hat). Im Jahr 2016 hatte sie entsprechend ihre Verbindlichkeiten mehr als 30-fach über die Geldmittel gedeckt. Ab dem Jahr 2020 kann auch die FDP ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten komplett aus den Geldmitteln bedienen. Die Entwicklung der AfD zeigt, dass die

des innerparteilichen Finanzausgleichs darstellen. Weichen die Werte voneinander ab, deutet dies auf eine Fehlbuchung hin, vgl. Jochum, H. (2018), § 24 PartG Rn. 61. Eine Abweichung kann jedoch auch über die Inanspruchnahme des Wahlrechts in § 28 Abs. 3 PartG entstehen, „Einnahmen und Ausgaben im Jahr des Zu- bzw. Abflusses zu verbuchen, auch wenn die jeweiligen Forderungen bzw. Verbindlichkeiten bereits im Vorjahr entstanden sind“ (BT-Drs. 20/1490, S. 31).

⁸² Beim Liquiditätsgrad I sind hier immer die als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten gemeint, die für die Kennzahlenermittlung herangezogen worden sind.

Partei im Jahr 2016 noch eine 14-fache Deckung ihrer Verbindlichkeiten über Geldmittel hatte, die bis 2021 auf das Zweifache zurückgegangen ist. Im Verlauf der Jahre hat die AfD ihre Verbindlichkeiten demnach deutlich erhöht.

Der Ausweis des Liquiditätsgrads I fällt bei allen untersuchten Parteien insgesamt sehr hoch aus, denn es erfolgte an dieser Stelle lediglich eine Betrachtung der Geldmittel im Verhältnis zu den als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten.⁸³ Herausgestellt werden konnte, dass alle Parteien also ihre als kurzfristig angenommenen Verbindlichkeiten aus ihren liquiden Mitteln bedienen können.

Daher wird noch ein weiterer Liquiditätsgrad entworfen, bei dem die Geldmittel allen Verbindlichkeiten der Parteien – also auch den Pensionsrückstellungen und den Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen – gegenübergestellt werden. Es wird hierbei betrachtet, inwiefern die Parteien in der Lage waren und sind, ihre gesamten Verbindlichkeiten – also auch diejenigen langfristiger Natur (Pensionsrückstellungen) und auch diejenigen, die sich über die Forderung gegenüber Gliederungen eigentlich wieder ausgleichen – über die Geldmittel zu bedienen. Der für die Rechenschaftslegung herangezogene Liquiditätsgrad wird folgendermaßen ermittelt:

$$\text{Modifizierter Liquiditätsgrad II} = \frac{\text{Geldbestände}}{\text{Schuldposten}} * 100$$

In der folgenden Tabelle ist der so ermittelte modifizierte Liquiditätsgrad II der untersuchten Bundestagsparteien dargestellt:

Tabelle 6: Modifizierter Liquiditätsgrad II der Bundestagsparteien 2016–2021

Modifizierter Liquiditätsgrad II						
Angabe in %						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FDP	48	44	57	81	106	103
Linke	3093	2482	2359	3393	2418	2852
Grüne	573	523	212	242	308	223
SPD	144	124	140	161	179	160
CDU	404	370	624	721	958	651
CSU	144	134	125	147	147	154
AFD	1437	653	822	341	476	226

Quelle: eigene Darstellung

⁸³ Für die Ermittlung der Kennzahl wurde angenommen, dass alle Verbindlichkeiten, außer der Pensionsrückstellungen kurzfristiger Natur sind. Es ist jedoch anzunehmen, dass sich z.B. innerhalb der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern auch Verbindlichkeiten mittel- und langfristiger Natur befinden. Würde man diese aus der Kennzahlenermittlung herausrechnen können, würden die Zahlen entsprechend weiter ansteigen.

Wie die Auswertung des modifizierten Liquiditätsgrad II zeigt, verändern sich die Zahlen bei einigen Parteien nicht – darunter FDP, DIE LINKE, und die AfD. Daraus lässt sich ableiten, dass der Liquiditätsgrad I bereits aussagt, inwiefern all ihre Verbindlichkeiten durch Geldbestände gedeckt sind. Bei den restlichen Parteien (DIE GRÜNEN, SPD, CDU und CSU) verändert sich der Wert durch die Hinzunahme der langfristigen Verbindlichkeiten. Die Werte liegen jedoch weiterhin bei allen Parteien über 100 %, wodurch sich zeigt, dass alle Parteien in der Lage sind, ihre gesamten Verbindlichkeiten (teilweise mehrfach) aus dem Geldbestand zu bedienen, was ein hohes Investitionspotenzial und eine vorsichtige Ausgabenpolitik erkennen lässt.

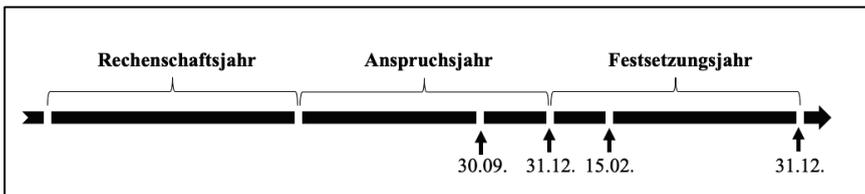
4. Individual-Kennzahlen für die Analyse der staatlichen Teilfinanzierung

Anders als gewinnorientierte Kaufleute erhalten politische Parteien in Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben Zuschüsse aus Steuermitteln. Im Folgenden werden daher zusätzlich zwei Individual-Kennzahlen auf Basis der vom Bundestag veröffentlichten Festsetzungsbescheide für die staatlichen Mittel entworfen, um die Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit von Parteien im Hinblick auf die staatliche Teilfinanzierung zu erhöhen. Dazu werden zunächst kurz die Funktionsweise sowie die relative und absolute Obergrenze der staatlichen Finanzierung erläutert. Anschließend werden beide Kennzahlen auf die Festsetzungsbescheide für die Jahre 2015 bis 2023 angewendet und ihre Aussagekraft analysiert.⁸⁴

4.1 Funktionsweise der staatlichen Parteienfinanzierung

Die Rechenschaftsberichte der Parteien sind jährlich beim Bundestagspräsidenten einzureichen, der diese als Bundestagsdrucksache veröffentlicht, §§ 19a Abs. 3, 23 Abs. 2 Satz 3 PartG. Hierbei, sowie für die Festsetzung der staatlichen Teilfinanzierungsmittel, gelten nach § 19a PartG verschiedene verbindliche Fristen, die in einem kurzen Zeitstrahl veranschaulicht und anschließend näher erörtert werden:

Abbildung 3: Einreichungsfristen Rechenschaftsberichte



Quelle: eigene Darstellung

⁸⁴ Die Berechnung der Kennzahlen erfolgt auf Grundlage der vom Deutschen Bundestag veröffentlichten sog. Festsetzungsbescheide staatlicher Mittel der Jahre 2015 bis 2023 (2015, 2016a, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021b, 2022, 2023b).

Bis zum 30. September des Anspruchsjahres sind die Rechenschaftsberichte des vorangegangenen Rechenschaftsjahres beim Bundestagspräsidenten einzureichen, § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG. Diese Frist kann gem. Abs. 3 Satz 2 vom Bundestagspräsidenten um bis zu drei Monate (also bis zum 31.12. des Anspruchsjahres) verlängert werden. Zum 15. Februar des Festsetzungsjahres wird dann gem. § 19 a Abs. 1 Satz 1 PartG vom Bundestagspräsidenten die Höhe der staatlichen Mittel festgesetzt, die den anspruchsberechtigten Parteien für das Anspruchsjahr zustehen.

Die Höhe der festgesetzten Mittel richtet sich hierbei nach den erzielten Wählerstimmen, die die Partei bis zum 31.12. des Anspruchsjahres bei der jeweils letzten Europa-, Bundestags- sowie Landtagswahl erzielt hat (Wählerstimmenanteil), als auch zusätzlich nach den im Rechenschaftsbericht aus dem Rechenschaftsjahr veröffentlichten Zuwendungen, die eine Partei aus ihrer originären Finanzierung (Mitglieds-, Mandatsträgerbeiträge und Spenden natürlicher Personen bis 3.300 Euro) erzielt hat (Zuwendungsanteil).⁸⁵ Im Jahr 2015, in dem durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes die staatliche (Teil-) Parteienfinanzierung angehoben wurde,⁸⁶ stieg der Wählerstimmenanteil von 0,85 Euro auf 1,00 Euro für die ersten vier Millionen Wählerstimmen und der Betrag von 0,70 Euro auf 0,83 Euro für jede weitere gültige Stimme an.⁸⁷ Der Zuwendungsanteil wurde ebenfalls erhöht, indem er von 0,38 Euro auf die bis heute geltenden 0,45 Euro pro 1,00 Euro Zuwendung angehoben wurde.⁸⁸

Allerdings dürfen die staatlichen Mittel niemals höher ausfallen als diejenigen Mittel, die Parteien aus ihrer originären Finanzierung selbst generieren, was als relative Obergrenze der Parteienfinanzierung bezeichnet wird.⁸⁹ Damit sollen die Staatsfreiheit der politischen Parteien und ihre Verankerung in der Bevölkerung in Deutschland gewährleistet werden.⁹⁰

Über die staatliche Finanzierung generieren Parteien jährlich Geldmittel in Höhe mehrerer Millionen Euro. Wie in Abb. 1 gezeigt, kamen die Bundestagsparteien im Jahr 2021 auf Anteile staatlicher Finanzierungsmittel von rund 16 Mio. Euro (FDP), 12,6 Mio. Euro (DIE LINKE), 30,1 Mio. Euro (DIE GRÜNEN), 56,1 Mio. Euro (SPD), 51 Mio. Euro (CDU), 15,7 Mio. Euro (CSU) und 11 Mio. Euro (AfD), womit

⁸⁵ § 19a Abs. 2 Satz 1 PartG; vgl. dazu Krumbholz, A. (2010), S. 107 f.

⁸⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2016b), S. 4.

⁸⁷ Seit 2016 wird der Wählerstimmenanteil (genau wie die absolute Obergrenze) jährlich einer dynamischen Erhöhung unterzogen, die sich nach dem Preisindex richtet. So gilt im Jahr 2022, dass pro 4 Mio. Wählerstimmen 1,08 Euro staatliche Mittel berechnet werden und für jede weitere Stimme 0,89 Euro; vgl. Deutscher Bundestag (2016b) und (2023b).

⁸⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2016b), S. 4.

⁸⁹ Vgl. Nikkho, R. (2021), S. 86; Marquardt, F.-F. (2013), S. 89.

⁹⁰ Vgl. Koch, T. (2018), Vorbemerkungen zu §§ 18 ff., Rn. 42; Krumbholz, A. (2010), S. 54 mit Bezug auf BVerfGE 85, 264 (287).

die staatliche Teilfinanzierung bei allen Parteien jeweils die Hauptquelle für ihre Gesamteinnahmen ausmachte.⁹¹ Von dem für das Jahr 2021 festgesetzten Gesamtvolumen zur Parteienfinanzierung ging dabei mit 192,5 Mio. Euro ein Großteil der staatlichen Mittel an die im Bundestag vertretenen Parteien.⁹² Denn im genannten Jahr betrug die staatlichen Gesamtmittel ein Gesamtvolumen von rund 200 Mio. Euro.⁹³ Dieses Gesamtvolumen, das als absolute Obergrenze bezeichnet wird, wird jährlich einer dynamischen Erhöhung unterzogen, die sich nach § 18 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG nach dem Preisindex⁹⁴ richtet und somit inflationsbedingte Ausgabenerhöhungen der Parteien berücksichtigen soll.

Darüber hinaus wurde 2018 vom Bundestag beschlossen, die absolute Obergrenze deutlich zu erhöhen. Normalerweise wären die festgesetzten Mittel für das Jahr 2018 unter Berücksichtigung des Inflationsausgleichs auf rund 165 Mio. Euro gestiegen.⁹⁵ Mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018⁹⁶ wurde jedoch beschlossen, die Mittel um 25 Mio. Euro auf ein Gesamtvolumen von 190 Mio. Euro zu erhöhen.⁹⁷ Wenngleich das Bundesverfassungsgericht am 24.01.2023 diese beschlossene Erhöhung als verfassungswidrig erklärte,⁹⁸ erhielten die Parteien jährlich die erhöhten Finanzmittel. Ob die Parteien die überzahlten Mittel zurückzahlen müssen, ist derzeit Gegenstand der parlamentarischen Beratungen zur Änderung des Parteiengesetzes.

Da nach § 21 Abs. 1 Satz 1 PartG die staatlichen Finanzierungsmittel aus dem Steueraufkommen stammen, richtet sich das öffentliche Interesse in Bezug auf Parteienfinanzierung neben den Parteispenden vor allem auf die staatlichen Teilfinanzierungsmittel.⁹⁹ Zudem entscheidet der Bundestag als gesetzgebendes Organ selbst über das Parteiengesetz, was als Entscheidung in eigener Sache bezeichnet wird: Die Abgeordneten des Bundestages entscheiden über das Parteiengesetz und entsprechend die Höhe der staatlichen Teilfinanzierungsmittel und die parteiliche Rechenschaftslegung, während sie gleichzeitig Mitglieder der

⁹¹ Vgl. BT-Drs. 20/5960, S. 3, S. 95, S. 169, S. 247, S. 287, S. 323 und S. 345.

⁹² Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2022), Anlage 2; Niedermayer, O. für bpb.de (2022a).

⁹³ Vgl. Niedermayer, O. für bpb.de (2022a); Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2022), Anlage 2.

⁹⁴ Der Preisindex wird nach § 18 Abs. 2 Satz 3 und 4 PartG jährlich bis zum 30. April vom Präsidenten des Statistischen Bundesamtes dem Deutschen Bundestag vorgelegt und orientiert sich am allgemeinen Verbraucherpreisindex sowie dem Index der tariflichen Monatsgehälter der bei Gebietskörperschaften tätigen Personen. Die dynamische Erhöhung betrug in den Jahren 2013-2017 im Durchschnitt 1,46 % (vgl. BT-Drs. 19/2040 v. 08.05.2018, S. 2).

⁹⁵ Vgl. BT-Drs. 19/2040, S. 1.

⁹⁶ BGBl. (2018), S. 1116.

⁹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023a); BT-Drs. 19/10260, S. 3.

⁹⁸ Bundesverfassungsgericht (2023), vorausgegangen war ein Normenkontrollantrag, der von Abgeordneten der FDP-, Bündnis90/DIE GRÜNEN- und DIE LINKE-Fraktionen eingereicht und vom Gericht für begründet erklärt wurde.

⁹⁹ Vgl. Scholand, M. et. al. (2017), S. 230; Krumbholz, A. (2010), S. 66; Jochum, H. (2018), § 25 PartG Rn. 2.

Parteien sind, die von der staatlichen Teilfinanzierung profitieren.¹⁰⁰ Gesetzgebungsverfahren zur Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung bedürfen daher einer besonderen öffentlichen Aufmerksamkeit.

4.2 Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG)

Die Mittel der festgesetzten staatlichen Teilfinanzierung werden, wie bereits beschrieben, über einen Wähler- und Zuwendungsanteil bemessen und Parteien bekommen darauf basierend Mittel der direkten Teilfinanzierung zugewiesen.

4.2.1 Wirkung der absoluten Obergrenze auf die Kappung

Die Höhe der festgesetzten Gesamtmittel zur Parteienfinanzierung dürfen in ihrer absoluten Höhe (als sog. absolute Obergrenze) nicht überschritten werden, daher erfährt die Teilfinanzierung der Parteien bei Überschreiten eine Kappung und die staatlichen Mittel an die Parteien werden proportional gekürzt (§ 19a Abs. 5 Satz 2 PartG). Wie bereits beschrieben, wurde im Jahr 2018 vom Bundestag beschlossen, die absolute Obergrenze anzuheben, was im damaligen Gesetzesentwurf über „Mehraufwand durch Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien“ begründet wurde. Die absolute Obergrenze wurde entsprechend auf einen Gesamtwert von 190 Mio. Euro für das Jahr 2018 angehoben. Nach Berücksichtigung des Preisindex von 2,2 % wäre diese in benanntem Jahr regulär von 161.803.517 Euro auf 165.363.194 Euro angestiegen.¹⁰¹ Die Erhöhung auf 190 Mio. Euro entsprach folglich einem Anstieg von 14,89 %.

4.2.2 Urteil des BVerfG vom 24.01.2023 zur Verfassungswidrigkeit der Anhebung der absoluten Obergrenze im Jahr 2018

Die Anhebung der absoluten Obergrenze auf 190 Mio. Euro wurde vom BVerfG am 24.01.2023 für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt.¹⁰² Das BVerfG begründete seine Entscheidung u.a. damit, dass der zusätzliche Bedarf an finanziellen Mitteln vom Bundestag unzureichend dargelegt, und z.B. auf Einsparpotenziale, die Digitalisierung gleichermaßen mit sich bringen kann, nicht eingegangen worden sei. In seiner Pressemitteilung vom 24.01.2023 heißt es zudem:

„(...) Stattdessen spricht die Begründung des Gesetzentwurfs dafür, dass der Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung nicht den durch die Digitalisierung und den verstärkten Einsatz innerparteilicher Partizipationselemente verursachten Finanzbedarf zugrunde gelegt, sondern sich an der relativen Obergrenze orientiert hat. So wird im Rahmen der Darstellung des wesentlichen Inhalts des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass eine Anhebung der absoluten Obergrenze

¹⁰⁰ Vgl. Buchheim, R. (2022), S. 233; Krumbholz, A. (2010), S. 56 f.

¹⁰¹ Vgl. BT-Drs. 19/2040, S. 1.

¹⁰² BVerfG, Urteil v. 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18.

nötig sei, um zu verhindern, dass die im Jahr 2015 vorgenommene Erhöhung der relativen Obergrenze „konterkariert“ werde. Erkennbar ist dadurch allein die Absicht, die Erhöhung der relativen Obergrenze aus dem Jahr 2015 auf die absolute Obergrenze zu übertragen.“¹⁰³

Das BVerfG folgerte, dass dadurch die Absicht erkennbar sei, durch den Gesetzesentwurf die Erhöhung der relativen Obergrenze auch auf die absolute Obergrenze übertragen zu wollen, was verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen nicht genüge.¹⁰⁴ Aufgrund der erforderlichen Staatsferne der Parteien sei eine Anhebung des Gesamtvolumens staatlicher Parteienfinanzierung (absolute Obergrenze) nur dann zulässig, wenn sich die äußeren Rahmenbedingungen für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes in einschneidender Weise ändern und dadurch ein nachhaltiger finanzieller Mehrbedarf begründet wird, der von den Parteien aus eigenen Mitteln nicht leistbar ist.¹⁰⁵

Um festzustellen, ob sich die vom BVerfG erkannte Absicht anhand der Zahlen belegen lässt, werden die vom Deutschen Bundestag veröffentlichten Festsetzungsbescheide staatlicher Mittel der Jahre 2015 bis 2023 für die Betrachtung herangezogen, die jeweils die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Vorjahr beinhalten.¹⁰⁶

Es kann zunächst festgestellt werden, dass die relative Obergrenze im Jahr 2015 die erwähnte Erhöhung erfahren hat, ohne dass dabei die absolute Obergrenze – abgesehen von der jährlichen preisindexbezogenen Steigerung – erhöht wurde.

Aus den Festsetzungsbescheiden geht hervor, welche Summe staatlicher Mittel die Parteien über ihren Wähler- und Zuwendungsanteil pro Jahr hätten erzielen können und welcher Anteil nach proportionaler Kappung über die absolute Obergrenze entsprechend festgesetzt worden ist:

$$\text{TFKG} = \frac{\text{Endbetrag absolute Obergrenze Jahr x und Partei x}}{\text{Summe Wähler- und Zuwendungsanteil Jahr x und Partei x}} * 100$$

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wieviel Mittel der staatlichen Teilfinanzierung den Parteien nach Kappung durch die absolute Obergrenze pro Jahr prozentual zugeteilt wurde, ermittelt über nachfolgende Formel, jeweils einzeln ermittelt pro Partei und Jahr.

¹⁰³ Bundesverfassungsgericht (2023).

¹⁰⁴ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023).

¹⁰⁵ BVerfG, Urteil v. 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/1, Rn. 121.

¹⁰⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2015, 2016a, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021b, 2022, 2023b).

Tabelle 7: Prozentualer Anteil der staatlichen Teilfinanzierung der Jahre 2014–2022 nach Obergrenzen-Kappung.

Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG)									
Angaben in %									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FDP	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
Linke	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
Grüne	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
SPD	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
CDU	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
CSU	95,84	82,55	86,62	85,74	96,64	97,51	93,19	93,63	78,49
AfD	95,84	82,55	70,49	57,01	68,46	59,11	65,19	66,68	61,13

Quelle: eigene Darstellung

Wie die Tabelle zeigt, haben alle Parteien im Betrachtungszeitraum durch ihren Wähler- und Zuwendungsanteil die absolute Obergrenze regelmäßig überschritten, woraufhin ihre Anteile proportional gekürzt worden sind. Im Jahr 2014 erhielten die untersuchten Parteien noch 95,84 % Teilfinanzierungsmittel auf ihre erzielten Wählerstimmen- und Zuwendungssummen. Die Erhöhung der relativen Obergrenze zur Parteienfinanzierung im Jahr 2015 führte dazu, dass sie über den Wähler- und Zuwendungsanteil pro erzielter Wählerstimme und Zuwendungsseuro mehr Mittel der staatlichen Teilfinanzierung abrufen konnten. Da die absolute Obergrenze jedoch nicht mitgestiegen ist, fiel die prozentuale Kappung ihrer Zuwendung deutlich größer aus. So konnten die Bundestagsparteien im Jahr 2015 nur noch einen Anteil von 82,55 % ihrer Wähler- und Zuwendungsanteile über die staatliche Teilfinanzierung erhalten. Dies entsprach einem Rückgang von 13,29 % im Vergleich zum Vorjahr. Auch in den beiden darauffolgenden Jahren blieb der prozentuale Anteil der Teilfinanzierung hinter dem Niveau aus 2014 zurück.

Mit dem Beschluss zur Anhebung der absoluten Obergrenze 2018 war es den Parteien wieder möglich, annähernd 100 % (genau 96,64 %) ihrer Wähler- und Zuwendungsanteile aus der staatlichen Finanzierung abzurufen. Im Jahr 2018 (als das Jahr mit der erhöhten absoluten Obergrenze von 190 Mio. Euro) konnten die Parteien knapp 11% mehr Mittel im Gegensatz zum Vorjahr generieren. Die vom Bundesverfassungsgericht geäußerte Vermutung, die Anhebung der absoluten Obergrenze habe unter der Absicht gestanden, der Erhöhung der relativen Obergrenze zu folgen, kann anhand der Zahlen belegt werden. Deutlicher wird dies noch, wenn man die Jahre 2015, 2016 und 2017 (als die Jahre, in denen die relative Obergrenze erhöht wurde, die absolute Obergrenze jedoch nicht) genauer betrachtet: Im Durchschnitt haben die Parteien in diesen Jahren 15,03 % weniger Mittel der staatlichen Teilfinanzierung abrufen können. Die 2018 vorgenommene Erhöhung der absoluten Obergrenze entsprach einem Wert von 14,89 %.

Die Annahme des BVerfG lässt sich zahlenmäßig somit exakt belegen. Durch sein Urteil vom 24.01.2023 wurde die absolute Obergrenze für das Jahr 2022 auf 178.462.311 Euro festgesetzt, weshalb die prozentuale Kappung bei den Parteien deutlich größer ausfällt und die Parteien (außer der AfD) somit nach aktuellem Stand¹⁰⁷ nur noch 78,49 % der Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung abrufen konnten.¹⁰⁸

4.2.3 Gesetzentwurf vom 9.11.2023 zur erneuten, rückwirkenden Anhebung der absoluten Obergrenze mit neuer Begründung

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Erhöhung der absoluten Obergrenze aus dem Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt hatte, liegt aktuell ein Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Parteiengesetzes vor, der am 9.11.2023 in der Plenarsitzung des Bundestags erstmals beraten wurde. Dieser sieht neben weiteren Änderungen des Parteiengesetzes erneut die Anhebung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung vor.¹⁰⁹ So ist im Entwurf enthalten, die Anhebung der absoluten Obergrenze für das Jahr 2018 rückwirkend auf rund 184,8 Mio. Euro (statt der ursprünglich vorgenommenen Erhöhung auf 190 Mio. Euro) festzusetzen. Hierbei verweist der Gesetzesentwurf darauf, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24.01.2023 zwar die im Jahr 2018 vorgenommene Erhöhung der absoluten Obergrenze aufgrund von Begründungsmängeln als verfassungswidrig erklärte, hierbei jedoch anerkannte, dass eine einschneidende Veränderung äußerer Rahmenbedingungen der Parteien im Zusammenhang mit ihrem Verfassungsauftrag und ein damit in Verbindung stehender Mehrbedarf finanzieller Mittel eine nachträgliche Anhebung der Gesamtsumme der staatlichen Parteienfinanzierung grundsätzlich möglich mache.¹¹⁰

Ebenfalls erkannte das Gericht an, dass der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente und Digitalisierung der Kommunikationswege eine einschneidende Veränderung für die Parteien darstelle.¹¹¹ Der aktuelle Gesetzentwurf geht mit zwölf Seiten auf die veränderten Kommunikations- und Partizipationsbedingungen der Parteien und damit in Verbindung stehende Mehrkosten im Bereich der IT-Sicherheit und des Datenschutzes ein, die sich in Teilen auf ein im Jahr 2023 in Auftrag gegebenes Gutachten zur Veränderung der Rahmenbe-

¹⁰⁷ Wie bereits geschildert, liegt aktuell ein Gesetzentwurf vor, der erneut eine rückwirkende Erhöhung der absoluten Obergrenze für das Jahr 2018 vorsieht. Wird dieser verabschiedet, hat dies auch Auswirkungen für die Folgejahre – und die hier angegebene Mittelfestsetzungen für das Jahr 2022 wäre nach oben zu korrigieren.

¹⁰⁸ BT-Drs. 20/6684, S. 1.

¹⁰⁹ Vgl. BT-Drs. 20/9147.

¹¹⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023).

¹¹¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2023).

dingungen des politischen Wettbewerbs¹¹² und von den Parteien SPD, CDU, CSU, DIE GRÜNEN, FDP, DIE LINKE sowie der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) zur Verfügung gestellte Zahlen der Jahre 2015-2021 stützen.¹¹³ Ebenfalls werden in dem Entwurf Einsparpotenziale durch Digitalisierung adressiert, die jedoch den Angaben des Gesetzestextes zufolge als marginal dargestellt und nicht quantifiziert werden.

4.2.4 Wirkung der relativen Obergrenze auf die Kappung

Wie die Analyse der Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG) in Tab. 7 gezeigt hat, fällt die prozentuale Kappung bei der AfD im Vergleich zu den anderen Parteien deutlich höher aus. Dies liegt darin begründet, dass die AfD in den Jahren 2014 und 2015 noch selbst erwirtschaftete Einnahmen wie Spenden und Mandatsträgerbeiträge erzielen konnte, die leicht oberhalb ihrer über den Wähler- und Zuwendungsanteil abrufbaren Mittel lagen.¹¹⁴ Ab dem Jahr 2016 überstiegen diese ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen, was dazu führte, dass die relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung gegriffen hat¹¹⁵ denn die staatlichen Mittel dürfen niemals höher ausfallen als diejenigen Mittel, die Parteien aus ihrer originären Finanzierung selbst generieren. Daher wird bei der AfD ab dem Jahr 2016 zur Berechnung der Teilfinanzierung nicht mehr der Wert angesetzt, der ihr über die Wählerstimmen und Zuwendungen abrufbar wäre, sondern der Wert ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen (was gleichzeitig die relative Obergrenze ist).¹¹⁶ Entsprechend fällt bei der AfD der prozentual zugewiesene Betrag der Teilfinanzierung im Verhältnis zu den anderen Parteien so deutlich ab, worauf die folgende Kennzahl eingehen wird.

4.3 Teilfinanzungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV)

Parteien erhalten die Mittel der staatlichen Teilfinanzierung auf Basis ihres Wähler- und Zuwendungsanteils, eingeschränkt über die absolute und die relative Obergrenze. Wie im Zuge der vorangegangenen Kennzahl dargestellt, werden die staatlichen Teilfinanzierungsmittel der Parteien regelmäßig über die absolute Obergrenze gekappt (immer dann, wenn die Wähler- und Zuwendungsanteile aller Parteien die zur Parteienfinanzierung festgesetzten Gesamtmittel überschreiten). Solange Parteien jedoch sehr hohe originäre Einnahmen erzielen, laufen sie nicht Gefahr, dass ihre Teilfinanzierungsmittel zusätzlich über die relative Obergrenze eine Begrenzung erfahren. Denn diese wird immer dann als Maximalbegrenzung

¹¹² Vgl. Decker (2023).

¹¹³ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 13–25.

¹¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2015 und 2016a).

¹¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2017).

¹¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2015, 2016a, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021b, 2022, 2023b).

herangezogen, sobald die Wählerstimmen- und Zuwendungsansprüche die Höhe der von den Parteien selbst erwirtschafteten Einnahmen aus der originären Finanzierung überschreiten. Ist dies jedoch der Fall, erfährt die Partei in der staatlichen Finanzierung über die relative und die absolute Obergrenze eine zweifache Begrenzung.

Die nachfolgende Tabelle betrachtet daher, in welchem Verhältnis der Wähler- und Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung zu den selbst generierten Einnahmen der Parteien ausfällt. Hierzu werden ebenfalls die Festsetzungsbescheide der Jahre 2015–2023 für die Betrachtung herangezogen und das Teilfinanzierungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV) über folgenden Weg ermittelt:

$$\text{TFEV} = \frac{\text{Summe Wähler- und Zuwendungsanteil Jahr } x \text{ und Partei } x}{\text{Relative Obergrenze}} * 100$$

Tabelle 8: Prozentualer Anteil des Teilfinanzierungsanspruchs zu den Einnahmen der Jahre 2014–2022.

Teilfinanzierungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV)									
Angaben in %									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FDP	42,33	60,79	63,18	77,14	58,02	76,67	74,84	80,93	51,98
LINKE	71,14	84,50	82,80	84,57	83,02	83,09	81,32	72,18	69,40
Grüne	65,27	77,98	77,97	73,93	75,96	88,75	80,85	83,54	69,40
SPD	43,87	54,08	55,22	54,37	50,50	50,01	51,65	57,00	52,99
CDU	49,19	60,98	61,37	59,74	53,95	61,20	58,94	56,29	52,18
CSU	37,41	48,00	31,40	51,63	45,35	47,99	49,48	55,95	62,12
AfD	96,32	88,36	122,87	150,41	141,15	165,01	142,96	140,41	128,41

Quelle: eigene Darstellung

Wie die Tabelle zeigt, werden die Mittel der staatlichen Teilfinanzierung auf Grundlage der von den Parteien erzielten Wähler- und Zuwendungsanteile bemessen, so lange, wie der ausgewiesene Wert unterhalb der 100 %-Marke liegt. Ab dem Zeitpunkt des Überschreitens werden die Mittel über die relative Obergrenze gekappt und die Partei kann nicht mehr vollumfänglich die Mittel der Teilfinanzierung beanspruchen, die ihr auf Basis des Wähler- und Zuwendungsanteils zum Abruf zustünde. Je niedriger der prozentuale Wert ausfällt, desto mehr Mittel generiert eine Partei über die originäre Finanzierung – im Verhältnis zu ihrem Wähler- und Zuwendungsanteil – und desto unwahrscheinlicher ist es, dass ihre Teilfinanzierungsmittel über die relative Obergrenze begrenzt wird.

Der regulierende Zugriff betrifft im Betrachtungszeitraum nur die AfD. Hier greift ab 2016 die relative Obergrenze bei der Zuweisung der staatlichen Teilfinanzierung zu, da im Verhältnis zu den Wählerstimmen und Zuwendungen zu wenig

Mittel über die originäre Finanzierung in die Partei fließen. Die staatlichen Mittel werden nicht mehr anhand des Wähler- und Zuwendungsanteils bemessen, sondern an der Höhe der relativen Obergrenze. Beispielsweise im Jahr 2019 hat dies zur Folge, dass die AfD rund 65 % weniger Mittel der staatlichen Teilfinanzierung beanspruchen konnte, als ihr auf Grundlage ihres Wählerstimmen- und Zuwendungsanspruchs eigentlich zum Abruf möglich gewesen wäre. In den Jahren 2016 bis 2022 entspricht dies einem absoluten Wert von ca. 31 Mio. Euro staatlicher Mittel der Teilfinanzierung, die sie nicht beanspruchen konnte.¹¹⁷

Aus dem TFEV können zudem Schlüsse gezogen werden, inwieweit es den Parteien gelingt, über die Jahre hinweg konstant Mittel über die originäre Finanzierung zu generieren, was zum Beispiel bei der SPD der Fall ist. Weicht ein Wert zudem recht deutlich vom Vorjahr ab, wie es zum Beispiel bei der FDP von 2021 auf 2022 der Fall ist, könnte dies für eine eingehendere Betrachtung interessant sein, um die Rechenschaftsberichte danach zu untersuchen, über welchen Weg sie ihre Mittel aus der originären Finanzierung erhöhen konnten. Gleiches gilt für die AfD. Hier läge das Untersuchungsinteresse auf den Maßnahmen, die die Partei in Zukunft einleiten wird, um ihre Mittel aus der originären Finanzierung zu erhöhen und sich darüber aus dem Zugriff der relativen Obergrenze zu lösen – beziehungsweise welche Maßnahmen bereits eingeleitet wurden, denn im Verlauf (von 2019 bis 2022) konnten sie den prozentualen Anteil der Überschreitung bereits um rund 36 % reduzieren.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Das Parteiengesetz weist an vielen Stellen Parallelen zu den für Kapitalgesellschaften geltenden Bilanzierungsregeln nach Handelsgesetzbuch auf. Zwar haben politische Parteien – anders als Kaufleute – keine Gewinnerzielungsabsicht, die Adressaten ihrer Rechenschaftsberichte sollen aber in Anlehnung an das HGB über Herkunft und Verwendung ihrer finanziellen Mittel sowie das Vermögen jährlich informiert werden. Zudem erhalten insbesondere die Parteien des Deutschen Bundestags auf Basis ihrer Rechenschaftsberichte und der erzielten Wählerstimmen unmittelbare Zuwendungen aus Steuermitteln zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben, was ein entsprechendes öffentliches Interesse und besonders umfassende Transparenzpflichten ihrer Finanzen begründen sollte.

Seit Jahrzehnten beschäftigt sich die Betriebswirtschaftslehre im Rahmen der sog. Bilanzanalyse mit diversen Kennzahlen, die einen möglichst zielgerichteten Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Unternehmen ermöglichen und einen Vergleich zwischen verschiedenen Unternehmen und im Zeitablauf

¹¹⁷ Dieser Wert berücksichtigt nicht, dass die Zuwendungs- und Wähleranteile in der Zuteilung regelmäßig durch die absolute Obergrenze prozentual gekappt werden.

erleichtern sollen. Es wurde nun erstmals untersucht, ob sich einzelne dieser Kennzahlen auf den Überschuss bzw. das Defizit sowie die Vermögens- und Finanzlage von Parteien des Deutschen Bundestags anwenden lassen und inwieweit aus Sicht ihrer Adressaten dabei Adaptionen vorzunehmen sind. Anschließend wurde die jeweilige Kennzahl für alle sieben Bundestagsparteien auf ihre Rechenschaftsberichte der Jahre 2016 bis 2021 angewendet.

Die jährlich über den Bundestagspräsidenten veröffentlichten zusammengeführten Rechenschaftsberichte aller Parteien sind jeweils Dokumente mehrerer hundert Seiten, was eine vergleichende Überprüfung wichtiger Zahlen und das Erkennen von Veränderungen im Zeitverlauf für den Leser sehr komplex macht. Es wurden für die folgenden vier Zielsetzungen adaptierte Kennzahlen entwickelt und angewendet: Überschuss- bzw. Defizitausweis, Eigenkapitalquote zur Analyse der Finanzstruktur, Fremdkapitalquoten zur Analyse der Kreditgeber und Liquiditätsanalyse anhand der Liquiditätsgrade I und II. Bereits diese wenigen adaptierten Kennzahlen führen zu einer verdichteten und informationssteigernden Übersetzung der in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Werte.

So wurde für alle Bundestagsparteien festgestellt, dass diese in den Jahren 2016 bis 2021 in der Regel zwar Defizite in Jahren mit Bundestags- oder Europaparlamentswahlen hatten, diese aber anschließend mehr als ausgleichen konnten. So zeigte auch die anschließende Untersuchung der Eigenkapitalquoten, dass die Bundestagsparteien insgesamt sehr hohe und zudem ansteigende Werte bei der Eigenkapitalausstattung ausweisen konnten, was für eine hohe Dispositionsfreiheit, Kapitalreserven und Ferne von Fremdkapitalgebern spricht. Im Vergleich fiel die hohe Verschuldung der FDP auf, die in den Jahren 2016 und 2017 mehr als 70 % ihres Gesamtkapitals über Verbindlichkeiten finanzierte, diesen Verschuldungsgrad aber bis 2021 auf rund 50 % abbauen konnte. Von besonderem Interesse ist daher ein möglicher Einfluss der Darlehensgeber, die aber bisher wegen einer Lücke im Parteiengesetz nur pauschal nach Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern unterschieden werden, wofür zwei adaptierte Fremdkapitalquoten als Analyseinstrument entwickelt wurden. Durch zwei Kennzahlen zu den Liquiditätsgraden wurde sichtbar, dass alle Parteien (die FDP ab dem Jahr 2020) in der Lage sind, ihre gesamten Verbindlichkeiten allein über ihre Geldmittel zu bedienen. Somit verfügen alle Bundestagsparteien in erheblichem Maße über Liquiditätssicherndes Vermögen und Verlustpuffer.

Aus Adressatensicht sind diese Feststellungen von aktuellem Interesse, da das BVerfG im Januar 2023 die 2018 erfolgte Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung als verfassungswidrig einstufte und dabei die Vermutung äußerte, diese Erhöhung hätte statt der erwähnten Mehraufwendungen für Digitalisierung lediglich die schon 2015 erhöhten Zuschüsse nach Stimmen- und

Zuwendungsanteilen auf die jährliche Gesamtsumme der staatlichen Zuschüsse übertragen sollen.

Für die Analyse der staatlichen Parteienfinanzierung und ihrer Auswirkungen auf die einzelnen Bundestagsparteien wurden zwei Individualkennzahlen entwickelt: die Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze (TFKG) und das Teilfinanzierungsanspruch-Einnahmen-Verhältnis (TFEV). Mittels der Teilfinanzierungs-Kappungsgrenze kann die vom BVerfG geäußerte Annahme empirisch belegt werden. Der am 9.11.2023 im Plenum des Bundestags erstmals diskutierte Gesetzesentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes enthält erneut eine Passage zur rückwirkenden Anhebung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung für das Jahr 2018, begründet nun aber ausführlich den zusätzlichen Mittelbedarf.

Das Teilfinanzierungs-Einnahmen-Verhältnis (TFEV) stellt ein interessantes Instrument dar, um Rechenschaftsberichte gezielt nach Informationen zu durchsuchen: So überschreitet bspw. die AfD schon seit 2016 bei den Ansprüchen aus Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil die Mittel, die sie selbst über Spenden und andere originäre Finanzierungen erhält, weswegen die relative Obergrenze ihre Zuschüsse stets entsprechend kappt. Hiernach wären die Rechenschaftsberichte zu untersuchen, inwiefern die AfD bisher versucht hat, ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen zu erhöhen, um sich aus dem Zugriff der relativen Obergrenze zu lösen. Derzeit ist sie die einzige Bundestagspartei, die von der im November 2023 vorgeschlagenen Erhöhung der absoluten Obergrenze aufgrund dieser Überschreitung nicht profitieren könnte.

Die Untersuchung hat mit diesem Ansatz erstaunlicherweise Neuland betreten und konnte nur eine exemplarische und an der Oberfläche bleibende Anwendbarkeitsprüfung von Kennzahlen unternehmen. Auch konnte nicht untersucht werden, ob Parteien möglicherweise schon Schritte anwenden, die bilanzpolitischen Maßnahmen von Unternehmen ähnlich sind, und damit eine der Bilanzanalyse folgende Bereinigung von Zahlen aus den Rechenschaftsberichten sinnvoll wäre. Zudem wurden die Rechenschaftsberichte der Gesamtparteien betrachtet, ohne auf Zahlen des Bundesverbands, der Landesverbände und der nachgeordneten Gebietsverbände einzugehen. Dies könnte aufschlussreich sein, um die unterschiedliche Finanzstärke der einzelnen Verbände beurteilen zu können. Auch die Entwicklung weiterer Kennzahlen wie bspw. für Parteispenden oder das künftig offenlegungspflichtige Sponsoring in Relation zum Eigen- oder Gesamtkapital könnten für die Adressaten der Rechenschaftsberichte von Interesse sein.

Abschließend lässt sich jedoch sagen, dass die einfache Adaption von Kennzahlen der betriebswirtschaftlichen Bilanzanalyse sowie das Aufsetzen zweier individueller Kennzahlen gezeigt hat, wie sehr diese die Aussagekraft der parteilichen Rechenschaftslegung erhöhen und entsprechend den kontrollierenden Blick für die Öffentlichkeit und weitere Adressatenkreise verbessern können. Da der

Bundestag als gesetzgebendes Organ über die Parteienfinanzierung und -rechnung in eigener Sache beschließt, kommt der Erforschung von effizienten Kontrollmechanismen eine wichtige Rolle zu.

Literaturverzeichnis

- Angelov, M. (2006): Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, Berlin.
- Baetge, J./Kirsch, H.-J./Thiele, S. (2021): Bilanzen, 16. Aufl., Düsseldorf.
- Breitenstein, J. (2018): Die Adaption der Bilanzanalyse nach den Anforderungen kommunaler Jahresabschlüsse, Wiesbaden.
- Brösel, G. (2021): Bilanzanalyse, Unternehmensbeurteilung auf der Basis von HGB- und IFRS-Abschlüssen, 17. Aufl., Berlin.
- Buchheim, R. (2022): Reformbedarf der Rechenschaftslegung politischer Parteien, ihrer Prüfung und Offenlegung aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften, S. 232–258.
- Bundesverfassungsgericht (Hrsg.) (2023): Anhebung der „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr. 9/2023 zum Urteil v. 24.01.2023 – 2 BvF 2/18.
- Coenenberg, A. G./Haller, A./Schultze, W. (2021): Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse. Betriebswirtschaftliche, handelsrechtliche, steuerrechtliche und internationale Grundlagen, 26. Aufl., Freiburg.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016b): Rundschreiben vom 12.12.2016 - Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes (PartG). PM 3-5040-7/3, S. 1–5, in: https://www.bundestag.de/resource/blob/402602/02270c05c0c38b660cbe21acd-1ce50ac/gesetzesaenderung_20160101-data.pdf, verfügbar, Stand 10.08.2023.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021a): Parteien nationaler Minderheiten, in: <https://www.bundestag.de/parlament/bundestagswahl/nationale-minderheiten-852886>, verfügbar, Stand 27.07.2023.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021c): Muster zum formalen Aufbau des Rechenschaftsberichtes, in: https://www.bundestag.de/muster_rechenschaftsbericht, verfügbar, Stand 12.11.2023.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023a): Reform der Parteienfinanzierung von 2018 verfassungswidrig, in: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw04-bundesverfassungsgericht-930930>, verfügbar, Stand 30.04.2023.
- Decker, F. (2023): Veränderte Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs seit den 1990er-Jahren. Ein Gutachten zur Forderung nach einmaliger Erhöhung

- der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung, in: https://www.politik-soziologie.uni-bonn.de/gutachten_parteienfinanzierung_2023.pdf, verfügbar, Stand 13.11.2023.
- Di Fabio, U. (2008), Parteien und Gemeinwohl, in: Morlok, M. et al. (Hrsg.): Gemeinwohl und politische Parteien, Baden-Baden, S. 38–48.
- GRECO (2019): Third Evaluation Round – Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany, Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) and Transparency of Party Funding, Straßburg.
- IDW RS HFA 12 (2016): Stellungnahme zur Rechnungslegung – Rechnungslegung von politischen Parteien, Stand: 24.11.2016, Düsseldorf.
- Ipsen, J. (2018): Kommentierung zu den §§ 1 und 6 PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz, Kommentar, 2. Aufl., München.
- Jochum, H. (2018): Kommentierung zu den §§ 23, 24, 29 PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., München.
- KGSt (Hrsg.) (2011): Jahresabschlussanalyse im neuen Haushalts- und Rechnungswesen, KGSt-Bericht Nr. 1/2011, Köln.
- Koch, T. (2018): Kommentierung zu den Vorbemerkungen §§ 18 ff., 22, PartG, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., München.
- Krumbholz, A. (2010): Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Baden-Baden.
- Kühnberger, M./Wohlgemuth, V. (2023): Kennzahlenbasierte Abschlussanalyse - ein Vergleich auf der Basis von Jahres- und Konzernabschlüssen ausgewählter deutscher Unternehmen, Berlin, Boston.
- Lasar, A. (2011): Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen, Band 2: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, Wien.
- Lehmann, S. (2018): Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei - Verfassungsrechtliche und dogmatisch-systematische Grundlagen, Maßgeblichkeit des Handelsbilanzrechts, spezialgesetzliche Modifikation, Baden-Baden.
- Lohr, A. (2000): Der Rechenschaftsbericht nach dem Parteiengesetz, in: Die Wirtschaftsprüfung, S. 1108–1122.
- Marquardt, F.-F. (2013): Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien, Rechenschaft und Rechnungslegung der politischen Parteien in finanziellen Angelegenheiten, Univ. Diss., FU Berlin, Berlin.
- Morlok, M. (2001): Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, Gutachten, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden, S. 233-308.

- Morlok, M. (2004): Was kümmern den Staat die Parteifinanzen? Leitlinien einer Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung, in: Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, S. 427-437.
- Niedermayer, O. (2022a): Staatliche Parteienfinanzierung, in: <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42240/staatliche-parteienfinanzierung/>, verfügbar, Stand 11.05.2023.
- Niedermayer, O. (2022b): Einnahmen und Ausgaben der Parteien, in: <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42237/einnahmen-und-ausgaben-der-parteien/>, verfügbar, Stand 18.05.2023.
- Nikkho, R. (2021): Der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung, Legalität, Legitimität und Folgen, Baden-Baden.
- Pape, U. (2018): Grundlagen der Finanzierung und Investition, 4. Aufl., Berlin, München, Boston.
- Roos, B. (2021): Grundlagen der Bilanzierung, Handelsrechtlicher Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, Konstanz, München.
- Scholand, M./ Behrmann, M./Sassen, R. (2017): Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien in Deutschland, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 229-255.
- Transparency International Deutschland e.V. (Hrsg.) (2019): Intransparente Parteienfinanzierung – Europarat kritisiert fehlenden politischen Willen, Berlin.
- Transparency International Deutschland e.V. (Hrsg.) (2020): Transparency Deutschland fordert Verbesserungen bei Parteienfinanzierung vor der Bundestagswahl, Berlin.
- Wöltje, J. (2021): Bilanzen lesen, verstehen und gestalten, 14. Aufl., Freiburg, München, Stuttgart.
- Wöltje, J. (2022): Jahresabschluss Schritt für Schritt, 5. Aufl., München.

Bundestag-Drucksachen

- BT-Drs. 19/2040: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, vom 18.05.2018.
- BT-Drs. 19/7000: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2017 (1. Teil - Bundestagsparteien), vom 14.01.2019
- BT-Drs. 19/10260: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bericht des Statistischen Bundesamtes gemäß § 18 Absatz 2 Satz 4 des Parteiengesetzes über die Entwick-

lung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (Parteien-Index) für das Jahr 2018, vom 15.05.2019.

BT-Drs. 19/25700: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2019 (1. Teil – Bundestagsparteien, Band I), vom 05.01.2021.

BT-Drs. 19/27595: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2019 (1. Teil – Bundestagsparteien, Band II), vom 16.03.2021.

BT-Drs. 19/28000: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2019 (1. Teil – Bundestagsparteien, Band III), vom 07.04.2021.

BT-Drs. 20/1490: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2020, vom 19.04.2022.

BT-Drs. 20/5960: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2021 (1. Teil - Bundestagsparteien), vom 06.03.2023.

BT-Drs. 20/6684: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestags, Bericht des Statistischen Bundesamtes gemäß §18 Absatz 2 Satz 4 des Parteiengesetzes über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (Parteien-Index) für das Jahr 2022, vom 03.05.2023.

BT-Drs. 20/9147: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 07.11.2023.

Festsetzungsbescheide der staatlichen Mittel

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2015): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2014, vom 04.03.2015, S. 1–5 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016a): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2015, vom 15.02.2016, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2016, vom 17.03.2017, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2018): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017, vom 22.02.2018, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2019): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2018, vom 15.04.2019, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2020): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2019, vom 30.04.2020, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021b): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2020, vom 19.04.2021, S. 1–4 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2022): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2021, vom 02.05.2022, S. 1–3 und Anlage 1–3.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023b): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2022, vom 15.06.2023, S. 1–3 und Anlage 1–3.

Gerichtsentscheidungen

BVerfG, Urteil v. 9. April 1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, S. 264-328.

BVerfG, Urteil v. 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18.

Gesetze und Gesetzblätter

HGB (2023): Handelsgesetzbuch, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2023, in: BGBl. 2023 I S. 154.

PartG (2021): Parteiengesetz, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 10.08.2021, in: BGBl. I, S. 149.

EStG (2022): Einkommensteuergesetz, zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 3 des Gesetzes vom 20.12.2022, in: BGBl. I S. 3366.

GG (2022): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.12.2022, in: BGBl. I, S. 2478.

BGBI (2002): Ahtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes, Teil I Nr. 42 vom 29.06.2002, S. 2268-2276.

BGBI (2018): Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, Teil I Nr. 25 vom 10.07.2018, S. 1116.

Die Grenze der geschlechtlichen Selbstbestimmung bei politischen Kandidaturen

Anmerkung zur Entscheidung des Bundesschiedsgerichts Bündnis90/Die Grünen vom 22.12.2022, Az. BSchG 05/2022

Lea Rabe¹

Antidiskriminierungsrecht vermittelt zwischen Gleichheit und Freiheit wiederum relativer Rechtssubjekte. Positive Maßnahmen, wie Quoten, reagieren auf die empirische Sozialforschung und sind Entscheidungen des Rechts für materiale, das heißt konkret-asyymetrische Gleichheit. Diese betrachtet soziale Gegebenheiten und tariert Imbalancen aus². Parteien machen sich diese Steuerungswirkungen, freilich auch zur inhaltlichen Profilierung, seit den 1980er Jahren insbesondere zur Frauenförderung zunutze. Die hier besprochene Entscheidung des Bundesschiedsgerichts Bündnis90/Die Grünen fängt den Puls einer Zeit, unserer Zeit, ein, in der das Thema Geschlechtsidentität in Politik und Medien an Diskursfähigkeit gewinnt³. Für das Recht wirft das mitunter Fragen zum Zugang zu den förderungsberechtigten Geschlechterkategorien auf. Hier ging es konkret um die Grenze der geschlechtlichen Selbstbestimmung bei politischen Kandidaturen. Das Bundesschiedsgericht rang in seiner Entscheidung mit der Herausbildung fairer Anforderungen an eine belastbare Selbstdefinition. Dieses Ringen ist durch die aktuelle Rechtslage begründet, in der, wegen des (noch) hürdenreichen Änderungsverfahrens, ein Abstellen auf das eingetragene Geschlecht Persönlichkeitsrechte der Betroffenen tangiert. Da nicht nur das grüne Satzungsrecht, sondern auch der Bundesverfassungsgerichtsbeschluss zur „Dritten Option“ das Geschlecht – hier im Sinn des Art. 3 GG – an die empfundene Geschlechtsidentität anknüpft, sind Fremdzuschreibungen stets diskriminierungsverdächtig. In diese „Falle“ tappte auch das Bundesschiedsgericht. Die Einführung eines selbstbestimmten Änderungsverfahrens, flankiert durch präventiven Missbrauchsschutz, die der Referentenentwurf zum Selbstbestimmungsgesetz⁴ (RefE-SBBG) ankündigt, ist zum Schutz des Persönlichkeitsrechts und vor Diskriminierung dringend geboten.

¹ Lea Rabe arbeitet am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Sozialrecht, Geschlechter- und Vielfaltsdimensionen im Recht der Universität Bremen.

² *Röhner*, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 170 f.

³ Etwa auf https://www.zeit.de/2022/51/geschlechtsidentitaet-trans-frauen-biologie-debatte?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (8.8.2023).

⁴ Referentenentwurf des BMFSFJ, Entwurf eines Gesetzes über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag und zur Änderung weiterer Vorschriften, <https://www.bmfsfj.de/resource/>

(Binäre) Frauenquoten als etablierte Praxis im Satzungsrecht politischer Parteien

Aufgrund gut dokumentierter⁵ Teilhabebarrrieren für Frauen in der Parteipolitik legen in den Satzungen der meisten Parteien mittlerweile verbindliche Quoten oder zumindest unverbindliche Quoten Mindestfrauenanteile für Ämter, Gremien und auch Wahlvorschläge fest. Nach herrschender Ansicht sind jedenfalls Ämterquotierungen zulässig⁶. Die Parteien sind frei (Art. 21 I 1, 2 GG), ihre demokratische Binnenordnung (Art. 21 I 3 GG) entsprechend auszugestalten⁷. Das ist sinnvoll, denn die Haltung zu geschlechterpolitischen Maßnahmen ist ein Differenzierungskriterium im politischen Wettbewerb⁸. So betrachtet sind Quoten Signale für Wähler:innen. Das streitgegenständliche Frauenstatut der Grünen unterscheidet in der Präambel Frauen – alle, die „sich selbst so definieren“⁹ – von trans*, inter- und nicht-binären Menschen. Während Frauen durch verbindliche Quoten gefördert werden, gilt für die Beteiligung letzterer nur eine „Soll-Vorschrift“ für Gremien und Versammlungen, zumal ohne feste Zielgröße. Redelisten und Ämter quotieren die Grünen mindestparitätisch¹⁰.

Zunächst zum Hergang: Die antragstellende Person hatte das Gericht um Anordnung der Wiederholung einer Wahl zur Stadtvorsitzenden (einem satzungsgemäß für Frauen vorbehaltenen Amt) ersucht. Von dieser sah sie sich aufgrund ihrer weiblichen Geschlechtsidentität zu Unrecht ausgeschlossen. Der Wahl war eine Nichtberücksichtigung des Wortbeitrags der antragstellenden Person bei einem „Digitalen Forum“ der Partei nach Schließung der Redelisten vorausgegangen. Die antragstellende Person hatte im Nachgang hierzu um Änderung ihres Geschlechtseintrags in der Mitgliederdatei gebeten, die aber, nach einigem internen „Hin und Her“ nicht durchgesetzt wurde. Die Partei führte die antragstellende Person in der Mitgliederdatei also letztlich als männlich. Das Amt der Stadtvorsitzenden war vom Antragsgegner – dem Kreisverband, vertreten durch den Vorstand –

blob/224548/4d24ff0698216058eb758ada5c84bd90/entwurf-selbstbestimmungsgesetz-data.pdf (8.8.2023).

⁵ Rabe, Paritätisches Wahlrecht, Repräsentation und Teilhabe im demokratischen Pluralismus (i.E.).

⁶ BVerfG, Beschl. v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14, Rn. 25 (juris), m.w.N.; zum Beschluss: *Penz*, Frauenquote innerhalb politischer Parteien, Anmerkungen zum Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 1.4.2015, 2 BvR 3058/14, in: DÖV 2015, S. 963 ff.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 1.4.2015 – 2 BvR 3058/14, Rn. 25 (juris).

⁸ ThVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20, NVwZ 2020, 1266 (1268).

⁹ GRÜNE, Frauenstatut, Stand 16.11.2019, <https://cms.gruene.de/uploads/documents/191121-Frauenstatut.pdf> (4.8.2023).

¹⁰ Da die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts stark anonymisiert veröffentlicht wurde, ist ein Hinweis auf die tatsächlich einschlägige Stadtverbandssatzung nicht möglich; eine generelle Vorgabe enthält aber § 3 der Bundessatzung; zum Vergleich siehe ferner § 6 VII der Satzung des GRÜNEN Stadtverbands Hannover.

hingegen als Frauenplatz ausgewiesen worden¹¹. Mit Hinweis auf die vermeintlich fehlende Fraueneigenschaft der antragstellenden Person schloss der Kreisverband diese sodann von der Kandidatur aus. Das Vorgehen des Kreisverbandes ist insofern problematisch, als der Zugang zur förderungswürdigen „Frau“ laut Grünen-Satzung der Selbstdefinition unterliegt. Das Schiedsgericht rügte daher zwar eine Verletzung der Mitgliedschaftsrechte, hielt die Wahl an sich im Ergebnis aber aufrecht. Es setzte nämlich dazu an, die Selbstdefinition von der Plausibilisierung einer „unteilbar weiblichen Geschlechtsidentität“ abhängig zu machen. Die antragstellende Person habe sich nicht eindeutig zum Frausein bekannt. Das ist eine Fremdbegutachtung und wirft Fragen nach der Deutungshoheit über die Kategorisierung „Frau“ auf – konkret im Sinne des Grünen Geschlechterstatuts, aber im weiteren Ausblick für Quotenlogiken generell. *Vulgo*: Wann ist eine Frau eine Frau? Und wer darf das entscheiden?

Anforderungen an den Nachweis einer „unteilbar weiblichen Geschlechtsidentität“

Das Urteil ringt mit einer Standardisierung der Anforderungen an die Selbstdefinition. Die Plausibilitätsprüfung unterwarf es – aus nicht näher konkretisierten „allgemeinen Grundsätzen“ – drei Kriterien: die geschlechtliche Selbstbestimmung müsse *eindeutig*, *nicht selektiv* und *nicht nur vorübergehend* sein¹². Das differenzierte es zum Teil aus. Eindeutigkeit zunächst liege bei einer Selbstdefinition als Frau vor, wenn diese eine klare und in sich widerspruchsfreie Entscheidung allein zugunsten der weiblichen Geschlechtsidentität beinhalte. Das sei unabhängig vom Körper: Auch Trans- und Inter-Frauen könnten Entsprechendes erklären¹³. Das Gericht legte gleichwohl einen weiten Begriff der Selbstdefinition an, indem es nicht nur die ausdrückliche Erklärung der antragstellenden Person zum Geschlecht an sich:

„[A]us gebebe[ne]m Anlass würde ich gern meine [sic] Geschlechtsidentität ändern: Ab heute bin ich weiblich. Könnt ihr das bitte in euren Akten anpassen?“¹⁴,

die diese nach dem „Digitalen Forum“ abgegeben hatte, heranzog, sondern auf den objektiven Erklärungsgehalt der Geschlechterperformanz insgesamt, im inner-

¹¹ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – Az. BSchG 05/2022, abrufbar in der Sammlung der Schiedsgerichtsurteile der obersten Parteischiedsgerichte des PRUF: <https://www.pruf.de/datenbank-der-partieschiedsgerichtsurteile>, Abdruck in diesem Heft, MIP 2023, S. 474 (475).

¹² Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen, Entscheidung v. 22.12.22 – Az. 05/2022, in: MIP 2023, S. 474 (488).

¹³ Ebd., S. 474 (485).

¹⁴ Ebd., S. 474 (475).

wie außerparteilichen Bereich, abstellte¹⁵. Die Selbstdefinition sei (nach diesem weiten Erklärungs begriff) zumal selektiv. Der Anforderung, nicht nur „in bestimmten Zusammenhängen oder zu bestimmten Zeiten Frau, ansonsten jedoch Mann“¹⁶ sein zu wollen, genüge sie nicht. Das Schiedsgericht stellte entscheidend darauf ab, dass sich die antragstellende Person in der Partei zwar als Frau definiere, im Arbeitskontext jedoch als Mann – und zwar mit der Intention ein Mann zu sein – auftrete. Die Erklärung, eine Frau zu sein, beziehe sich also nicht auf alle Lebensbereiche. Eine nicht nur vorübergehende Selbstdefinition liege schließlich bei einer Dauerhaftigkeit vor, die eine hinreichend verlässliche Grundlage für die Quotierung im Kontext der Wahl biete¹⁷. Erklärungen zum Mehrwert dieser vom Ergebnis her gedachten Formulierungen lässt das Urteil ebenso vermissen wie eine Subsumtion. Das Schiedsgericht kam jedenfalls zum Schluss, dass die antragstellende Person nicht als Frau im Sinne der Parteistatuten gelten könne¹⁸.

Eingeführt wird hier die Rechtsfigur der „unteilbar weiblichen Geschlechtsidentität“¹⁹. Rechtstechnisch ergibt diese richterliche Grenzziehung Sinn, weil sie mit dem Frauenstatut rasoniert. Eindeutigkeit und Selektivität nach dem weiten Erklärungs begriff zu messen, ist allerdings nicht unproblematisch. Denn zunächst verwischen durch die Inaugenscheinnahme des breiteren Erklärungskontextes die Grenzen zwischen richterlicher Auswertung der Selbstdefinition und eigenständiger Analyse der Geschlechtsidentität. Anspruch und Praxis fallen auseinander, konstatiert das Schiedsgericht doch eingangs, es sei „grundsätzlich nicht zulässig, die Selbstdefinition einer externen Überprüfung zu unterziehen oder sie in Zweifel zu ziehen“²⁰. Auch kann, wie das Gericht selbst erkannte, „disparates und unstimmliges Verhalten [...] gerade eine Folge der Problematik fehlender Akzeptanz in der Gesellschaft sein“²¹. Trans*-Personen sind im beruflichen Kontext massiver Diskriminierung ausgesetzt, von Benachteiligung beim Zugang zum Arbeitsmarkt über Karrierechancen, Ablehnung und Belästigung bis hin zu Gewalt²². Diesen Menschen in einer überwiegend nach binärem Geschlechtsmuster agierenden Gesellschaft²³ eine sichtbar gelebte, von diesem Muster abweichende Geschlechterperformanz abzuverlangen, weist jedenfalls eine gewisse Blindheit gegenüber sozialen und ökonomischen Zwängen auf. Es stößt ebenfalls auf, dass

¹⁵ Ebd., S. 474 (490 f.).

¹⁶ Ebd., S. 474 (488).

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Ebd., S. 474 (491).

¹⁹ Ebd., S. 474 (488).

²⁰ Ebd., S. 474 (483).

²¹ Ebd., S. 474 (490).

²² Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Arbeitsleben, 2010, S. 5; *Frohn/Meinhold/Schmidt*, „Out im Office?!“ Sexuelle Identität und Geschlechtsidentität, (Anti-) Diskriminierung und Diversity am Arbeitsplatz, 2017.

²³ BVerfGE 147, 1 (28).

das Gericht auf den objektiven Empfängerhorizont von „unbefangenen [...] auf die ASP [*antragstellende Person*] blickenden Mitgliedern der Gesellschaft“²⁴ abstellt. Das ist nicht nur inhaltlich – da es die spezifische Vulnerabilität in geltenden dominanten Sozialstrukturen untergräbt – problematisch, sondern auch „technisch“: Die sozialwissenschaftlich geschulte Perspektive kritischer Rechtsforschung verortet die Rechtsfigur des objektiven Dritten zurecht als konstruierte, entpersonalisierte Sprecherposition²⁵ der Diskurshoheit. Der vermeintlich objektive Dritte sei nicht neutral, da, wer ihn konstruiere, nicht aus dem „nirgendwo“²⁶, sondern aus einer anderen Warte eben dieser Strukturen auf Sachverhalte blicke, mithin nicht weniger, nur anders betroffen sei²⁷. Im vorliegenden Fall konstruierte ein Schiedsgericht eine vermeintlich neutrale Deutung von Geschlechterperformance, zumal mit erkennbaren Ambitionen. Das Urteil ist ersichtlich von einem Bestreben getragen, die binnenparteiliche Frauenförderung vor Missbrauch zu schützen, das heißt „dagegen, dass gesellschaftlich immer noch dominante Männer sich zweckwidrig der Frauenförderung bedienen“²⁸. Der Vortrag des Antragsgegners verdeutlicht, was gemeint ist: Die antragstellende Person „trete in allen sozialen Sphären (mit Ausnahme der grünen Partei) als Mann auf, lasse sich in der männlichen Form ansprechen“ und habe sich außerdem „seit Jahren kritisch mit Frauenrechten und Quotenregelungen auseinandergesetzt und sich explizit ‚aus gegebenem Anlass‘ d. h. im Kontext eines Streits zur Redequotierung zur Frau erklärt. [...] Seine [*sic*] wirkliche Motivation sei es, die Ungerechtigkeit für Männer sichtbar zu machen [...]. Es ginge um Frustration und Verbitterung.“²⁹ Der gegebene Anlass: Das „Digitale Forum“ bei dem der Vortrag der antragstellenden Person zur Wahrung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses nach Erschöpfung der Redeliste der Frauen nicht mehr zugelassen worden war. Zugegebenermaßen erscheint das in dem Urteil beschriebene Vorbringen der antragstellenden Person zumindest widersprüchlich³⁰. Über die Missbrauchsabsicht entschied das Schiedsgericht aber letztlich gar nicht, da schon eine unteilbar weibliche Geschlechtsidentität nicht erklärt worden sei.

²⁴ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 11), S. 474 (491).

²⁵ Bourdieu, *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*, in: *The Hastings Law Journal*, 38 (1987), S. 814 (820).

²⁶ Zur Scheinobjektivität des „*gaze from nowhere*“: Haraway, *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*, in: *Feminist Studies* 14 (1988), S. 575 (581).

²⁷ Aus der Critical Race Theory González Hauck, *Weißer Deutungshoheit statt Objektivität*, *ZfRSoz* 42 (2022), S. 153 (159, 163 ff.).

²⁸ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 11), S. 474 (491).

²⁹ Ebd., S. 474 (478).

³⁰ Ebd., S. 474 (488 ff.).

Zielkonflikt zwischen Freiheit der Selbstbestimmung und faktischer Chancengleichheit

Der Wahrheitsgehalt der jeweiligen Aussagen kann und soll hier nicht beurteilt werden; genau wegen der urteilsgegenständlichen Unklarheiten ist die Entscheidung geradezu illustrativ für die Vermittlung zwischen Selbstbestimmung und faktischer Chancengleichheit, die die Diversifizierung des „Geschlechts“ in der „Dritten Option“ einfordert. (Antidiskriminierungs-)Recht kommt ohne Kategorisierung – die Qualifikation von Lebenssachverhalten als „tatbestandlich“ – nicht aus. Es hat an den Schnittstellen zwischen der höchstpersönlichen Lebensführung und demokratischer und ökonomischer Organisation zu vermitteln. Rechtsdiskurse und Identitätsdiskurse treffen in Verhandlungen um materiale Gleichheit aufeinander. Der Beschluss zur „Dritten Option“ postulierte im Jahr 2017 den Schutz des empfundenen, das heißt selbstdefinierten Geschlechts. Der Erste Senat löste damit das Geschlecht im Sinne des Art. 3 III 1 GG von ontologischen Gegebenheiten ab: eine Tendenz, die sich schon in den Entscheidungen zum Transsexuellengesetz abzeichnete³¹. Karlsruhe begründete diese Ausrichtung mit einem gesellschaftsbezogenen Geschlechtsbegriff, der auf dem aus menschenrechtlichen Diskursen bekannten Vulnerabilitätskonzept beruht. Ausschlaggebend ist hiernach eine strukturelle Diskriminierungsgefahr. Und: diese sei für Personen mit nicht-binärer Geschlechtsidentität in einer überwiegend nach binären Geschlechtsmustern agierenden Gesellschaft besonders hoch³². Wenn im Grundsatz die Selbstdefinition den Zugang zur Gruppe eröffnet, stellt das das Antidiskriminierungsrecht (ob nun in Gestalt des Binnenrechts politischer Parteien oder formaler Parlamentsgesetze bis hin zu Art. 3 GG) vor das Problem, eine gewisse Kontingenz zwischen der hervorgehobenen Gruppe und tatsächlichen Ungleichheitserfahrungen sicherzustellen. Der Fall vor dem Bundesschiedsgericht führt die Fallstricke dieser Herausforderung deutlich vor Augen. Das Urteil setzt dazu an, den Zielkonflikt zwischen Freiheit der Selbstbestimmung und Chancengleichheit durch eine Operationalisierung der Nachprüfbarkeit der subjektiven Entscheidung für die weibliche Geschlechtsidentität zu lösen. Selbstdefinition belässt dem Individuum ein Stück Freiheit, nämlich die Wahl, ob es einen Regulationsmechanismus „in Gang setzen“ möchte. Gleichzeitig ist der Zugang zu positiven Maßnahmen den tatsächlich strukturell Diskriminierungsgefährdeten vorzubehalten. Daher ergibt ein reguliertes Verfahren für einen inhaltlich selbstbe-

³¹ *Mangold/Markwald/Röhner*, Vom pathologisierenden zum selbstbestimmten Geschlechtsmodell, *zfmr* 1/2020, S. 24 (33 f.).

³² BVerfGE 147, 1 (28); einordnend *Markard*, Struktur und Teilhabe: zur gleichheitsdogmatischen Bedeutung der „dritten Option“, 2017, <https://verfassungsblog.de/struktur-und-teilhabe-zur-gleichheitsdogmatischen-bedeutung-der-dritten-option/> (8.8.2023).

stimmten Zugang zu antidiskriminierungsrechtlichen Kategorien Sinn³³: Regeln für die Freiheit im Sinne der Gleichheit.

Präventive Verfahrensordnung: Der Referentenentwurf zum Selbstbestimmungsgesetz

Es obliegt der Rechtsetzung, das verbesserte antidiskriminierungsrechtliche Steuerungspotential, das die „Dritte Option“ emittiert, auszugestalten. Notwendig ist ein Mechanismus, der die Selbstbestimmung nicht von dem Urteil eines vermeintlich „objektiven Dritten“, sondern dem verbrieften, tatsächlichen Willen der Betroffenen abhängig macht. Externe Beurteilungen verletzen das Persönlichkeitsrecht und oft auch die Intimsphäre. Betroffenenorganisationen haben die Begutachtungsprozesse, die für eine Vorlage des ärztlichen Attests zur Änderung des Geschlechtseintrags bis dato erforderlich sind, wiederholt als entwürdigend kritisiert³⁴. Das Schiedsgericht selbst erkannte das und rief in seinem Ringen um den Beurteilungsmaßstab nach einer gesetzgeberischen Lösung, die vermeide, „das innere Empfinden unzulässig auszuforschen und infrage zu stellen“³⁵. Eine solche Lösung kündigte sich im Nachgang zum Urteil mit dem Referentenentwurf zum Selbstbestimmungsgesetz in Bezug auf den Geschlechtseintrag an. Hiernach soll eine Änderungserklärung gegenüber dem Standesamt (§ 2 RefE-SBBG) in Zukunft ausreichend sein. Das federführende Ministerium reagiert somit auf die „Dritte Option“, denn es legt das Prinzip der Selbstidentifikation zugrunde, indem es den Antrag nicht wie bisher an „Varianten der Geschlechtsentwicklung“ (§ 45b PersG), sondern die Geschlechtsidentität (§ 2 RefE-SBBG) anknüpft. Die Änderung ist unabhängig von der körperlichen Disposition. Das ist Sicherung durch Verfahren unter Achtung des Selbstbestimmungsrechts. Die präventive Verfahrensordnung soll, ausweislich der Gesetzesbegründung, zwischen Missbrauchsgefahren und Selbstbestimmung (§ 1 I RefE-SBBG) vermitteln³⁶. Vor einer erneuten Änderung (§ 5 RefE-SBBG) gilt daher eine Sperrfrist und die Erklärung

³³ Das ist auch gegenüber der von *Rixen* (in diesem Heft, S. 372 f.) als zulässig erachteten eingeschränkten "minimalen Kohärenzkontrolle" vorzugswürdig. Bezogen auf den Fall würde diese eine zusätzliche Belastung für Parteimitglieder darstellen, die politische Teilhabe hemmen kann. Gewiss, es geht in Parteien um die diskursive Verdichtung politischer Interessen, die Frage-Antwort-Beziehungen der Beteiligten voraussetzt. Die Geschlechtsidentität ist aber nur möglicherweise politisch, jedenfalls aber persönlichkeitskonstitutiv: Müssen Betroffene in den Nachweis unverhältnismäßig viel Energie investieren, perpetuiert das die gesellschaftliche Heteronormativität eingedenk des ständigen Ringens um die Anerkennung der eigenen Identität. Das kann abschrecken und raubt Betroffenen zudem Ressourcen für die Verfolgung ihrer eigentlichen (nicht zwingend geschlechter-)politischen Zielsetzungen.

³⁴ BT-Drs. 19/19755.

³⁵ Bundesschiedsgericht Bündnis 90/Die Grünen (Fn. 11), S. 474 (487).

³⁶ BMFSFJ/BMJ, RefE-SBBG, S. 35, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/224548/4d24ff0698216058eb758ada5c84bd90/entwurf-selbstbestimmungsgesetz-data.pdf>.

unterliegt einer aufgeschobenen Wirksamkeit (§ 4 RefE-SBBG). Diese Vorschriften wurden nach Veröffentlichung des Entwurfs als Paternalismus kritisiert³⁷. Sinn ergeben sie aber doch: zwar nicht als Schutz vor übereilter Entscheidung – das würde tatsächlich die mit *Outing*-Prozessen verbundenen Reflexionsleistungen verkennen – sondern als Missbrauchssicherung. Das eine solche in Bezug auf positive Maßnahmen erforderlich ist, zeigt das Urteil des Bundesschiedsgerichts. Hätte das SBBG zum Entscheidungszeitpunkt schon gegolten, hätte damit ein rechtlich belastbarer Tatbestand zur Geschlechtsidentität vorgelegen. Die Mutmaßungen zur Plausibilität der Selbstdefinition wären obsolet, denn der interpretationsoffene weite Erklärungsbegriff irrelevant gewesen, der Nachweis einer „unteilbar weiblichen Geschlechtsidentität“ vereinfacht worden. Gleichwohl: die Gefahren sozialer Sanktion, die vor Änderungen des Eintrags abschrecken können, werden mit dem RefE-SBBG nicht gebannt. Daher bedarf es eines verstärkten Diskriminierungsschutzes. Die Missbrauchsprävention im künftigen SBBG legt den Grundstein für ein darauf aufbauendes Recht positiver Maßnahmen. Dafür werden maßgeschneiderte, auf empirischen Untersuchungen fußende Lösungen erforderlich sein. Letztlich geht die unterschiedliche rechtliche Handhabung positiver Maßnahmen (vgl. §§ 6, 7 RefE-SBBG)³⁸ für Frauen und nicht-binäre Personen zwar auf die Systematik des Art. 3 GG zurück, der in Absatz 2 einen Förderauftrag für Frauen und in Absatz 3 („nur“) ein Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts vorsieht. Zurückhaltende Interpretationen dieses Diskriminierungsverbotes leuchten aber nun, da die „Dritte Option“ auf die strukturelle Vulnerabilität von nicht-binären Menschen hingewiesen hat, nicht mehr ein³⁹. Hier sind, unter Beibehaltung der positiven Maßnahmen für Frauen, spezifische Förderungen zu erwägen.

³⁷ Heß, Was lange währt wird endlich gut?, <https://verfassungsblog.de/was-lange-wahrt-wird-endlich-gut/> (8.8.2023), auch zu weitergehender beachtenswerter Kritik.

³⁸ Siehe auch die Erläuterungen zum RefE-SBBG (Fn. 33), S. 47.

³⁹ Für eine Auslegung des Art. 3 III 1 GG als Grundrecht mit nachteilsausgleichendem Gehalt: Grünberger u.a., Diversität in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, 2021, S. 52.

„Beam me up, Mister Speaker“: Ausschlüsse aus Parlament, Partei und Fraktion in den USA

Michael Kolkmann¹

Einleitung

Als der Demokratische Abgeordnete James A. Traficant Jr. am 24. Juli 2002 in Washington DC aus dem Repräsentantenhaus ausgeschlossen wurde, war er erst das 20. Mitglied in der Geschichte des US-Kongresses, dem ein solches Schicksal widerfuhr. Die Vorwürfe gegen ihn lauteten auf Korruption, Steuerhinterziehung, Erpressung und nicht zuletzt unzulässiger Einsatz seiner Mitarbeiterschaft aus seinem Kongressbüro in Washington auf seinem privaten Anwesen in Youngstown (Ohio) sowie auf seinem Hausboot in der Bundeshauptstadt. Mit 420 Ja- und einer einzigen Nein-Stimme bei mehreren Enthaltungen fiel das Ergebnis sehr deutlich aus, nachdem der Ethikausschuss der Kammer diesen Schritt zuvor empfohlen hatte. Später wurde Traficant, der seinen Wahlkreis im US-Repräsentantenhaus seit dem Jahr 1985 innehatte, zu einer Gefängnisstrafe verurteilt, was ihn nicht daran hinderte, aus dem Gefängnis heraus seine Wiederwahl als unabhängiger Kandidat zu organisieren (die dann scheiterte).²

Nicht bei allen Abgeordneten, die sich einem Ausschluss ausgesetzt sehen, handelt es sich um ähnlich bunte Hunde wie Jim Traficant, der mit seinen Second-Hand Polyester-Anzügen und eindrucksvollem Toupet vor allem bei den „One Minute Speeches“ zu Beginn einer jeden Sitzung für viel Aufmerksamkeit sorgte – Reden, die er stets mit „Beam me up, Mister Speaker!“ beendete. Aber diese Episode deutet darauf hin, dass ein Ausschluss aus dem Parlament im US-amerikanischen politischen System ein äußerst seltenes Phänomen ist. Deutlich schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob bzw. inwiefern ein Ausschluss aus einer einzelnen Fraktion oder einer Partei möglich ist. Der Fokus dieses Beitrags liegt daher auf den Möglichkeiten des Ausschlusses aus einer der beiden Kongresskammern in Washington DC, dem US-Senat und dem US-Repräsentantenhaus.

¹ Dr. Michael Kolkmann ist Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Politikwissenschaft der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU).

² CNN.com: House Gives Traficant the Boot, 25. Juli 2002, online abrufbar: <https://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/07/24/traficant.expulsion/index.html> (Abruf am 15. November 2023); auch der Abgeordnete Mathew Lyon wurde im Jahre 1798 verurteilt, ihm gelang aber noch aus dem Gefängnis – anders als James Traficant – die Wiederwahl, vgl. Donald A. Ritchie: *The U. S. Congress. A Very Short Introduction*, New York 2023 (3. Auflage), S. 113.

Ausschluss aus dem US-Kongress

Der Prozess des Ausschlusses von Kongressmitgliedern wird „Expulsion“ genannt und kommt unter Umständen zur Anwendung, *nachdem* sie gewählt und in ihr Amt eingeführt worden sind. Nach einem Urteil des US-Supreme Courts ist dieses Vorgehen vom Prozess des „Exclusion“ zu unterscheiden, nach dem gewählte Mitglieder der Kammern (aus unterschiedlichen Gründen) zu Beginn der Wahlperiode eines neuen US-Kongresses nicht in ihr Amt eingeführt werden. Demnach können disziplinarische Maßnahmen grundsätzlich erst dann angewendet werden, wenn die gewählten Mitglieder auch tatsächlich offizielle Abgeordnete bzw. Senatoren sind, sprich: nachdem sie ihren Amtseid geleistet haben. Zwei Beispiele indizieren einen unterschiedlichen Umgang von US-Senat und US-Repräsentantenhaus mit diesem Thema. Im Senat wurde durch den Regelausschuss (Rules Committee) einem frisch gewählten Mitglied des Senats die Bestätigung seines Wahlsieges verweigert: im Jahre 1974 dauerte es mehrere Wochen, bis nach wiederholter Zählung der Wahlzettel nicht festgestellt werden konnte, welcher der beiden Kandidaten, die jeweils beide den Wahlsieg für sich reklamierten, auch tatsächlich die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Es kam zu einer Neuwahl im Jahr darauf.³ Umgekehrt im US-Repräsentantenhaus zehn Jahre später: der (Demokratische) Amtsinhaber lag nach der Auszählung mit 72 Stimmen vorne. Einer Nachzählung folgend lag sein Republikanischer Herausforderer mit 34 Stimmen in Front und wurde vom heimischen Bundesstaat Indiana zum Sieger ernannt. Die Demokratische Fraktion im US-Repräsentantenhaus ihrerseits veranstaltete eine eigene Nachzählung, wonach wiederum der Demokrat vorne lag, wenn auch nur noch mit vier Stimmen. Die Republikaner wollten den Sitz unbesetzt lassen und eine neue Wahl ansetzen. Mit Mehrheitsbeschluss setzten die Demokraten jedoch ihren Kandidaten durch, was später durch Gerichte bestätigt wurde.⁴ Im Jahre 1865 weigerten sich zudem die Abgeordneten des Nordens, die gewählten Abgeordneten der Konföderation zuzulassen, so lange sich die entsprechenden Bundesstaaten weigerten, den 13. Verfassungszusatz, der die Abschaffung der Sklaverei vorsah, zu ratifizieren.⁵

Die rechtlichen Bestimmungen für Ausschlüsse aus dem US-Kongress sind äußerst knapp bestimmt. Artikel I Abschnitt 5 der US-amerikanischen Verfassung lautet lapidar: „Each House [of Congress] may determine the Rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two-thirds, expel a member.“ Im Jahre 1964 institutionalisierte der US-Senat den ersten dauerhaften Ethikausschuss, das Select Committee on Standards and

³ Ritchie: The U. S. Congress, S. 35.

⁴ Vgl. ebd.

⁵ Vgl. ebd., S. 36, mit weiteren Beispielen.

Conduct, im Jahr 1977 wurde es in Select Committee on Ethics umbenannt.⁶ Im Jahre 1967 wurde im Repräsentantenhaus das Committee on Standards of Official Conduct eingerichtet, welches im Jahr 2011 in Committee on Ethics umbenannt wurde.⁷ Im Jahre 2008 etablierte sich im Repräsentantenhaus das überparteiliche bzw. unparteiische Office of Congressional Ethics (OCE), das mögliche Vergehen der Mitglieder untersucht. Im Senat gibt es diesbezüglich keine vergleichbare Einrichtung.⁸

Ein Ausschluss traf bislang wie erwähnt erst 20 Kongressmitglieder, darunter 15 im US-Senat.⁹ Von diesen 15 wurden 14 während des Bürgerkrieges ausgeschlossen, der Vorwurf lautete auf Unterstützung der Konföderation. In einer Reihe von Fällen war darüber hinaus in der Vergangenheit das Verfahren für einen Ausschluss auf den Weg gebracht worden, wurde aber wegen Geringfügigkeit nicht weiterverfolgt oder die Angelegenheit erledigte sich aufgrund des Rücktritts des entsprechenden Kongressmitglieds. In der Regel ging es in diesen Verfahren um unterschiedliche Dimensionen von Korruption.¹⁰

Jüngste Entwicklungen

Zuletzt fand ein entsprechendes Ausschlussverfahren gegen den Republikanischen Abgeordneten George Santos (New York) im Jahr 2023 statt. Santos wurde seit seiner Wahl im Jahr 2022 vorgeworfen, Teile seiner Biografie ausgeschmückt oder erfunden zu haben. Aktuell laufen gegen ihn Ermittlungen mehrerer Strafverfolgungsbehörden. Im Mai 2023 wurde Santos in 13 Punkten angeklagt, blieb aber unter Kautions auf freiem Fuß. Im Oktober 2023 folgte die Anklage in zehn weiteren Punkten. Anfang November 2023 stimmten 213 Abgeordnete des US-Repräsentantenhauses gegen seinen Ausschluss, 179 Abgeordnete dafür. Damit

⁶ Hintergründe zur Arbeit des Ausschusses finden sich hier: <https://www.ethics.senate.gov/public/> (Abruf am 20. November 2023).

⁷ Details zu Arbeitsweise und einzelnen Entscheidungen finden sich hier: <https://ethics.house.gov> (Abruf am 20. November 2020).

⁸ Vgl. Jacob R. Straus: Enforcement of Congressional Rules of Conduct: A Historical Overview, CRS Report for Congress Nr. 30764, 23. Februar 2015, online abrufbar: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30764> (Abruf am 20. November 2023).

⁹ Der Congressional Research Service (CRS) hat vor einiger Zeit alle wesentlichen Informationen zum Thema zusammengestellt. Dort findet sich auch eine Übersicht über die fünf Mitglieder des US-Repräsentantenhauses und der 15 Senatoren, die bislang in der Geschichte des US-Kongresses ausgeschlossen worden sind: Todd Garvey: Expulsion of Members of Congress: Legal Authority and Historical Practice, 11. Januar 2018, CRS Report R45078, online abrufbar: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45078> (Abruf am 15. November 2023); nähere Hintergründe zur Rolle der Kongressmitglieder im Kontext ihrer Fraktionen finden sich bei Ruth Bloch Rubin: House Parties, Divided: Intraparty Organization in the Contemporary Congress, in: Lawrence C. Dodd/Bruce I. Oppenheimer/C. Lawrence Evans (Hrsg.): Congress Reconsidered, Washington DC 2021 (12. Auflage), S. 225-249.

¹⁰ Vgl. Ritchie: The U. S. Congress, S. 113.

wurde die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit für den Ausschluss verfehlt.¹¹ Zuvor hatte bereits der erwähnte Ethikausschuss der Kammer Ermittlungen aufgenommen.¹² Inzwischen hat Santos angekündigt, bei den kommenden Kongresswahlen im November 2024 nicht erneut antreten zu wollen.¹³

Auch gegen den Demokratischen Senator Robert Menendez (New Jersey) gab es im Sommer 2023 schwerwiegende Vorwürfe.¹⁴ Die Staatsanwaltschaft wirft ihm unter anderem vor, politische Entscheidungsprozesse im Sinne der Regierung Ägyptens beeinflusst und im Gegenzug persönliche Vorteile erlangt zu haben. Ermittler hatten bei ihm ca. 500.000 US-Dollar in bar gefunden, und zwar versteckt in Umschlägen und in Jacken des Senators.

Menendez hatte bereits im Jahre 2018 einen Korruptionsprozess überstanden. Nachdem er jüngst Forderungen nach einem Rücktritt aus seiner Partei und Fraktion zurückgewiesen hatte, kam in der politischen Diskussion die Frage nach einem Ausschluss Menendez' aus dem Senat auf.

Andere disziplinarische Maßnahmen

Abseits vom Ausschluss eines Mitglieds einer Kammer kennt der Kongress weitere Sanktionsinstrumente, nämlich den Ausschluss aus Ausschüssen sowie die Instrumente des „Censure“ und des „Reprimand“.¹⁵

¹¹ Michael Gold/Luke Broadwater/Grace Ashford: George Santos to Keep Seat After House Votes Not to Expel Him, in: The New York Times, 2. November 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/2023/11/01/nyregion/george-santos-expulsion-house.html?searchResultPosition=2> (Abruf am 21. November 2023).

¹² Vgl. Michael Gold/Grace Ashford: House Ethics Committee Opens Inquiry Into George Santos, in: The New York Times, 2. März 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/2023/03/02/nyregion/george-santos-ethics-investigation.html?searchResultPosition=2> (Abruf am 20. November 2023); im November 2023 beendete der Ausschuss seine Untersuchung, vgl. Grace Ashford/Luke Broadwater: House Ethics Panel Will Not Push to Expel George Santos, in: The New York Times, 15. November 2023, online abrufbar (Abruf am 27. November 2023).

¹³ Vgl. Grace Ashford: Santos Won't Seek Re-election After House Panel Finds Evidence of Crimes, in: The New York Times, 16. November 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/2023/11/16/nyregion/george-santos-ethics-committee.html?searchResultPosition=10> (Abruf am 27. November 2023).

¹⁴ Vgl. Karoun Demirjian: Menendez Rejects Democrats' Calls to Resign, Prompting Talk of Expulsion, in: The New York Times, 28. September 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/2023/09/28/us/menendez-democrats-senate.html?searchResultPosition=2> (Abruf am 22. November 2023).

¹⁵ Vgl. die Übersicht auf der Webseite des US-Repräsentantenhauses: <https://history.house.gov/Institution/Discipline/Expulsion-Censure-Reprimand/> (Abruf am 15. November 2023).

Ausschluss aus einem Ausschuss

Grundsätzlich bestimmen die politischen Parteien im Kongress selbst die Ausschussmitgliedschaften ihrer Abgeordneten.¹⁶ Der aktuelle 118. Kongress hatte sich zu Beginn des Jahres 2023 allerdings noch gar nicht richtig konstituiert, als die Republikaner mit ihrer neu errungenen Mehrheit im US-Repräsentantenhaus eine Abgeordnete der Demokraten aus dem wichtigen Auswärtigen Ausschuss verdrängten. Die Parlamentskammer votierte Anfang Februar 2023 mit den Stimmen der Republikaner dafür, die Abgeordnete Ilhan Omar abzulösen. Begründet wurde dies mit früheren Aussagen Omars, die als antisemitisch kritisiert wurden. Der Schritt wurde in der medialen Berichterstattung als Rache dafür gewertet, dass die Demokraten – als diese in der Wahlperiode zuvor selbst noch die Kontrolle über das Repräsentantenhaus hatten – zwei Republikanische Abgeordnete wegen kontroverser Äußerungen aus Gremien verbannt hatten. Dazu gehörte die umstrittene Abgeordnete Marjorie Taylor Greene, die damals alle Ausschussposten verlor, unter anderem wegen der Verbreitung von Verschwörungstheorien.¹⁷

„Censure“ und „Reprimand“

Regel XI („Procedures of committees and unfinished business“) der Geschäftsordnung des US-Repräsentantenhauses legt fest, dass das Committee on Standards of Official Conduct Vorwürfe gegen Mitglieder untersuchen kann, nämlich in dem Fall, dass das Mitglied „any law, rule, regulation, or other standard of conduct applicable to the conduct of such Member ... in the performance of his duties or the discharge of his responsibilities“¹⁸ verletzt hat. Der Ethikausschuss des Senats kann ähnlich verfahren. Anschließend können die beiden Ausschüsse einen Bericht mit den Ergebnissen der Untersuchung, aber auch möglichen Handlungsempfehlungen, an das jeweilige Plenum senden. Beide Ausschüsse können zudem Unterausschüsse einrichten, um Beweismittel zu sichten, Anhörungen anzusetzen und Zeugen zu befragen. Beide Kammern des Kongresses können durch mehrheitliche Zustimmung zu einer simplen Resolution das Verhalten eines Mitglieds der Kammer rügen. Im Fall des „Censure“ gilt die spezifische Erfordernis, dass das betreffende Mitglied vor den übrigen Mitgliedern der Kammer stehen muss und der Speaker (im US-Repräsentantenhaus) die

¹⁶ Vgl. Ritchie: The U. S. Congress, S. 31.

¹⁷ ZEIT Online: US-Republikaner schließen Demokratin Ilhan Omar aus Ausschuss aus, 3. Februar 2023, online abrufbar: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-02/us-republikaner-ilhan-omar-ausschluss-auswaertiger-ausschuss> (Abruf am 20. November 2023).

¹⁸ Die gesamte Geschäftsordnung ist hier zu finden: <https://rules.house.gov/sites/republicans.rules.house.gov/files/documents/Rules%20and%20Resources/118-House-Rules-Clerk.pdf> (Abruf am 27. November 2023).

entsprechend Resolution vorträgt, im Senat genügt eine Mehrheitsentscheidung.¹⁹ Ursprünglich entsprach ein „Reprimand“, das es nur im US-Repräsentantenhaus, nicht aber im US-Senat gibt, dem Level eines „Censure“, aber im Jahre 1976 wurde ersteres durch das US-Repräsentantenhaus auf ein niedrigeres Sanktionslevel abgesenkt, so dass in diesem Fall der bzw. die Abgeordnete diese Rüge nicht an herausgehobener Stelle der Kammer mitzuerleben hat.

Am 7. November 2023 verabschiedete das Repräsentantenhaus ein „Censure“ gegen die Demokratische Abgeordnete Rashida Tlaib (Michigan), die einzige palästinensisch-amerikanische Abgeordnete im Kongress, aufgrund der Verbreitung von „falschen Narrativen“ nach dem Terrorangriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023. 22 Mitglieder der eigenen Fraktion stimmten dabei gemeinsam mit den meisten Angehörigen der Republikanischen Fraktion für eine entsprechende Resolution.²⁰

Blick in die Bundesstaaten

Auch in den Parlamenten auf Ebene der Bundesstaaten ist die Frage nach einem Ausschluss aus einzelnen Kammern immer wieder ein Thema, wie einige Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit demonstrieren. Dies betraf zum Beispiel vor nicht allzu langer Zeit die Demokratische Abgeordnete Zoöy Zephyr im Repräsentantenhaus von Montana, als es um einen Gesetzentwurf ging, der geschlechtsangleichende Behandlungen für minderjährige Transsexuelle verbieten soll. Zephyr hatte den Gesetzentwurf der Republikaner mit scharfen Worten kritisiert. Bei einem Protest von Demonstranten im Parlamentsgebäude, der von der Abgeordneten unterstützt wurde, wurden sieben Demonstranten wegen Hausfriedensbruchs festgenommen und schließlich wieder freigelassen, die Republikaner drohten mit Disziplinarmaßnahmen gegen Zephyr. In einer Abstimmung tags darauf stimmte dann die gesamte Republikanische Fraktion für den teilweisen Ausschluss der Abgeordneten bis zum Ende der Sitzungsperiode am 5. Mai 2023.²¹

¹⁹ Hier findet sich eine Liste der Abgeordneten, die sich bisher einem „Censure“ ausgesetzt sahen: <https://history.house.gov/Institution/Discipline/Expulsion-Censure-Reprimand/> (Abruf am 27. November 2023); und hier findet sich eine Übersicht der bislang betroffenen Mitglieder des US-Senats: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/censure.htm> (Abruf am 27. November 2023); ein einziger dieser Senatoren ist später wiedergewählt worden.

²⁰ Kayla Guo: House Censures Rashida Tlaib, Citing „River to the Sea“ Slogan, in: The New York Times, 7. November 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/2023/11/07/us/politics/tlaib-censure-house-israel-gaza.html> (Abruf am 8. November 2023).

²¹ Vgl. Jacey Fortin: Transgender Lawmaker Sues Over Removal From Montana House Floor, in: The New York Times, 1. Mai 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/2023/05/01/us/zoöy-zephyr-montana-lawsuit.html?searchResultPosition=3> (Abruf am 20. November 2023).

Auch in Tennessee bot sich ein ähnliches Bild, in diesem Fall auf dem Feld der Waffenpolitik.²² Die beiden Demokraten Justin Jones und Justin Pearson wurden nach Beschluss der Republikanischen Mehrheit ausgeschlossen, durften aber später ihre Plätze im Abgeordnetenhaus von Tennessee wieder einnehmen – jedoch nur vorübergehend. Die beiden Abgeordneten müssen ihre Plätze in einer Sonderwahl verteidigen, um dauerhaft zurückzukehren.²³

Ein Ausschluss galt bislang nicht – und hier entfaltet die Thematik über einzelne Fallbeispiele hinaus Relevanz für das gesamte politische System – als Instrument politischer Grabenkämpfe, sondern für schwere Verfehlungen. Die jüngsten Fälle auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems der Vereinigten Staaten dürften also ein Zeichen dafür sein, dass die Polarisierung des politischen Betriebs in den Vereinigten Staaten weiter zunimmt.²⁴ Präsident Joe Biden bezeichnete den ersten Vorgang dieser Art in Tennessee jüngst als „schockierend, undemokratisch und beispiellos“. Anstatt zu diskutieren, hätten sich die Republikaner dazu entschlossen, gewählte Vertreter des Volkes zum Schweigen zu bringen. Es steht zu erwarten, dass die erwähnten Fallbeispiele nicht die einzigen Vorkommnisse auf diesem Feld bleiben werden.

Ausschluss aus Partei/Fraktion

Eine Betrachtung dieses Aspekts hat differenziert zu erfolgen, da sich die spezifischen Bestimmungen von Partei zu Partei und auch auf unterschiedlichen politischen Ebenen teilweise stark voneinander unterscheiden können. Dies hat mit dem dezentralen Charakter des US-amerikanischen Parteiensystems zu tun. Politische Parteien in den Vereinigten Staaten stellen zudem keine monolithischen Blöcke dar, es gibt nicht *die* Demokratische und *die* Republikanische Partei. Sie sind „big tents“²⁵, Parteien, die großen Zelten gleichen²⁶:

²² Vgl. Emily Cochrane/Eliza Fawcett: Tennessee G.O.P. Punishes 2 Democrats by Throwing Them Out of House, in: The New York Times, 6. April 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/2023/04/06/us/tennessee-house-democrats-expelled.html?searchResultPosition=8> (Abruf am 21. November 2023).

²³ Eliza Fawcett/Emily Cochrane: Tennessee House Expulsions: What You Need to Know, in: The New York Times, 20. Mai 2023, online abrufbar: <https://www.nytimes.com/article/tennessee-house-democrats-expulsion-shooting-gun-control.html> (Abruf am 21. November 2023).

²⁴ Zum Befund der Polarisierung mit umfangreichen empirischen Hintergründen: Ezra Klein: Der tiefe Graben. Die Geschichte der gespaltenen Staaten von Amerika, Hamburg 2020, bes. S. 268-300.

²⁵ Ritchie: The U. S. Congress, S. 32.

²⁶ Zu aktuellen, grundsätzlichen Entwicklungen bei den amerikanischen Parteien siehe Sarah Wagner/Philipp Adorf: Democrats und die GOP: Historische Entwicklungen der Parteien und ihre heutigen Herausforderungen, in Christian Lammert et al. (Hrsg.): Handbuch Politik USA, Wiesbaden 2023.

„In den USA bestehen im Grunde tausende Demokratische und Republikanische Parteien“²⁷.

Diese Parteien finden sich neben der Bundesebene in allen 50 Bundesstaaten sowie auf der lokalen Ebene. Als zentrale Leitungsgremien kommen das Democratic National Committee sowie das Republican National Committee hinzu, aber auch Einrichtungen wie etwa die Democratic bzw. Republican Governors Association und die jeweiligen Wahlkampforganisationen der Fraktionen in beiden Kammern des Kongresses.

Bei den US-amerikanischen Parteien handelt es sich klassischerweise um Wählerparteien, die darauf abzielen, am Wahntag eine möglichst große Zahl an Stimmen für sich zu erobern. Anders als zu ihren Pendanten in Deutschland gibt es bei amerikanischen Parteien keine formale Parteimitgliedschaft, es werden keine fixen Mitgliedschaftsbeiträge bezahlt und für Kandidaturen für politische Ämter kann sich jeder bewerben, unabhängig von seiner vorherigen Erfahrung mit der entsprechenden Partei. Zwischen den einzelnen Wahlen findet keine kontinuierliche Arbeit in den einzelnen Gremien und auf den verschiedenen politischen Ebenen statt. Bereits zu Beginn der 1970er Jahre veröffentlichte David Broder von der Washington Post ein Buch mit dem Titel „The Party’s Over“, um den Niedergang dieser intermediären Organisationen auf den Punkt zu bringen²⁸: „Organisatorisch-strukturell haben Parteien in den Vereinigten Staaten eher den Charakter von lose verkoppelten Sympathisantenkreisen ausgebildet, nicht den von organisatorisch eng verknüpften Gemeinschaften oder Vereinen“²⁹. Kandidierende stehen im Mittelpunkt US-amerikanischer Politik, nicht Parteien, Abgeordnete sind ihre eigenen politischen „Kleinunternehmer“³⁰. Sie verdanken ihr Amt vor allem sich selbst und ihrem eigenen Engagement, weniger der Partei oder dem eigenen Präsidenten. Loyalitätsverpflichtungen sind für sie also sehr überschaubar. Bei abweichendem Stimmverhalten haben die Partei- und Fraktionsführungen kaum etwas in der Hand, um etwas gegen diese Abgeordneten zu unternehmen. Bedingt durch das Vorwahlsystem ist hier der Einfluss der Parteien sehr begrenzt.³¹ Auch deshalb hat sich der vorliegende Beitrag auf Ausschlüsse aus Parlamentskammern, nicht auf die aus Parteien und Fraktionen, fokussiert.

²⁷ Vgl. Michael Oswald: Das Regierungssystem der USA, Baden-Baden 2021 (3. Auflage), Baden-Baden 2021, S. 213.

²⁸ David McKay: American Politics and Society, Hoboken 2018 (9. Auflage), S. 100f.

²⁹ Maik Bohne/Torben Lütjen: Parteien: mehr als nur Wahlkampfmaschinen, in: Christian Lammert et al. (Hrsg.): Handbuch Politik USA, Wiesbaden 2020, S. 387-404, hier: S. 399.

³⁰ Peter Lösche: Kongress – fragmentierte Legislative, Bundeszentrale für politische Bildung, 6.10.2008, online abrufbar: <https://www.bpb.de/themen/nordamerika/usa/10649/kongress-fragmentierte-legislative/> (Abruf am 20. November 2023).

³¹ Vgl. Thomas Gijswijt: Parteien und Wahlen, in: Andrew Denison et al. (Hrsg.): Länderbericht USA, Bonn 2021, S. 116-132, hier: S. 117.

Fazit

Sollten sich im Zeichen der Polarisierung in den nächsten Jahren Vorkommnisse mit Blick auf Ausschlüsse aus Parlamenten wie die beschriebenen Fallbeispiele häufen, wird es vermutlich auch eine intensivere Beschäftigung mit dem Gegenstand geben, nicht zuletzt durch eine zu erwartende entsprechend einschlägige Rechtsprechung zum Thema. Die Frage nach Ausschlüssen aus Parlamenten wird zudem mit jedem weiteren Fall von neuem auf die politische wie auch auf die wissenschaftliche Agenda gesetzt. Es steht zu erwarten, dass Jim Traficant nicht der letzte Abgeordnete bleiben wird, der sein Amt verliert. Unabhängig davon ist eine Untersuchung von Ausschlüssen aus Parteien und Fraktionen ein Forschungsdesiderat, das in naher Zukunft auf hoffentlich breiter Basis aufgegriffen und angegangen werden wird.

Bundesschiedsgericht BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entscheidung vom 22.12.2022 – BSchG 05/2022

Begriff der „Frau“ und Zugang zu Frauen vorbehaltenen Wahlämtern

In dem Schiedsgerichtsverfahren

[...]

Antragstellende Person,

gegen

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Kreisverband [...], vertreten durch den Vorstand,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwältin [...]

Antragsgegner,

sowie

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vertreten durch den Vorstand,

die Bundesfrauenreferentin von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und

die frauenpolitische Sprecherin von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN [...],

Beigeladene

hat das Bundesschiedsgericht

durch die Vorsitzende Paula Riester,

die gewählten Beisitzer*innen Prof. Dr. Dagmar Richter und Dr. Arne Pilniok und

die benannten Beisitzer*innen Dr. Jessika Hazrat und Dr. Nils Janson

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 22.10.2022 am 22.12.2022 beschlossen:

Die Entscheidung des Landesschiedsgerichts [...] wird insoweit aufgehoben als die am [...] 2021 durchgeführte Wahl zum Stadtvorstand des Antragsgegners für ungültig erklärt, die Wahlwiederholung zum nächstmöglichen Zeitpunkt angeordnet und der antragstellenden Person das Recht zuerkannt wurde, auf einem Frauenplatz zu kandidieren.

1. **Es wird festgestellt, dass die Wahl zum Stadtvorstand vom [...] 2021 grundlegende verfahrensrechtliche Anforderungen und damit auch die Mitgliedschaftsrechte der antragstellenden Person verletzte.**
2. **Im Übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.**
3. **Der antragstellenden Person werden die notwendigen Auslagen erstattet. Ebenso werden dem Antragsgegner die notwendigen Auslagen erstattet. Kosten für die anwaltliche Vertretung werden nicht erstattet.**
4. **Die Beschwerde von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN [Landesverband ...] wird abgewiesen.**

Tatbestand

Die Parteien streiten über die Gültigkeit der Wahl des Stadtvorstands des Kreisverbands (KV) [...] (Antragsgegner [Ag.]) vom [...] 2021. Dabei geht es um die Frage, ob der KV die Kandidatur der antragstellenden Person (ASP) auf einen Frauenplatz – nämlich das Amt der Stadtvorsitzenden – zu Unrecht zurückgewiesen hat und die Wahl gegebenenfalls wiederholt werden muss.

(1) Bereits am [...] 2020 gab es beim Ag. ein „Digitales [...] -Forum [...]“. Dabei hatte sich die ASP in die offene Redeliste eingetragen, um sich mit einer Rede in die Diskussion einzubringen. Nachdem jedoch nur fünf Frauen von der Frauenliste reden wollten, wurden nach jeweils fünf Beiträgen von der Frauen- und der offenen Liste alle Redelisten geschlossen, obwohl ursprünglich mehr Reden pro Liste eingeplant waren. Die ASP war nicht für einen Redebeitrag ausgelost worden. Es kam deshalb im [...] 2020 zu einem Mailwechsel darüber, ob die Schließung der Listen rechtens war, in welcher Reihenfolge Beiträge zurückgezogen worden waren und ob die Verkürzung der Frauenliste womöglich gezielt herbeigeführt worden war.

Schon einen Tag nach dem Digitalen [...] -Forum] mit den geschlossenen Redelisten, am [...] 2020, hatte die ASP dem Ag. mitgeteilt:

„aus gebebe[ne]m Anlass würde ich gerne meine [sic] Geschlecht ändern: Ab heute bin ich weiblich. Könnt ihr das bitte in euren Akten anpassen?“

Die stellvertretende Geschäftsführerin des Ag. bestätigte diese Anpassung mit Mail vom 26.05.2020 nach Rücksprache mit der frauenpolitischen Sprecherin im Bundesvorstand und der Frauenreferentin des Landesverbands. Am 30.10.2020 kam es zu einem Gespräch zwischen der ASP und zwei Mitgliedern des damaligen Stadtvorstands. Dieses Gespräch diente ursprünglich der Erörterung von Sachanträgen, die die ASP beim Stadtparteitag im [...] 2020 stellen wollte, wurde dann aber – nach den Angaben der ASP für sie überraschend – auch auf das Thema

der Geschlechtsänderung erstreckt und protokolliert. Infolge des Gesprächs veranlasste der Stadtvorstand, das Geschlecht der ASP wieder von Frau zu Mann zu verändern, teilte dies der ASP jedoch nicht mit.

Beim Stadtparteitag am [...] 2021 wollte die ASP als Frau für das Amt der Stadtvorsitzenden kandidieren. Das designierte Präsidium der Versammlung entschied jedoch nach Rücksprache mit der damaligen frauenpolitischen Sprecherin der Bundespartei und mit Billigung des Stadtvorstands, diese Kandidatur nicht zuzulassen. Zuvor hatten zwei designierte Mitglieder des Präsidiums der Wahlversammlung noch das Gespräch mit der ASP per Video gesucht. Die Ablehnung der Kandidatur wurde der digitalen Versammlung unter Hinweis auf die fehlende Fraueneigenschaft der ASP bekannt gegeben. Dem daraufhin im Chat geäußerten Wunsch der ASP, eine persönliche Erklärung dazu abzugeben, gab das Präsidium nicht statt.

(2) Nach der Zurückweisung ihrer Kandidatur hat die ASP mit Schreiben vom 11.12.2021 das Landesschiedsgericht [...] angerufen. Man habe ihr beim Stadtparteitag zu Unrecht den Status als Frau bei den GRÜNEN abgesprochen und dies vor den Augen der Parteiöffentlichkeit mit falschen Aussagen begründet, ohne dass sie eine Möglichkeit erhalten habe, die Dinge richtig zu stellen. Das Präsidium habe kein Recht gehabt, über ihr Geschlecht zu urteilen. Auch wäre im Vorfeld des Parteitags genügend Zeit gewesen, diesen Punkt zu klären.

Die ASP hat vor dem Landesschiedsgericht Folgendes beantragt:

1. Eine Wiederholung der Wahl zur Stadtvorsitzenden, bei der sie als Kandidatin zuzulassen ist;
2. die Einräumung einer Möglichkeit, den Sachverhalt aus ihrer Sicht auf dem nächsten Stadtparteitag ohne Redezeitbegrenzung richtigzustellen;
3. das Präsidium zu rügen und ihm zu erklären, dass eine Prüfung der Voraussetzungen zur Zulassung der [sic] Wahl keine Geschlechtsüberprüfung beinhaltet;
4. eine Klärung, ob jeder beim Eintritt oder irgendwann sein Geschlecht angeben und wählen kann, unabhängig davon, was im Pass steht, und ob es hierfür Kriterien gibt;
5. eine verbindliche Aussage, wenn es diese Kriterien gibt, ob diese zur Eintragung/ Änderung überprüft werden, oder ob es sein kann, dass das Präsidium einer Veranstaltung hierüber entscheidet.

Der Ag. hat beantragt,

die Anträge zurückzuweisen bzw. zu verwerfen sowie die ihm durch die anwaltliche Vertretung entstandenen Kosten zu ersetzen.

Seiner Meinung nach könne die einfache Erklärung, abweichend von der Eintragung im Personenstandsregister eine Frau zu sein, nicht ausreichen, um auf einem Frauenplatz zu kandidieren. Die Erklärungen der ASP ließen den Schluss zu, dass diese sich selbst nur zu 75% und nicht eindeutig als Frau im Sinne des Frauenstatuts sehe. Die zuständigen Gremien der Partei müssten in jedem Falle eine Möglichkeit haben, die Ernsthaftigkeit einer Erklärung über die Änderung der Geschlechtszugehörigkeit zu überprüfen. Für ein unbegrenztes Rederecht bestünde keine Rechtsgrundlage. Im Übrigen seien die Anträge unzulässig.

Das Landesschiedsgericht hat mit der angefochtenen Entscheidung dem Hauptantrag (Antrag zu 1) stattgegeben. Es hat die am [...] 2021 durchgeführte Wahl zum Stadtvorstand für ungültig erklärt, die Wiederholung zum nächstmöglichen Zeitpunkt angeordnet und der ASP dabei das Recht zuerkannt, auf einem Frauenplatz zu kandidieren. Im Übrigen hat es die Anträge beider Parteien abgewiesen. Die Begründetheit des Antrags zu 1 hat das Landesschiedsgericht im Wesentlichen auf die Vorgabe der Präambel des Frauenstatuts gestützt, wonach der Begriff „Frauen“ alle Personen umfasse, die sich selbst so definierten. Diese Selbstdefinition sei für alle Gremien der Partei bindend. Auf etwaige Aussagen der ASP, sie sei nur zu 75% Frau komme es nicht an, da entsprechende Fragen nicht gestellt werden und Überprüfungsgespräche nicht stattfinden dürften. Das entspreche auch den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Transsexuellengesetz. Das Risiko eines Missbrauchs habe die Partei bewusst in Kauf genommen. Sie habe dem Selbstbestimmungsrecht und damit dem Schutz des Persönlichkeitsrechts einen klaren Vorrang vor dem Schutz der Partei vor möglichem Missbrauch gegeben. Außerdem sei den Parteimitgliedern zuzutrauen, von ihrem Stimmrecht so Gebrauch zu machen, dass Versuche, sich ungerechtfertigte Privilegien zu verschaffen, ohnehin scheiterten.

(3) Die Entscheidung des Landesschiedsgerichts vom [...] 2022 ist der ASP am [...] 2022 und dem Ag. am [...] 2022 zugegangen. Am [...] 2022 hat der Ag. gemeinsam mit dem Landesverband (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN [...]) als „beigeladener Partei“ Einspruch (Beschwerde) zum Bundesschiedsgericht erhoben. Ebenso hat die ASP per Mail und Fax vom [...] 2022 Einspruch (Beschwerde) gegen Teile der Entscheidung erhoben. Beide Parteien wiederholen ihre im ersten Rechtszug vorgebrachten Argumente und vertiefen sie. Darüber hinaus greift die ASP bestimmte Formulierungen in der Entscheidung des Landesschiedsgerichts an.

Der Ag. ist der Auffassung, dass die ASP keine Frau im Sinne der Parteistatuten sei. Die Kandidatur auf einem Frauenplatz sei daher zu Recht abgelehnt worden. Es entspreche zwar dem Satzungsrecht und Frauenstatut der Partei, dass der Begriff „Frauen“ alle Personen erfasse, die sich als solche selbst definierten. Die einfache Erklärung, abweichend vom Eintrag im Personenstandsregister eine Frau zu sein, reiche aber nicht für eine Kandidatur auf einem Frauenplatz aus. Es

müsse vielmehr unterschieden werden in Frauenplätze für alle, die sich selbst zu 100% als Frau definierten, und offene Plätze für alle anderen Menschen, unabhängig von ihrer Geschlechtsidentität, was auch trans*, inter und non-binäre Menschen umfasse. [...] definiere sich selbst nicht eindeutig als Frau. Er (– so die Formulierung des Ag., die im Folgenden lediglich zur Darstellung der Auffassung des Ag. aufgegriffen wird) habe nämlich angegeben, „kein Mann keine Frau“ zu sein, bzw. „gerade bin ich 75% Frau, 25% Mann“. Seine Darstellung sei auch insgesamt nicht glaubhaft, weil er sich nur formal zur Frau erkläre, ohne dies nach außen in der Gesellschaft zu leben. Gegen eine ernstliche und nachhaltige Selbstdefinition als Frau sprächen die Verwendung männlicher Anredeformen, die Verwendung eines männlichen Vornamens, der männliche Geschlechtsausdruck, das Auftreten als Mann in der sozialen Sphäre, die Selbstbezeichnung als Mann, grundsätzliche und massive Kritik an Frauenrechten und Quotenregelungen, die Aussage, sich nicht vollumfänglich als Frau zu definieren, und die anlassbezogene, plötzliche Erklärung zur Frau. Im vorliegenden Fall fehle danach die „echte Identifizierung“ mit dem angenommenen Geschlecht. Der ASt. gelte personenstandsrechtlich als Mann, trete in allen sozialen Sphären (mit Ausnahme der grünen Partei) als Mann auf, lasse sich in der männlichen Form ansprechen und führe weiterhin einen männlichen Vornamen. Außerdem habe er sich seit Jahren kritisch mit Frauenrechten und Quotenregelungen auseinandergesetzt und sich explizit „aus gegebenem Anlass“, d.h. im Kontext eines Streits über die Redequotierung zur Frau erklärt. Er habe sich sogar ausdrücklich gewundert, dass er der erste Mann sei, der sich „so etwas traute“, d.h. als Frau auf Frauenplätze zu kandidieren. Seine wirkliche Motivation sei es, die Ungerechtigkeit für die Männer sichtbar zu machen und im Wiederholungsfall reden zu können. Es ginge um Frustration und Verbitterung. Das alles spreche für ein Verhalten, bei dem das Recht auf Selbstbestimmung der geschlechtlichen Identität klar missbraucht werde. Und das dürfe überprüft werden. Die ursprüngliche Umtragung von „männlich“ in „weiblich“ in der Sherpa-Mitgliederdatei sei nur deshalb erfolgt, weil man neben einer konsequenten Umsetzung des Frauenstatuts „auch eine möglichst barriere- und erklärungsarme Umgebung für Trans*, Inter und nicht-binäre Menschen in unserer Partei schaffen“ [sic] wolle. Erst in der Folgezeit seien „Zweifel an der Aufrichtigkeit“ im Zusammenhang mit der Geschlechtseintragsänderung aufgekommen. Es läge sogar ein klar rechtsmissbräuchliches Verhalten vor. Soweit der ASt. ein Recht auf Gegenrede nach Ausschluss von der Kandidatur begehre, bestehe dafür keine Rechtsgrundlage. Präsidium und Stadtvorstand hätten immerhin vor Beginn des Wahlparteitags das persönliche Gespräch gesucht. Außerdem hätte der ASt. einen Antrag auf Änderung der Tagesordnung oder einen Geschäftsordnungsantrag einbringen können. Ein Mitschnitt der Wahlversammlung zeige, dass man das Persönlichkeitsrecht des ASt. nicht beeinträchtigt habe. Um dieses zu schützen, habe man auch die Chatfunktion deaktiviert.

Der Antragsgegner beantragt,

1. die Entscheidung des Landesschiedsgerichts (...) vom [...] 2022 insoweit aufzuheben, als die am [...] 2021 durchgeführte Wahl zum Stadtvorstand für ungültig, die Wahl zum nächstmöglichen Zeitpunkt für zu wiederholen erklärt und [...] das Recht zuerkannt wurde, auf einem Frauenplatz zu kandidieren;
2. dem Antragsgegner die notwendigen Auslagen (anwaltliche Vertretung und Reisekosten) zu erstatten.

Die ASP beantragt:

1. Eine Wiederholung der Wahl zur Stadtvorsitzenden, bei der sie als Kandidatin zuzulassen ist (d.h. die Aufrechterhaltung der Entscheidung des Landesschiedsgerichts);
2. die Einräumung einer Möglichkeit, den Sachverhalt aus ihrer Sicht auf dem nächsten Stadtparteitag ohne Redezeitbegrenzung richtigzustellen;
3. die ersatzlose Streichung der folgenden Passage auf Seite [...] der Entscheidung des Landesschiedsgerichts, nämlich:

„Die Bedenken der Antraggegnerseite, dadurch sei ein Missbrauch der den Frauen per Frauenstatut vorbehaltenen Rechte durch Menschen denkbar, die sich zu unlauteren Zwecken gegenüber der Partei als Frauen definieren, ansonsten aber als Männer lebten, sind allerdings durchaus nachvollziehbar.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass, wie in anderen Landesverbänden schon vereinzelt geschehen, Männer sich allein zum Zweck als Frau in der Partei definieren, um auf Frauenplätze kandidieren zu können oder andere, nach dem Frauenstatut allein Frauen vorbehaltene Privilegien für sich in Anspruch nehmen zu können. Dieses Risiko hat die Partei mit ihrer Definition in der Präambel des Frauenstatuts in Kauf genommen. Im Übrigen ist den Parteimitgliedern durchaus zuzutrauen, dass sie in derartigen Fällen von ihrem Stimmrecht in einer Art und Weise Gebrauch machen, welche etwaige Versuche, sich zu Unrecht Privilegien zu verschaffen, scheitern lassen.“

Die ASP trägt vor: Sie fühle sich schon immer als Frau. Es gebe einen Mailverkehr „von ca. Frühjahr 2019“, in dem sie sich bereits intensiv über den „Modus der Geschlechterumbenennung“ informiert habe. Dass sie den Antrag auf Änderung der Geschlechtseintragung unmittelbar nach dem Forum, d.h. der Zurückweisung des eigenen Redebeitrags, gestellt habe, sei „im besten Fall der Anlass, aber sicher nicht der Grund“ gewesen. Sie habe „eindeutig und mehrmals zum Ausdruck gebracht“, dass sie sich als Frau definiere und habe ihre guten Gründe dafür. Es sei übergriffig, wenn das Präsidium in aller Öffentlichkeit behauptete, dass sie sich selbst nicht als Frau sehe und ihr keine Möglichkeit gebe, auf „diese Lüge“ zu reagieren. An die Darstellung des Gesprächs vom 30.10.2020, wie sie die Vorstandsmitglieder wiedergegeben hätten, könne sie sich „beim besten Willen nicht erinnern“, sondern bestreite diese. Beide hätten tendenziös berichtet und mit der

Absicht, ihr zu schaden. Sie wundere sich über den „Hass“ auf ihre Person. Spätestens seit März 2020 hätten die [...] Grünen sie „zum Gegner ausgerufen“, weil sie sich zum Thema Corona geäußert habe. Letztlich ginge es darum, sie als innerparteiliche Kritikerin mithilfe des Frauenstatuts und der darin festgelegten Quotierungen „mundtot zu machen“. Ihrer Meinung nach sei mit ihrer Selbstdefinition als Frau alles gesagt. Eine Überprüfung auf Rechtsmissbrauch sei im Frauenstatut gerade nicht vorgesehen und dürfe auch nicht durch die Hintertür – etwa durch den Versuch nachzuweisen, dass die Person sich selbst nicht als Frau sehe – eingeführt werden. Es fehle auch an einem Verfahren zur Feststellung von Missbrauch. Sie sei weder „genderfluid“ noch Trans-Frau, sondern „einfach nur Frau“, und das schon immer. Ein Fragebogen zum Thema „Mann oder Frau“ ergebe nach Beantwortung aller 29 Fragen, dass sie zu „79% eine Frau“ sei. Kein Mensch sei zu 100% nur Mann oder nur Frau. Aus dem Selbstbestimmungsrecht folge, dass es weder biologischer noch äußerer Merkmale (Frisur, Kleidung, Vornamen etc.) bedürfe, um seine Weiblichkeit unter Beweis zu stellen. Die Willenserklärung allein genüge. Dass ihr kein zeitlich unbegrenztes Gegenrederecht nach der Zurückweisung ihrer Kandidatur gewährt worden sei, verletze ihre Persönlichkeitsrechte. Die normalen Geschäftsordnungsanträge könnten insoweit keine Abhilfe schaffen. Eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts liege auch in bestimmten Formulierungen der Entscheidung des Landesschiedsgerichts, die sie in Verbindung mit Missbrauchsfällen brächten.

(4) In der mündlichen Verhandlung sind u.a. die Voraussetzungen für die Kandidatur auf einem Frauenplatz erörtert worden. Dabei hat der Ag. klargestellt, dass es nicht auf bestimmte Prozentzahlen ankomme, zu denen sich eine Person zur Frau erkläre, sondern darauf, dass sie sich eindeutig zum Frausein bekenne. Das umfasse auch Trans-Frauen. Dieser Auffassung haben sich sämtliche Beigeladene angeschlossen. Ein vom Bundesschiedsgericht angeregter Vergleich kam nicht mehr zustande.

Entscheidungsgründe

I. Die Beschwerde zum Bundesschiedsgericht ist zulässig. Das Rechtsmittel ist, soweit es die ASP und den Ag. betrifft, statthaft (§ 23 Abs. 6 Nr. 1 Bundesatzung i.d.F. vom 16.10.2022) und seitens beider Parteien rechtzeitig eingelegt (§ 5 Abs. 4 Bundesschiedsordnung [BSchO]). Die Antragsberechtigung der ASP folgt aus § 4 Abs. 1 Nr. 3 BSchO, die des Ag. aus § 4 Abs. 1 Nr. 1 BSchO.

Soweit der Landesverband (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN [...]) Beschwerde zum Bundesschiedsgericht erhoben hat, ist diese nicht statthaft. Denn der Landesverband war zu keinem Zeitpunkt am Verfahren vor dem Landesschiedsgericht beteiligt und ist es auch nicht im Beschwerdeverfahren geworden. Zwar sind gewisse „implizite“ Formen der Beteiligung bei Parteivorständen im Rahmen von

Parteischiedsverfahren nicht ungewöhnlich. Rechtsbehelfe können jedoch ausschließlich von Verfahrensbeteiligten des Ausgangsverfahrens eingelegt werden (vgl. etwa Rudisile, in: Schoch/Schneider, VerwR, 42. EL 2022, vor § 124 VwGO, Rn. 22). Auch später hat der Landesverband eine Beiladung (§ 2 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 BSchO) weder beantragt, noch wäre eine solche aus Sicht des Bundesschiedsgerichts in entsprechender Anwendung von § 65 Abs. 1 und 2 VwGO angezeigt oder gar notwendig gewesen.

Hingegen bleibt die Beiladung der frauenpolitischen Sprecherin des Landesverbands, die das Landesschiedsgericht im März 2022 vorgenommen hat, im Beschwerdeverfahren fortbestehen. Das Bundesschiedsgericht hat zudem den Bundesverband von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Beschluss vom 19.08.22 und die Bundesfrauenreferentin mit dem in der mündlichen Verhandlung verkündeten Beschluss vom 22.10.2022 zum Verfahren beigelegt.

II. Die Beschwerde des Ag. ist überwiegend begründet. Sie hat Erfolg, soweit sie sich dagegen richtet, dass das Landesschiedsgericht eine Wiederholung der Wahl zum Stadtvorstand des Kreisverbands [...] zum nächstmöglichen Zeitpunkt angeordnet hat. Die Beschwerde der ASP ist dementsprechend unbegründet.

1. Der Hauptantrag (Antrag zu 1) des Ag. ist zulässig und im Ergebnis begründet, jedoch ist eine Feststellung von Mängeln des Verfahrens angezeigt. Der Antrag zu 1 der ASP ist ebenfalls zulässig, aber unbegründet.

a. Die Zulässigkeit des Hauptantrags ergibt sich aus § 4 BSchO (s.o. I.). Eine unmittelbare persönliche Betroffenheit der ASP liegt vor, da sie als Mitglied des beschwerdegegnerischen KV nicht auf Platz 1 bei den Wahlen zum Stadtvorstand kandidieren konnte. Dies berührt ihre mitgliedschaftlichen Rechte (§ 2 Abs. 3 Satzung des KV [...] i.d.F. vom [...] 2021, § 7 Abs. 1 Nr. 1 Bundessatzung). Der Ag. ist richtiger Beschwerdegegner. Von ihm ging die Entscheidung aus, das Geschlecht der ASP in der Mitgliederdatei wieder auf „männlich“ zu verändern. Soweit das Präsidium der Versammlung vom [...] 2021 als nicht-ständiges Ad-hoc-Organ die Kandidatur der ASP zurückgewiesen hat, ist dies ebenfalls dem Ag. zuzurechnen.

b. Die Beschwerde der ASP bleibt erfolglos. Denn sie hat kein Recht, bei der Wahl zur Stadtvorsitzenden auf einem Frauenplatz zu kandidieren (bb). Der Ag. hat jedoch bei der Durchführung der Wahl die Anforderungen an ein faires Verfahren und dadurch das Recht der ASP auf chancengleichen Zugang zum Parteiamt verletzt (aa).

aa. Die Wahl zum Stadtvorstand vom [...] 2021 war rechtswidrig, weil die Art und Weise der Zurückweisung der Kandidatur der ASP elementare Verfahrensgrundsätze und damit zugleich die Mitgliedschaftsrechte der ASP verletzt hat.

Zwischen den Parteien ist unstrittig, dass der Ag. die Geschlechtszugehörigkeit der ASP in der Sherpa-Mitgliederdatei nach deren Gespräch mit Vorstandsmitgliedern

des KV vom 30.10.2020 wieder von Frau auf Mann verändert hat, ohne dies der ASP mitzuteilen. Als diese sich am [...] 2021 auf das Amt der Stadtvorsitzenden bewarb, musste sie deshalb davon ausgehen, in der Mitgliederdatei noch als Frau eingetragen zu sein und dementsprechend als Frau kandidieren zu dürfen.

In der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fehlt es bislang an einem geregelten Verfahren, wie Streitigkeiten über die Geschlechtszugehörigkeit bzw. deren Eintragung in die Mitgliederdatei zu klären sind. Mangels spezieller Regelungen ist insoweit auf allgemeine Grundsätze zurückzugreifen, wie sie sich aus den Mitgliedschaftsrechten und den Anforderungen im Zusammenhang mit Kandidaturen auf Parteiämter ergeben. Danach hat jedes Parteimitglied das Recht, sich an Wahlen zu beteiligen (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 Bundessatzung; § 2 Abs. 3 Satzung des KV [...]). Seine Reichweite bestimmt sich anhand des Prinzips der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) und umfasst insbesondere das Recht auf einen *chancengleichen Zugang zum Parteiamt* (vgl. Kluth, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, BeckOK, 53. Edition 2022, Art. 21, Rn. 157). Als notwendige Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs gilt dabei auch die Einhaltung eines Kernbestands an Verfahrensgrundsätzen (BVerfGE 89, 243, 252/253). Wahlbewerber*innen haben daher auch bei parteiinternen Wahlen kraft der Ausstrahlungswirkung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG ein mitgliedschaftliches Recht auf ein geordnetes und faires Wahlverfahren, das den Anforderungen des Parteienrechts, einschließlich der Kernelemente von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, entspricht. Dazu zählt auch das Recht auf effektiven Rechtsschutz als rechtsstaatliches Kernelement.

Ein faires Verfahren verlangt, dass die Partei dem einzelnen Mitglied größtmögliche Transparenz hinsichtlich der jeweils eigenen Mitgliedsdaten gewährt, damit es sich bei einer tatsächlichen oder auch nur potentiellen Bewerbung darauf einstellen kann, ob es auf einem Frauenplatz oder nur auf einem offenen Platz kandidieren darf. Entsprechendes gilt etwa auch für Redelisten. Bleibt ein Mitglied im Unklaren darüber, mit welchem Geschlecht es in den Mitgliedsakten geführt wird, kann es bei Geltung einer Frauenquote sein passives Wahlrecht nicht mehr informiert ausüben. Es wird parteiöffentlichen Erklärungen des Präsidiums vor der Wahlversammlung über eine vermeintlich nicht stimmige Geschlechtszugehörigkeit ausgesetzt, kann seine Kandidatur nicht zielgenau auf die angestrebte Position beziehen und hat keine Möglichkeit mehr, Rechtsschutz gegen die Änderung der Geschlechtseintragung rechtzeitig vor der Wahl zu erlangen. Es erscheint mehr als zweifelhaft, ob die Partei die Geschlechtszugehörigkeit eines Mitglieds in der Mitgliederdatei überhaupt eigenmächtig abändern darf. In keinem Falle kann sie dies jedoch ohne vorherige Information und Anhörung des Mitglieds, um dessen Registrierung und Daten es geht. Das hier angewandte Vorgehen verletzt das Recht auf ein faires (Wahl-)Verfahren und damit zugleich das Recht der ASP auf einen chancengleichen Zugang zum Parteiamt.

Rechtsverstöße im Zusammenhang mit Wahlen führen allerdings auch bei innerparteilichen Wahlen nur dann zur Wahlwiederholung, wenn sie sich auf das Ergebnis der Wahl ausgewirkt haben können (vgl. Augsburg, in Kersten/Rixen, Parteiengesetz und Europäisches Parteienrecht, 2009, § 15 Rn. 30 f.). Dabei darf es sich nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handeln, sie muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende sein (BVerfGE 89, 243, 254 m.w.N.). Es ist im vorliegenden Fall jedenfalls nicht ganz fernliegend, dass die ASP zur Stadtvorsitzenden hätte gewählt werden können, wenn sie hätte kandidieren dürfen. Darauf kommt es aber letztlich nicht an. Denn eine Wahlwiederholung scheidet hier schon deshalb aus, weil die ASP nicht berechtigt wäre, für dieses Amt zu kandidieren (folgend bb).

bb. Die ASP kann nicht auf Frauenplätze bei Parteiwahlen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kandidieren, weil sie keine „Frau“ im Sinne der Parteistatuten ist. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung ist der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung.

(a) BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verstehen sich als eine feministische und vielfältige Partei. Ausfluss ihrer feministischen Politik ist vor allem das Frauenstatut mit besonderen, nur Frauen vorbehaltenen Rechten, die eine aktive Frauenförderung zum Ausgleich gesellschaftlicher Nachteile bezwecken. Hierzu zählen vor allem quotierte Rederechte und die strenge Quotierung von Wahllisten (siehe § 3 Abs. 1 Bundessatzung; Präambel und § 1 Frauenstatut). Quotenregelungen werfen zwar auch bei parteiinternen Wahlen Fragen nach der Wahlrechtsgleichheit auf, da sie männliche Bewerber schlechter stellen. Sie sind aber als Inanspruchnahme der Freiheit der Partei, die eigene innere demokratische Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG), zu rechtfertigen (BVerfG, Beschl. v. 01.04.2015, 2 BvR 3058/14, Rn. 25 m.w.N.; H. H. Klein in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 98. EL 2022, Art. 21, Rn. 347). Auch das Bundesschiedsgericht hat wiederholt entschieden, dass die Quotierungsregelungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sich als zulässige Ausübung der Parteienfreiheit darstellen (BSchG 1/2009, Entscheidung vom 19.09.2009; BSchG 5/2018, Entscheidung vom 26.10.2019, unter 2 b bb).

(b) Die Parteistatuten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legen bezüglich der Frage, wer „Frau“ ist und auf Frauenplätzen kandidieren darf, das Prinzip der Selbstdefinition zugrunde. Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Satz 3 der Bundessatzung, Satz 3 der Präambel des Frauenstatuts sowie zahlreichen entsprechenden Regelungen auf der Landesebene. Danach ist es grundsätzlich nicht zulässig, die Selbstdefinition einer externen Überprüfung zu unterziehen oder in Zweifel zu ziehen. Dies entspricht auch der Wertung des Gesetzentwurfs zu einem neuen Selbstbestimmungsgesetz, dessen Ziel es ist, entwürdigende Begutachtungsprozesse zu beseitigen (BT-Drs. 19/19755 vom 10.6.2020). Das Bundesverfassungs-

gericht hat klargestellt, dass die Geschlechtszugehörigkeit nicht allein nach den physischen Geschlechtsmerkmalen bestimmt werden kann und der Wunsch nach Ausdruck der eigenen Geschlechtlichkeit vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht geschützt ist (BVerfGE 115, 1, 15). Auch in der Literatur setzt sich die Auffassung durch, dass die geschlechtliche Selbstdefinition durch das Persönlichkeitsrecht weitreichend geschützt ist (siehe etwa Valentiner, Das Grundrecht auf sexuelle Selbstbestimmung, 2021, S. 192 ff.). In jedem Falle sind die Institutionen der Partei an § 3 Abs. 1 Satz 3 der Bundessatzung gebunden und die Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Mitglieder dem entsprechend sowie im Lichte des allgemeinen Persönlichkeitsrechts auszulegen.

Die Regelungen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geben allerdings keine klare Auskunft, wer genau unter den dort gebrauchten Begriff der „Frauen“ fällt und inwieweit er auch Frauen erfasst, die biologisch gesehen männliche Geschlechtsmerkmale haben. Das Frauenstatut der Bundespartei legt in seiner Präambel Gleichberechtigungsziele für zwei voneinander getrennte Gruppen zugrunde, indem es formuliert: „Ebenso wie die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen ist die Anerkennung geschlechtlicher Vielfalt ein Ziel von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: trans*, inter und non-binäre Menschen sollen in unserer Partei gleichberechtigte Teilhabe erhalten.“ Eine für Trans- und Inter-Frauen offene Auslegung des Frauenbegriffs bleibt danach aber möglich, soweit der Grundsatz der gleichen Teilhabe deren Einbeziehung erfordert. Noch schärfer unterteilt die Präambel der Landessatzung der [...] Grünen Wahllisten „in Frauenplätze (für alle, die sich als Frauen definieren) und offene Plätze, die allen Menschen unabhängig von ihrer Geschlechtsidentität offenstehen, also auch trans*, inter und non-binären Menschen“. Doch auch nach dieser Regelung könnten Trans- und Inter-Frauen gegebenenfalls unter „alle, die sich als Frauen definieren“, fallen. Im Zweifel geht jedenfalls das Bundesfrauenstatut vor (vgl. BSchG 5/2018 vom 26.10.2019, sub 2a, unter Hinweis auf § 6 Abs. 1 Satz 2 PartG). Denn die Frage, wer „Frau“ im Sinne des innerparteilichen Rechts ist und auf einen Frauenplatz kandidieren darf, kann auf der Ebene der Landespartei nicht abweichend von der Bundespartei beantwortet werden. Allerdings fehlt es an jeglicher Konkretisierung, wie genau trans*, inter und non-binäre Menschen, die kandidieren wollen, gleichberechtigt in ein „Reißverschlussystem“ aus Frauenplätzen und offenen Plätzen einzuordnen sind.

Das Recht auf gleichen Zugang zum Parteiamt, hier zur Kandidatur auf einem Frauenplatz, kann ‚biologischen‘ Männern mit erklärtermaßen weiblicher Geschlechtsidentität (Trans-Frauen) nicht schon von vornherein unter Hinweis auf die besondere Rechtsnatur von positiven Fördermaßnahmen wie z.B. der Quotierung von Wahllisten versagt werden. Zwar besteht kein Anspruch darauf, dass eine politische Partei die ungeraden Plätze von Wahllisten Frauen vorbehält (vgl. in Bezug auf staatliche Wahlen BVerfG, Beschl. v. 15.12.2020, 2 BvC 46/19 – Fehlen von Quotenregelungen bei der Bundestagswahl). Entscheidet sich eine

Partei wie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jedoch zu einer solchen Regelung, darf sie nicht in ungerechtfertigter Weise anhand kritischer Kriterien wie dem Geschlecht, der Geschlechtsidentität, Hautfarbe, Religion, Sprache u.s.w. (Art. 3 GG) differenzieren, es sei denn, es findet ein legitimer Nachteilsausgleich statt. Aber auch beim Nachteilsausgleich darf nicht ungerechtfertigt differenziert werden. Die Parteistatuten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN tragen dem Rechnung, indem das Bundesfrauenstatut explizit eine „gleichberechtigte Teilhabe“ von trans*, inter und non-binären Menschen in der Partei verlangt. Dabei zielt schon der Begriff der „Teilhabe“ auf einen gleichberechtigten Zugang auch zu Fördermaßnahmen und Leistungen der Partei ab.

Die Parteisatzung ermöglicht nicht nur eine begrenzt offene Auslegung des Frauenbegriffs (zur Begrenztheit unten [d]); es ist auch geboten, den Frauenbegriff nicht auf Frauen zu beschränken, deren biologisches oder bei der Geburt zugeordnetes Geschlecht weiblich ist, sondern ihn auch auf Trans-Frauen (entsprechend Inter-Frauen) zu erstrecken, die sich klar zum Frausein bekennen. Denn nur so kann dem Prinzip der Selbstdefinition, dem Persönlichkeitsrecht wie auch dem Verbot der Diskriminierung und dem Auftrag zur Gleichstellung entsprochen werden. Es wäre unsachlich, wenn nicht gar willkürlich, Trans- bzw. Inter-Menschen, die sich als Frau definieren, genauso zu behandeln, wie solche, die sich als Mann definieren. Erstere auf offene Plätze zu verweisen, hieße, ihr Recht zur Selbstdefinition leerlaufen zu lassen.

Auch der Sinn und Zweck der Quotierungsregelungen spricht klar dafür, den Frauenbegriff der Bundessatzung und des Frauenstatuts nicht auf Frauen zu beschränken, die auch biologisch weiblich sind. Denn auch Trans-Frauen (entsprechend Inter-Frauen) können frauenspezifische Nachteile erfahren, deren Abbau Ziel der Quotierungsregelungen ist. Sie können sowohl aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Gruppe der Trans*- oder Inter-Menschen als auch aufgrund einer von ihnen ausgedrückten weiblichen Geschlechtsidentität als Frau benachteiligt werden. Mehrere Diskriminierungsmerkmale können sich dabei gegenseitig verstärken (sog. additive, intersektionale oder Mehrfachdiskriminierung, vgl. § 4 AGG). Frauenspezifische Nachteile im gesellschaftlich-politischen Bereich dürften einzelne Trans-Frauen (entsprechend Inter-Frauen) zwar nur erfahren, wenn sie von der Gesellschaft bzw. in der Partei auch als Frau wahrgenommen werden, – was kaum beurteilt werden kann, ohne in eine problematische Prüfung auf äußerliche Merkmale der Weiblichkeit und damit in eine unzulässige Überprüfung der Selbstdefinition als Frau einzutreten. Es kommt aber gerade nicht auf die Einzelperson und ihr Erscheinungsbild an. Denn auch bei biologischen Frauen mit weiblicher Geschlechtsidentität findet keine Einzelfallprüfung auf Nachteile statt. Vielmehr geht es beim quotierten Zugang zum Parteiamt um einen lediglich pauschalen Nachteilsausgleich. Sinn und Zweck der Quotierung von Wahllisten verlangen nicht, dass ein frauenspezifischer Nachteil auch gerade in der Person der Bewerberin

vorhanden ist, sondern dass sie einer Gruppe angehört, die statistisch signifikant benachteiligt ist (vgl. Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 3 Abs. 2 GG, Rn. 95: „typisierende Kompensation“ nach wie vor aktueller Nachteile für Frauen). In dieser Lage befinden sich auch Trans-Frauen. Denn es liegt nahe, dass sie jedenfalls zumeist der von ihnen empfundenen weiblichen Identität auch äußerlich Ausdruck verleihen, so dass die Gesellschaft sie als diejenige erkennt und behandelt, als die sie sich selbst empfinden, nämlich als Frau. Das Prinzip der Selbstdefinition verlangt in Verbindung mit dem Prinzip der gleichen Teilhabe, dass Trans- oder Inter-Frauen, die sich ungeachtet biologischer Merkmale als Frau definieren, auch als Frau behandelt werden. Deshalb müssen sie Zugang zu Frauenplätzen haben.

(c) Darüber hinaus ist aber auch hinsichtlich des „Ausmaßes“ an selbstempfundener weiblicher Identität innerhalb gewisser Grenzen (folgend [d, e]) Offenheit geboten. Dies spielt im vorliegenden Fall eine Rolle. Denn die ASP sieht sich selbst nur ganz überwiegend, aber nicht zu 100% als Frau (siehe i. E. Tatbestand). Würde die Kandidatur auf Frauenplätze voraussetzen, dass sich eine Person zu 100% als Frau definiert, läge eine Missachtung des geschlechtlichen Selbstbestimmungsrechts von vornherein nicht vor. Allerdings haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesschiedsgericht alle beigeladenen Institutionen der Partei – die Bundesfrauenreferentin, die frauenpolitische Sprecherin des Landesverbands und der Bundesvorstand – sowie der Ag. die Festlegung auf Prozentsätze, zu denen sich eine Person mindestens als Frau verstehen müsste, abgelehnt und stattdessen eine „eindeutige“, ernstliche und nicht nur kurzfristige Selbstdefinition als Frau verlangt (Protokoll, S. 5 ff.). Sie haben auch klargestellt, dass Trans-Frauen unter den Begriff „Frauen“ fallen, sofern sie sich eindeutig zur Frau erklären. Dagegen sollen Trans-Frauen, die sich nicht eindeutig als Frau definieren, Trans-Männer, intergeschlechtliche Menschen (inter*), die sich nicht eindeutig als Frau definieren, non-binäre Menschen, die sich gar keinem Geschlecht oder beiden Geschlechtern zugleich zugehörig fühlen, sowie „genderfluide“ Menschen, die sich nur zeitweise, zu einem bestimmten Prozentsatz oder nur in bestimmten Zusammenhängen als Frau oder Mann empfinden, nicht unter den Frauenbegriff fallen (dazu i.E. die Verfahrensakten). Diese Präzisierung selbstdefinierter Geschlechtsidentität trägt dem Wesen der Selbstbestimmung Rechnung, bei der es darum geht, sich z.B. gerade als Frau zu empfinden, aber nicht darum, die Geschlechtsidentität durch Prozentanteile zu bemessen.

(d) Andererseits muss die Fraueneigenschaft in Bezug auf die einzelne Person so hinreichend klar festgelegt sein, dass die Geschlechtsangabe „weiblich“ innerhalb von parteiinternen Verfahren auch ihren Zweck erfüllen kann, Anknüpfungspunkt für den erstrebten Nachteilsausgleich und für Quotierungsregelungen zu sein. Könnten sich Männer spontan vor einer Kandidatur zu einem Parteiamt zur Frau erklären, ohne dass es irgendwelche Grenzen hierfür gäbe, könnte

das satzungsmäßige Konzept der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, ungerade Listenplätze grundsätzlich Frauen vorzubehalten, gefährdet werden. Das Interesse der Partei, Frauenplätze „Frauen“ so vorzubehalten, dass der Zweck der Quotierungsregelungen erreicht werden kann und Frauenplätze von offenen Plätzen abgegrenzt werden können, ist durch die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG) geschützt, die auch die Freiheit umfasst, die Partei einschließlich ihrer Organisation an ihrer programmatischen Tendenz auszurichten (s.o. II.1.b.bb. [a]).

Zudem sind Frauen vorbehaltene Listenplätze nur dann mit der Chancengleichheit der Parteimitglieder und insbesondere dem Recht auf einen chancengleichen Zugang zum Parteiamt vereinbar, wenn für den begünstigten Personenkreis („Frauen“) auch ein Erfordernis des Nachteilsausgleichs besteht, das zwar nicht in jeder Einzelperson, aber statistisch in Bezug auf die begünstigte Gruppe begründet werden muss. Das setzt logisch voraus, dass diese Gruppe möglichst klar definiert ist. Dem entsprechend hat die Partei nicht nur ein Recht, „Frauen“ im Sinne der Quotierung von anderen Personen abzugrenzen, sondern sie muss es sogar.

Solange es noch kein Verfahren und keine Maßstäbe gibt, muss das Bundeschiedsgericht den Fall anhand allgemeiner Grundsätze lösen. Aufgrund der bestehenden Rechtsunsicherheit läge es nahe, ein Verfahren für die Registrierung des Geschlechts insbesondere bei Änderungen des Geschlechtseintrags zu entwickeln, um entsprechend des mit dem Nachteilsausgleich verfolgten Zwecks den Zugang zum Frauenplatz von den offenen Plätzen hinreichend klar abzugrenzen. Es sollte geklärt werden, unter welchen Voraussetzungen die Erklärung, Frau zu sein, hinreichend eindeutig, rechtzeitig und dauerhaft ist, um die Kandidatur oder die Rede auf einem Frauenplatz im Einklang mit dem Sinn und Zweck der Quotierung zu tragen. Dabei geht es nicht darum, das innere Empfinden unzulässig auszuforschen und infrage zu stellen, sondern darum, die Geschlechtseintragung rechtzeitig vor Wahlen festzulegen, gegebenenfalls zu klären und den Umgang mit möglicherweise rechtsmissbräuchlichen Selbstdefinitionen als Frau zu regulieren. Notwendig wäre dabei auch eine Karenzzeit bis zum Wirksamwerden einer Änderung der Geschlechtsangabe in der Mitgliederdatei (vgl. den Entwurf eines neuen § 45b Abs. 5 Personenstandsgesetz im geplanten Selbstbestimmungsgesetz [s.o.]), um Rechtsschutz im Falle von Streitigkeiten zu ermöglichen und Situationen, wie sie im vorliegenden Fall beim Wahlparteitag eingetreten sind, in Zukunft zu vermeiden. Als standardisierender Mechanismus käme beispielsweise in Betracht, die Fraueneigenschaft des innerparteilichen Rechts an die Eintragung im staatlichen Personenstandsregister anzuknüpfen. Das wäre den Betroffenen jedenfalls dann im Einklang mit den Grundüberzeugungen der Partei zumutbar, wenn das künftige Selbstbestimmungsgesetz, wie im Entwurf der grünen Bundestagsfraktion (s.o.) vorgesehen, am Prinzip der Selbstdefinition orientiert wäre. Hat sich eine Person „amtlich“ mit allen daran knüpfenden Rechtsfolgen für das weibliche Geschlecht entschieden, dürfte ihr Geschlecht jedenfalls

verfahrenssicher und zugleich selbstbestimmt auch für die Zwecke der Partei festgestellt sein. Dadurch könnten Missverständnisse in Wahlversammlungen, etwa wenn eine äußerlich männlich wirkende Trans-Frau auf einem Frauenplatz kandidiert, leicht und ohne problematische Erläuterungen und Diskussionen auf rein formaler Ebene, durch Vorlage des Personalausweises, geklärt werden.

(e) Wie zuvor festgestellt, erfasst der Begriff „Frauen“ nach den Parteistatuten Menschen, deren bei Geburt festgestelltes und auch empfundenes Geschlecht weiblich ist, sowie alle anderen Menschen, sofern sie sich selbst als Frau definieren (siehe oben [b]). Darüber hinaus muss die geschlechtliche Selbstbestimmung aber auch eindeutig, nicht selektiv und nicht nur vorübergehend sein, damit die Abgrenzung der zur Kandidatur Berechtigten in Bezug auf Frauenplätze einerseits und offene Plätze andererseits sichergestellt werden kann.

Das Erfordernis der Eindeutigkeit der Selbstdefinition ergibt sich aus der Notwendigkeit, den Begriff „Frauen“ z.B. gegenüber non-binären Personen abzugrenzen. Wer sich keinem der beiden Geschlechter zugehörig fühlt oder beide Zugehörigkeiten zugleich oder auch abwechselnd verspürt, kann nicht Frau im Sinne der zur Frauenförderung gedachten Regelungen der Partei sein. Dabei ist es zwar unschädlich, wenn sich z.B. eine Trans-Frau nur ganz überwiegend, aber nicht zu 100% als Frau definiert (s.o.). Die Selbstdefinition als Frau muss aber eindeutig in dem Sinne sein, dass sie eine klare und in sich widerspruchsfreie Entscheidung allein zugunsten der weiblichen Geschlechtsidentität beinhaltet. Die betreffende Person muss sich bei allen Besonderheiten, die sie aufweisen mag, selbst ausschließlich dem weiblichen Geschlecht zuordnen. Dabei darf die Selbstdefinition nicht selektiv in dem Sinne sein, dass die Person nur in bestimmten Zusammenhängen oder zu bestimmten Zeiten Frau, ansonsten jedoch Mann sein will. Denn so wie auch non-binäre Personen nicht als Frauen gelten können (s.o.), kann niemand Frau mit einer variablen Geschlechtsidentität sein. Vielmehr verlangt der Begriff „Frau“ auch im Falle der Trans-Frau oder Inter-Frau eine unteilbar weibliche Geschlechtsidentität, durch die sich die Angehörigen der Gruppe der Frauen kraft entsprechender Erklärung von denjenigen der männlichen, non-binären oder sonstigen Gruppen kategorisch unterscheiden. Schließlich muss ihre Selbstdefinition zwar nicht endgültig, aber mindestens so dauerhaft sein, dass sie eine hinreichend verlässliche Grundlage für die Quotierung im Kontext der Wahl bietet.

(f) Auf Basis dieser Maßstäbe ergibt sich, dass die Erklärung der ASP, Frau zu sein, nicht eindeutig und zudem selektiv ist.

Unbestrittenermaßen hat die ASP keinerlei Maßnahmen zur äußerlichen Anpassung an das „typische“ Erscheinungsbild einer Frau getroffen. Sie trägt keine Frauenkleidung, gebraucht keinen weiblichen, sondern einen männlichen Vornamen und lässt sich auch in der männlichen Form ansprechen. Dennoch besteht sie darauf, nicht erst seit der umstrittenen Wahl eine Frau zu sein (siehe Tatbestand).

Biologisch dem männlichen Geschlecht anzugehören, sich aber gleichwohl dem anderen Geschlecht zugehörig zu fühlen, d.h. eine von den körperlichen Geschlechtsmerkmalen abweichende weibliche Geschlechtsidentität zu haben, scheint auf eine Selbstdefinition als Trans-Frau hinauszulaufen (zur Definition „trans*“ statt vieler: Glossar des Bundesverbands trans*/LSVD-Bundesverbands im Anhang zur Broschüre „Soll Geschlecht jetzt abgeschafft werden?“, März 2022 [www.lsvd.de/]). Die ASP stellt insoweit aber klar, dass sie sich selbst „nicht als Transfrau“ sehe; sie sei „einfach nur Frau – und das schon immer“. Ebenso lehnt sie es ab, als „genderfluid“ bezeichnet zu werden (siehe Tatbestand). Sie meint, mit der Erklärung, Frau zu sein, sei alles gesagt, und jegliche (Nach-)Frage zu ihrer Selbstdefinition verletze ihr Persönlichkeitsrecht. Sie wendet sich explizit gegen Versuche, die Weiblichkeit an irgendwelchen Äußerlichkeiten festzumachen. Gleichwohl versucht sie vor dem Bundesschiedsgericht mithilfe eines Fragebogens zu mutmaßlich männlichen und weiblichen Vorlieben aufzuzeigen, dass sie zu 79% Frau sei. Der Fragebogen legt die unzutreffende Vorstellung der ASP nahe, man müsse sich nur zu hinreichend vielen vermeintlich weiblichen Vorlieben (Kuchenbacken, Stricken etc.) bekennen, um Frau zu sein. Daneben verweist sie auf Versuche, auch schon in ihrer Jugend, Zugang zu Frauengruppen (u.a. Strickrunden) zu finden, die aber an der Ablehnung der Frauen gescheitert seien. Sie selbst spricht in der mündlichen Verhandlung an, dass sie zu 100% wie eine Frau benachteiligt sei. Nachfragen nach den von ihr erwähnten Nachteilen weist sie aber empört zurück, wobei sie einräumt, dass sie nicht wie eine Frau benachteiligt werden könne, wenn sie in der Öffentlichkeit nicht als Frau auftrete (Protokoll, S. 2 und 8).

Dieser Vortrag wirkt aufgrund seiner Unstimmigkeiten unplausibel. Es erscheint ungewöhnlich, dass ein Mensch, der trotz männlichem Körper eine weibliche Geschlechtsidentität hat, dieser eigentlichen Identität durch nichts, nicht einmal durch einen weiblichen oder neutralen Vornamen nach außen hin erkennbar Ausdruck verleihen will. Die Forschung geht zumindest von einem – individuell unterschiedlich – früh einsetzendem Bedürfnis aus, dem inneren Coming-out auch ein äußeres Coming-out folgen zu lassen, um die wirkliche Geschlechtsidentität für Andere „lesbar“ zu machen, fehlerhafte Vorannahmen der Umwelt richtigzustellen und das ständige Verheimlichen zu beenden (vgl. etwa Krell/Oldemeyer, Coming-out – und dann ...?!, 2015, S. 9, 15 f.; Deutscher Bundestag, Familienausschuss, Protokoll-Nr. 18/22 [1] vom 18.03.2015, Öffentliches Expertengespräch, S. 11). Denn nur wenn eine von den biologischen Geschlechtsmerkmalen abweichende Geschlechtsidentität erkennbar wird, kann die Gesellschaft sie akzeptieren und die betreffende Person ihre gefühlte Identität auch in der Realität leben. Die ASP lässt es insoweit genügen, sich nur in bestimmten Zusammenhängen und ausschließlich verbal zum Frausein zu bekennen, soweit hier bekannt, nur innerhalb des beklagten Stadtverbands von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seit

dem [...] 2020 und im zeitlichen Kontext einer Auseinandersetzung um einen nicht zugelassenen Redebeitrag.

Das diffuse Bild, das die ASP als selbsterklärte Frau ohne jegliche weibliche Außerdarstellung und Beschreibung bietet, kann jedoch allein nicht genügen, um ihre Selbstdefinition als Frau infrage zu stellen. Auch Frauen mit klar weiblichen Körpermerkmalen und weiblicher Geschlechtsidentität können sich in der Gesellschaft so verhalten und darstellen, wie man es nicht von einer Frau erwartet. Das Auftreten von Menschen in der Gesellschaft ist individuell von vielen Faktoren beeinflusst. Zudem ist die Enthüllung einer vom Körper abweichenden Geschlechtsidentität ein schwieriger und langwieriger Prozess, mit dem Betroffene individuell sehr unterschiedlich umgehen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die ASP im Verfahren nicht anwaltlich beraten war und möglicherweise fehlende Kenntnisse etwa zur Bedeutung des Begriffes „Trans-Frau“ eine Rolle spielen könnten. Disparates und unstimmiges Verhalten kann gerade eine Folge der Problematik und fehlender Akzeptanz in der Gesellschaft sein. Weil das Empfinden der Menschen hinsichtlich der eigenen Geschlechtsidentität nicht von außen ermittelt werden kann, legt das Prinzip der Selbstdefinition zugrunde, dass die Selbstbestimmung maßgeblich ist und keine Nachweise wie ärztlich-psychologische Gutachten oder gar geschlechtsumwandelnde Eingriffe erbracht werden müssen, um die vom körperlichen Befund abweichende Geschlechtsidentität glaubhaft zu machen. Dem entsprechend kann auch nicht verlangt werden, sich äußerlich als Frau auszustaffieren, also eine Art Nachweis des frauentypischen Auftretens in der Gesellschaft – was immer das sein mag – aktiv zu erbringen. Davon zu unterscheiden ist allerdings die Frage, ob ein völliger Verzicht auf die Annahme erkennbarer Merkmale der Weiblichkeit nicht zusammen mit anderen Anhaltspunkten Indiz für die Annahme eines Rechtsmissbrauchs sein kann (im Folgenden [g]).

Hier kommt entscheidend hinzu, dass die ASP nicht bestreitet, außerhalb der Partei noch als Mann aufzutreten, und zwar nicht nur äußerlich, sondern auch mit der Intention, als Mann zu gelten. Sie hat insbesondere in der mündlichen Verhandlung erklärt, sie könne sich in ihrem beruflichen Umfeld nicht als Frau darstellen, weil ihr Chef sie dann von Kund*innenkontakten ausschließen würde (Protokoll, S. 2). Diese Erläuterung ist für sich betrachtet zwar im Hinblick auf drohende berufliche Nachteile verständlich. Wesentlich ist aber, dass die ASP gegenüber der grünen Partei erklärt, Frau zu sein und „das schon immer“, gegenüber dem Arbeitgeber, den Berufskolleg*innen und Kund*innen jedoch erklärt, Mann zu sein. Auch das Verhalten der ASP im beruflichen Kontext stellt eine Äußerung dar. Denn Willensäußerungen können, entsprechend den rechtsgeschäftlichen Willenserklärungen nach den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, nicht nur verbale Erklärungen sein, sondern ebenso konkludente Erklärungen in Form von Verhalten, in dem eine bestimmte Willensäußerung konkludent zum Ausdruck kommt (statt Vieler Armbrüster, in: Münchener Kommentar

zum BGB, 9. Aufl. 2022, Vorbemerkung zu § 116, Rn. 6 f.). Die Äußerungen der ASP zur eigenen Geschlechtsidentität sind folglich widersprüchlich und nicht eindeutig. Es kommt ihr in der beruflichen Sphäre gerade darauf an, dass sie keine Irritationen erweckt, die eine vom äußerlichen Anschein abweichende Geschlechtsidentität ihrer Befürchtung nach hier auslösen könnte. Auch wenn dieses Motiv sehr gut nachvollziehbar ist, kann die Partei die Abgrenzung der Frauenplätze von den offenen Plätzen jedoch nicht von den subjektiven Hintergrundmotiven Einzelner abhängig machen, sondern muss auf den objektiven Erklärungsgehalt abstellen, wie er sich vom sogenannten Empfängerhorizont aus darstellt (vgl. Busche: in Münchener Kommentar, a.a.O., § 133, Rn. 12). Hier liegt nach dem Empfängerhorizont, d.h. der unbefangenen von außen auf die ASP blickenden Mitglieder der Gesellschaft, keine eindeutige Erklärung über eine ausschließliche Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht vor, sondern Erklärungen zugunsten beider Geschlechtszugehörigkeiten. Dabei bleibt die Erklärung, Frau zu sein, selektiv. Denn sie ist auf den Bereich der Partei, möglicherweise auch noch auf andere, aber nicht auf alle Lebensbereiche bezogen. Die ASP bekennt sich somit nach ihren eigenen Erklärungen nicht ausschließlich dazu, Frau zu sein. Sie kann deshalb nicht als Frau im Sinne der Parteistatuten gelten.

(g) Ob das Verhalten der ASP darüber hinaus hinreichende Anhaltspunkte für eine rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme des Rechts auf Selbstdefinition als Frau bietet, kann unter diesen Umständen dahinstehen. Bislang hat die Partei von Festschreibungen gerade auch im Hinblick auf den Ausschluss von Rechtsmissbrauch abgesehen (Protokoll, S. 6/7). Das Bundesschiedsgericht neigt aber im Unterschied zur Vorinstanz der Auffassung zu, dass die Partei eine Möglichkeit haben muss, ihre Quotenregelungen gegen Missbrauch zu schützen, d.h. dagegen, dass gesellschaftlich immer noch dominante Männer sich zweckwidrig der Frauenförderung bedienen. Denn Frauenförderung kann ebenso wie Minderheitenschutz nur funktionieren, wenn sie nicht durch Angehörige der dominanten Gruppe unterlaufen wird. Darüber hinaus ist die Partei aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Mitglieder insbesondere beim Zugang zum Parteiamt verpflichtet, für eine effektive Abgrenzung der geförderten Gruppe der Frauen, denen ein Nachteilsausgleich zukommen soll, zu sorgen (oben [d]). Dies dürfte auch die Pflicht umschließen, Rechtsmissbrauch zu unterbinden. Es geht hier also nicht allein um die Selbstdefinition. Vielmehr steht das Recht auf geschlechtliche Selbstbestimmung in einem Spannungsverhältnis zur Parteifreiheit (Freiheit zur programmatischen Selbstbestimmung) von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Rechten aller ‚nicht-privilegierten‘ Parteimitglieder – d.h. aller ‚Nicht-Frauen‘ – auf Chancengleichheit. Ebenso wie beim Erfordernis der Eindeutigkeit der Selbstdefinition als Frau (zuvor [f]) darf es auch beim Rechtsmissbrauch nicht darum gehen, die Selbstdefinition als „wirklich weiblich“ nachzuweisen, sondern wäre bei

Zweifeln anhand objektiver Indizien festzustellen, ob die betreffende Person hinsichtlich der eigenen Geschlechtsidentität täuscht.

2. Der Antrag der ASP zu 2 ist, wenn nicht unzulässig, jedenfalls unbegründet. Es bestehen bereits grundsätzliche Zweifel, ob im Falle der Zurückweisung einer Kandidatur Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden muss, den Sachverhalt aus ihrer Sicht ohne Redezeitbegrenzung richtigzustellen. Wäre ein solches Recht nicht existent, wäre der Antrag schon mangels Antragsbefugnis unzulässig. Es besteht jedenfalls kein Rederecht ohne Redezeitbegrenzung, weil ein solches Recht jeder vernünftigen Organisation von Parteiversammlungen entgegenstünde. Nicht ausgeschlossen werden kann jedoch, dass zumindest in außergewöhnlichen Einzelfällen ein Recht zur Gegendarstellung aus verfassungsrechtlichen Gründen eingreifen könnte, selbst wenn die Regularien eine solche Möglichkeit nicht ausdrücklich vorsehen. Im vorliegenden Fall fehlt es der ASP allerdings an der Fraueneigenschaft (oben II.1.b.bb.[f]). Da ihre Kandidatur auf einen Frauenplatz zu Recht zurückgewiesen wurde, besteht für eine Richtigstellung keine Notwendigkeit, soweit es den Kern der Streitigkeit – eine vermeintlich zu Unrecht abgesprochene Fraueneigenschaft der ASP – betrifft. Der bloße Streit über die Frage, ob sie tatsächlich gesagt habe, sie sehe sich selbst nicht als Frau, genügt unter diesen Umständen nicht. Zwar wäre das Bedürfnis der ASP, sich dennoch persönlich den Mitgliedern gegenüber erklären zu können, nachvollziehbar. Das Präsidium hätte die Möglichkeit auch einräumen können. Für ein außerordentliches Rederecht außerhalb der geregelten Formen der Beteiligung, auch gegen den Willen des Präsidiums und der Versammlung, bietet die vorliegende Situation aber keine Grundlage.

3. Der Antrag der ASP zu 3 ist unzulässig. Er richtet sich auf die ersatzlose Streichung einer bestimmten Textstelle aus der Entscheidung des Landesschiedsgerichts. Das Bundesschiedsgericht kann eine Entscheidung des Landesschiedsgerichts jedoch nur im Ergebnis durch einen neuen Schiedsspruch abändern. Dabei bleibt die erstinstanzliche Entscheidung ein unveränderliches Dokument. Die ASP hat auch kein schutzwürdiges Interesse daran, dass keine generellen Aussagen zur Möglichkeit eines rechtsmissbräuchlichen Gebrauchs der Selbstdefinition getroffen werden. Ob gerade sie selbst sich rechtsmissbräuchlich verhalten hat, war vorliegend nicht zu entscheiden (oben II.1.b.bb.[g]).

III. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 14 Abs. 2 Nr. 2 BSchO. Soweit es die Kosten anwaltlicher Vertretung auf Seiten des Ag. betrifft, schließt sich das Bundesschiedsgericht der Bewertung des Landesschiedsgerichts an. Die Erstattung der notwendigen Auslagen der ASP ergibt sich daraus, dass sie zur Klärung einer für die Partei wichtigen Frage beigetragen hat. Unter diesen Umständen sind auch dem Ag. als im Wesentlichen obsiegender Partei die notwendigen Auslagen zu erstatten.

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 02.03.2023 – OVG 3 B 28/21

Zur Abgrenzung einer den Spendenannahmeverbotten unterliegenden Spende „an die Partei“ von einer Direktspende an einen Kandidaten

Tenor

Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 16. Juni 2021 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 vom Hundert des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 vom Hundert des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, eine politische Partei, wendet sich gegen die Festsetzung eines Zahlungsanspruchs nach § 31c PartG durch die Beklagte.

Im Zeitraum vom 14. Juli 2017 bis zum 13. September 2017 gingen auf dem Konto des Kreisverbandes Bodenseekreis der Klägerin (Konto Nummer 7... der Sparkasse Bodensee) 17 Zahlungen in Höhe von insgesamt 132.005,52 € ein, die jeweils mit dem Verwendungszweck „Wahlkampfspende Alice Weidel Social Media“ versehen waren. Frau Dr. Weidel war zu diesem Zeitpunkt stellvertretende Vorsitzende des Kreisverbandes und Spitzenkandidatin der Klägerin für die Bundestagswahl 2017, die am 24. September 2017 stattfand. Die fraglichen Überweisungen erfolgten von den Konten zweier in der Schweiz ansässiger Unternehmen, der U... – (15 Überweisungen zu jeweils 9.000 CHF zwischen dem 14. Juli und dem 28. August sowie vom 5. September 2017) und der U... – (zwei Überweisungen am 1. und am 11. September 2017, 9.000 CHF bzw. 6.000 CHF). Handelsregisterauszüge der Stadt U... vom 6. Oktober 2017 nennen als Geschäftsführer der U... Herrn P... und als Mitglied des Verwaltungsrats der U... Herrn G...

Nach Erhalt der achten Spende am 7. August 2017 wandte sich die Schatzmeisterin des Kreisverbandes Bodenseekreis an den Landesschatzmeister Baden-Württemberg der Klägerin. In ihrer E-Mail vom 10. August 2017 heißt es: „Alice Weidel bekommt aktuell Zuwendungen für die Wahl. Ein Gönner aus der Schweiz unterstützt Alice wöchentlich mit mehreren tausend CHF. Was ist dabei zu

beachten? Muss ich diese Beträge irgendwo melden oder bekannt geben?“ Der Landesschatzmeister antwortete mit E-Mail vom 13. August 2017: „...gehen die genannten Beträge direkt an Frau Dr. Weidel oder werden diese auf das Konto des KV überwiesen? Wenn es Beträge sind, die Frau Dr. Weidel direkt zufließen, sind es private Schenkungen. Der Förderer sollte wissen, dass er dafür keine Spendenbescheinigung der Partei erhält. Wenn die Beträge über das KV-Konto laufen, sind es ganz normale Spenden. Diese werden als solche verbucht. Wenn eine Zweckbindung erfolgt – was ich Ihren Schilderungen entnehme – ist es wichtig, dass die Gelder auch für den Wahlkampf von Frau Dr. Weidel eingesetzt werden. Ich empfehle Ihnen, eine Tabelle anzulegen, in der Sie die Spendeneinnahmen und die Wahlkampfausgaben gegenüber stellen.“

Ab dem 23. August 2017 bis zum 5. Oktober 2017 wurden die auf dem Konto Nr. 7... des Kreisverbandes eingegangenen Spenden auf das Konto Nr. 7... überwiesen. Dieses Konto war am 4. Juli 2017 eröffnet worden. Kontoinhaber war ebenfalls der Kreisverband Bodenseekreis der Klägerin. Als Kontobevollmächtigte waren die Kreisschatzmeisterin sowie Frau Weidel, mit dem Zusatz „(stellv. Vors.)“ aufgeführt. Das Konto wurde vom Kreisverband in seiner Internetdarstellung in der Weise beworben, dass im Anschluss an die Nennung der Kontodaten des Kreisverbandes („Spenden an den Kreisverband“, Konto Nr. 7...) unter der Überschrift „Spenden an Dr. Alice Weidel“ ausgeführt wurde: „Sie können außerdem an die AfD-Spitzenkandidatin und Direktkandidatin für unseren Wahlkreis Bodensee, Dr. Alice Weidel, direkt spenden“, verbunden mit der Angabe der Kontonummer 7...

Die Buchungen stellten sich im Einzelnen wie folgt dar:

Valutierung (Konto -9...)	Auftraggeber	Höhe/€	Umbuchung auf Konto -9...
14.07.2017	U...	8.021,59	23.08.2017
17.07.2017	U...	8.003,65	25.08./01.09.2017
25.07.2017	U...	8.110,25	29.08. 2017
26.07.2017	U...	8.138,18	31.08. 2017
01.08.2017	U...	7.896,24	04.09.2017
02.08.2017	U...	7.881,00	04.09.2017
08.08.2017	U...	7.810,37	05.09.2017
09.08.2017	U...	7.818,53	07.09.2017
15.08.2017	U...	7.927,63	11.09.2017
16.08.2017	U...	7.850,67	12.09.2017
22.08.2017	U...	7.945,16	13.09.2017
23.08.2017	U...	7.889,30	14.09.2017
29.08.2017	U...	7.877,54	19.09.2017
30.08.2017	U...	7.882,38	26.09.2017
05.09.2017	U...	7.847,24	02.10.2017
07.09.2017	U...	7.863,73	04.10.2017
13.09.2017	U...	5.242,06	05.10.2017

Vom Konto 7... wurden in der Folgezeit verschiedene Rechnungen bezahlt, unter anderem Anwaltsrechnungen in Angelegenheiten, in denen jeweils Frau Weidel vertreten wurde, sowie Rechnungen für Videos für Social Media bzw. Facebook-Fans. Die Rechnungen waren jeweils an die Klägerin adressiert, teils an den Kreisverband Bodenseekreis, teils an den Bundesverband.

Nach der Bundestagswahl wandte sich die Kreisschatzmeisterin mit E-Mail vom 23. Oktober 2017 mit folgender Frage an den Landesschatzmeister: „... ich habe zweckgebundene Spenden für die Bundestagswahl, welche nicht komplett benötigt wurden. Meine Frage nun: Könnte ich den Spender fragen, ob er mich schriftlich von der Zweckgebundenheit ‚befreit‘, oder muss ich diese Spenden zurücküberweisen?“. Der Landesschatzmeister antwortete: „ich würde auf jeden Fall erst versuchen, die Spende für allgemeine Parteiarbeit umwidmen zu lassen...“. Auf die Rückfrage der Kreisschatzmeisterin „Heißt das ganz konkret: Wenn ich vom Spender einen 2-zeiler bekomme, in dem er mir bestätigt, dass ich nicht benötigtes Wahlkampfspendengeld für Parteiarbeit weiterverwenden darf, kann uns kein Spendenmissbrauch vorgeworfen werden? Das wäre toll! Es wäre nämlich schade, wenn ich Spenden, weil sie zweckgebunden sind, zurücküberweisen müsste.“, bekräftigte der Landesschatzmeister: „ja genau, das ist ausreichend. Die Zweckbindung dient nur dazu, dass der Spender im Zweifel die zweckmäßige Verwendung verlangen kann. Wenn er diese Zweckbindung aufhebt, kann das Geld für die allgemeine Parteiarbeit verwendet werden.“

Am 13. April 2018 überwies die Kreisschatzmeisterin mit 16 Einzelüberweisungen die Spenden – mit Ausnahme der am 25. Juli 2017 valutierte Spende in Höhe von 8.110,25 € – an die jeweilige Spenderin (U... bzw. U...) zurück. Dem vorausgegangen war nach ihrer Darstellung eine Anfrage von Frau Weidel, ob sie die Spenden in dem von ihr als Abgeordnete einzureichenden Formular angeben müsse. Da eine Anfrage an den Landesschatzmeister nicht beantwortet worden sei, habe sie „nach Rücksprache mit Alice Weidel“ die Rücküberweisung der Spenden vorgenommen. Die am 25. Juli 2017 valutierte Spende in Höhe von 8.110,25 € hatte die Kreisschatzmeisterin nach eigenen Angaben bei der Rücküberweisung übersehen; am 15. November 2018 leitete sie sie vorsorglich an den Präsidenten des Deutschen Bundestags weiter.

Erstmals am 11. November 2018 berichteten Medien über Parteispenden von über 130.000 €, die der Kreisverband Bodensee der Klägerin von einem Schweizer Pharmaunternehmen mit dem Verwendungszweck „Wahlkampfspende Alice Weidel“ in Tranchen zu meist 9.000 € erhalten habe. Daraufhin eröffnete die Verwaltung des Deutschen Bundestags am 12. November 2018 gegen die Klägerin ein Prüfverfahren wegen eines möglichen Verstoßes gegen § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG. Die Staatsanwaltschaft Konstanz leitete ein Ermittlungsverfahren ein (9...).

Auf Nachfrage der Klägerin übersandte Herr M... als Geschäftsführer der U... unter dem 27. November 2018 eine Liste mit 14 Einzelpersonen, die Spender der Zahlungen gewesen seien. Mit Schreiben vom 5. Dezember 2018 bat der Bundesgeschäftsführer um Mitteilung, welche der 17 aufgeführten Überweisungen von welcher der 14 genannten Personen angewiesen worden sei. Daraufhin übersandte Herr M... unter dem 18. Dezember 2018 eine um Einzelbeträge ergänzte Liste. Danach hätten 13 der aufgeführten Spender jeweils 9.500 CHF überwiesen und einer 10.500 CHF. Mehrere der genannten Spender gaben in ihren Vernehmungen gegenüber der Kriminalpolizei an, die Spenden stammten nicht von ihnen, sie hätten Erklärungen zur Spende abgegeben, weil ihnen dafür Geld versprochen worden sei (jeweils 1.000 €).

Im Rechenschaftsbericht der Klägerin für das Jahr 2017 heißt es zu dem Vorgang, im Rechnungsjahr 2017 habe ein nachgeordneter Gebietsverband eines Landesverbandes eine Reihe von Zahlungen erhalten, die „von mehreren Personen (stammten), die nach unserem Wissensstand deutsche Staatsangehörige oder EU-Staatsbürger sind“. Die Prüfung der Bundestagsverwaltung, ob alle Vorschriften des Parteiengesetzes beachtet wurden, sei noch nicht abgeschlossen.

Einem im März 2019 erstellten Kontoauszug zufolge war auf dem Konto der U... am 7. Juli 2017 – eine Woche vor der ersten Überweisung an den KV Bodensee-kreis der Klägerin – eine Zahlung von Herrn M... über 155.000 CHF mit dem Stichwort „Vergütung“ eingegangen. Herr M..., geboren 6..., ist in U... wohnhafter deutscher Staatsangehöriger. Herr M... gab in seiner Vernehmung in U... am 6. September 2019 hinsichtlich der Spendenzahlungen eine vorbereitete schriftliche Erklärung ab, wonach es keine Spenden an die Klägerin gegeben bzw. er an derartigen Spenden nicht mitgewirkt habe, sondern es aus seiner Sicht nur um Spenden an Frau Alice Weidel gegangen sei. Weiter heißt es in dieser Erklärung: „Ich habe den Betrag von CHF 150.000.- von einem Bekannten überwiesen erhalten, mit der Bitte, den Betrag, bzw. die Beträge, an Frau Alice Weidel als spezifisch für ihre Person gedachte Spende im politischen Wahlkampf weiterzuleiten. Beim Geschäftsmann der mir den Betrag überliess, handelt es sich um einen lang-jährigen Freund und etablierten Geschäftsmann deutscher Bürger. Seine Vermögensverhältnisse erlauben ihm eine solche Spende (falls er derjenige ist, der wirtschaftlich die Spende geleistet hat). Er hat mir jedoch erklärt, dass er aufgrund seiner exponierten Stellung als sehr erfolgreicher Geschäftsmann die Spende nicht persönlich vornehmen wolle, sondern mich als Freund bitte, das für ihn abzuwickeln. ... Ich habe die Zahlungen über meine Pharma Firmen U... vorgenommen. Diese Firmen sind meiner Person ohne weiteres zuzuordnen. Ich hatte nicht vor, etwas zu verbergen. Rein aus Praktikabilitätsgründen und weil ich glaubte, dass eine Überweisung über CHF/EUR 10.000.- erhöhte Formalitäten erfordert, habe ich den Spendenbetrag auf mehrere Tranchen aufgeteilt. Jede Überweisung trug den Vermerk 'Wahlkampfspende Alice Weidel Social Media', um eben klar-

zustellen, dass es sich um eine persönliche Wahlkampfspende handelte. Es ist richtig, dass ich der AfD eine Liste mit Spendern übersandte. Diese Liste habe ich auf meine Nachfrage hin erhalten. Ich hatte natürlich keine Möglichkeit, zu kontrollieren, ob das die wirklichen Spender waren.“

Nach Anhörung der Klägerin mit Schreiben vom 27. September 2019 stellte der Präsident des Deutschen Bundestags mit Bescheid vom 19. November 2020 fest, dass ein Verstoß gegen das in § 25 Abs. 2 Nr. 6, 1. Alt. PartG normierte Verbot vorliege, Spenden anzunehmen, die im Einzelfall mehr als 500 € betragen und deren Spender nicht feststellbar sind. Aufgrund dessen sei gegen die Klägerin gemäß § 31c Satz 1 PartG ein Anspruch in Höhe des Dreifachen dieser rechtswidrig erlangten Spende, also in Höhe von 396.016,56 € entstanden, auf den die unter Vorbehalt erfolgte Weiterleitung des Teilbetrags von 8.110,25 € angerechnet werden könne. Zur Begründung hieß es, bei den durch die U... und die U... überwiesenen Spenden handele es sich um Parteispenden, auf die § 25 PartG Anwendung finde. Die Abgrenzung zwischen einer Parteispende und einer Direktspende etwa an einen Kandidaten könne sich aus einem erklärten Spenderwillen ergeben oder, falls dieser nicht oder nicht eindeutig feststellbar sei, aus objektiven Gegebenheiten und Umständen, die auf einen mutmaßlichen Spenderwillen schließen lassen. Sei, wie hier, der wahre Spender zum Zeitpunkt der Spendenannahme nicht feststellbar, könne nicht auf dessen angeblichen Spenderwillen abgestellt werden. Umso bedeutsamer seien die weiteren objektiven Gegebenheiten. Bei einer auf einem Parteikonto eingehenden Spende streite in Ermangelung entgegenstehender Indizien eine Vermutung für die Einordnung als Parteispende. Dabei sei die Angabe eines gewünschten Verwendungszwecks – hier für den Wahlkampf Alice Weidels – durchaus nicht unüblich. Auch das Annahmeverhalten der Klägerin, wie die E-Mail-Korrespondenz zwischen Landesschatzmeister und Kreisschatzmeisterin, die Bezahlung von an die Klägerin adressierten Rechnungen und die Berücksichtigung im Rechenschaftsbericht 2017, spreche für das Vorliegen von Parteispenden. Angesichts dessen vermöge der Umstand, dass keine Spendenbescheinigungen verlangt oder ausgestellt worden seien, die Einordnung der Gelder als Parteispenden nicht zu erschüttern. Offensichtlich hätten die zwischenzeitlich als (vermeintliche) Spender ermittelten Personen oder Herr H... nicht als Parteispender erkennbar sein wollen. Die Spenden seien von der Klägerin erlangt worden, da sie nicht unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, an den Spender zurückgeleitet worden seien. Die Klägerin habe gegen ein Spendenannahmeverbot verstoßen, da die Spenden jeweils mehr als 500 € betragen hätten und der wahre Spender zum Zeitpunkt der Spendenannahme nicht feststellbar gewesen sei. Sie habe die Spenden auch entgegen § 25 Abs. 4 PartG nicht unverzüglich weitergeleitet.

Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin am 14. Dezember 2020 Klage erhoben, zu deren Begründung sie im Wesentlichen vorgetragen hat, bei den fraglichen

Zahlungen habe es sich nicht um Parteispenden, sondern um sog. Kandidatenspenden zugunsten von Frau Weidel als Direktkandidatin des Wahlkreises Bodensee gehandelt. So hätten sich die Zahlungen nach der maßgeblichen ex-ante-Sicht der Klägerin angesichts der Bestimmung des Verwendungszwecks in den einzelnen Überweisungen dargestellt. Dementsprechend seien die Spenden vom Konto der Klägerin auf das Wahlkampfkonto von Frau Weidel umgebucht und damit dem Zugriff des Kreisverbandes im Wesentlichen entzogen worden. Bei Eingang der Spenden sei nicht ersichtlich gewesen, dass sich hinter der U... bzw. U... ein anderer Spender verberge. Die Spenden seien von Frau Weidel auch für eigene Wahlkampfzwecke verwendet worden. Die Rechnungen der Anwaltskanzlei hätten ihre persönlichen Verfahren betroffen und seien nunmehr zutreffend auf sie persönlich umadressiert worden.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 16. Juni 2021 abgewiesen. Hiergegen wendet sich die Klägerin mit ihrer vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage der Abgrenzung von Spenden im Sinne des Parteiengesetzes und Direktspenden zugelassenen Berufung, zu deren Begründung sie im Wesentlichen geltend macht, das Verwaltungsgericht habe die Zahlungen der U... und der U... zu Unrecht als Spenden im Sinne des Parteiengesetzes angesehen. Tatsächlich handele es sich bei diesen Zahlungen um sogenannte Kandidatenspenden zugunsten von Frau Dr. Alice Weidel als für den Bundestag kandidierende Einzelperson. Schon aus § 24 Abs. 4 PartG, wonach Spenden nur zwei von insgesamt elf unterschiedlichen Einnahmearten der Parteien seien, ergebe sich, dass nicht jede auf dem Konto einer Partei eingehende Zahlung, die nicht Mitglieds- oder Mandatsträgerbeitrag sei, eine Spende sein müsse. Unzutreffend sei auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts, sog. Direktspenden, also Spenden an Einzelpersonen, seien nur dann denkbar, wenn die Einzelperson unmittelbarer Empfänger der Zahlung sei. § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG, auf den sich das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang stütze, diene lediglich der Abgrenzung der Verantwortlichkeit in Fällen, in denen einzelne Parteimitglieder an die Partei gerichtete Spenden entgegennähmen, enthalte dagegen keine Fiktion der (rechtlichen) Eigenschaft einer bei der Partei eingehenden Zahlung als Parteispende. Der Gesetzgeber habe damit klargestellt, wann eine Parteispende durch die Partei erlangt sei und die damit verbundenen gesetzlichen Verpflichtungen auslöse, jedoch keine Regelung der Frage getroffen, ob eine bei einer Partei eingegangene Zahlung eine Parteispende darstelle. Der Bundesgerichtshof habe in seinem Urteil vom 28. Oktober 2004 (3 StR 301/03) darauf hingewiesen, dass Parteispenden im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 PartG nur solche Zuwendungen seien, die der Partei im Ergebnis zur freien Verwendung zufließen; würden sie dagegen von dem Zuwendenden mit der ausdrücklichen Zweckbestimmung verbunden, dass die Mittel zur Finanzierung des Wahlkampfes eines bestimmten Kandidaten zu verwenden seien, so liege keine Parteispende vor, sondern eine

Direktzuwendung an den Kandidaten im Sinne einer Schenkung. Dass der Zufluss von Zahlungen an die Partei die Parteispendeneigenschaft gerade noch nicht begründe, ergebe sich auch aus der Erwägung, dass die Parteien es anderenfalls in der Hand hätten, ihre Eigenmittel durch gezielte Durchleitung bzw. Vereinnahmung nicht an sie gerichteter Mittel zu erhöhen und auf diese Weise die relative Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung nach § 18 Abs. 5 PartG zu ihren Gunsten zu manipulieren. Komme es für die Einordnung einer Zuwendung als Kandidaten- oder Parteispende auf den Spenderwillen an, so gelte hier, dass dieser Wille eindeutig feststellbar gewesen und durch den in den Überweisungen jeweils angegebenen Verwendungszweck „Wahlkampfspende Alice Weidel Social Media“ zum Ausdruck gekommen sei. Dies habe die Kreisschatzmeisterin auch so aufgefasst, wie Ihre E-Mail an den Landesschatzmeister vom 10. August 2017 zeige, in der ausdrücklich die Rede davon gewesen sei, dass Alice Weidel Zuwendungen eines Gönners aus der Schweiz bekomme. Der Überweisende, Herr M..., habe dies in seiner Vernehmung im September 2019 ebenfalls ausdrücklich so erklärt. Selbst wenn man mit dem Verwaltungsgericht den Spenderwillen für nicht eindeutig feststellbar halte, sei zu berücksichtigen, dass für die Frage, ob eine Zuwendung als Kandidaten- oder als Parteispende zu qualifizieren sei, auf die ex-ante-Perspektive abzustellen sei. Aus dieser Perspektive sei der Zuwendende – die U... bzw. die U... – klar erkennbar gewesen. Die später übermittelten 14 Spendernamen seien der Klägerin zum Zeitpunkt der Zahlungseingänge Mitte 2017 nicht bekannt gewesen. Dem Eingang der Zahlungen auf dem Kreisverbandskonto komme demgegenüber keine entscheidende Bedeutung zu. In der Praxis werde es Personen, die an einen Kandidaten einer Partei persönlich spenden wollten, regelmäßig nicht möglich sein, dessen Bankverbindung zu ermitteln, sondern sei es naheliegend, die Gelder an die örtliche Parteiorganisation mit der Anweisung zur Weiterleitung an den Kandidaten zu überweisen. Dass es sich um eine Kandidatenspende gehandelt habe, ergebe sich im Übrigen auch nach dem Grundsatz der gesetzeskonformen Auslegung, denn im Falle der Auslegung als zweckgebundene Parteispende wäre diese entweder als sog. Auslandsspende nach § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG oder als sog. Strohmansspende nach § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG unzulässig gewesen. Gegen eine Parteispende spreche auch, dass die U... bzw. U... gerade keine Spendenquittung erbeten hätten. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass die Zahlungen mit der Umbuchung auf das eigens für Frau Weidel eingerichtete Wahlkampfkonto in ihren tatsächlichen Verfügungsbereich gelangt und damit dem Zugriff des Kreisverbandes in Gestalt ihrer Vorstandsmitglieder im Wesentlichen entzogen worden seien. Bei den von diesem Konto bezahlten Rechnungen habe es sich nicht um Angelegenheiten der Partei, sondern um persönliche Angelegenheiten von Frau Weidel gehandelt. Schließlich habe es auf Seiten der Klägerin auch an dem im Rahmen des § 31c Satz 1 PartG erforderlichen Verschulden gefehlt. Selbst wenn die Kreisschatzmeisterin gehalten gewesen wäre, sich Gewissheit über die Person des Spenders zu verschaffen,

wäre dies nur durch Kontaktaufnahme mit deri... oder der U... möglich gewesen, von denen mit Blick auf die Einlassung des Herrn M... die Auskunft zu erwarten gewesen wäre, dass es sich nicht um Parteispenden, sondern um Kandidatenspenden zugunsten der Frau Weidel handelte.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 16. Juni 2021 zu ändern und den Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 19. November 2020 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und führt ergänzend aus, nach der Systematik des § 25 Abs. 1 PartG gelte dieses Gesetz nur für die Spenden nicht, die an ein Parteimitglied unmittelbar, persönlich, ausschließlich und erklärtermaßen für dessen eigene politische Zwecke geleistet worden seien. Ein solcher Fall sei angesichts des Eingangs der Spenden unmittelbar auf dem Konto des Kreisverbandes Bodenseekreis der Klägerin nicht gegeben. Die in der Entscheidung des Bundesgerichtshofs von Oktober 2004 als „Direktspende“ angesehene Zuwendung habe das Bundesverwaltungsgericht in seiner späteren Entscheidung vom 26. Juli 2006 angesichts der objektiven Gegebenheiten als Parteispende eingestuft. Bei den fraglichen Zuwendungen sei der Spenderwille schon deshalb nicht eindeutig feststellbar gewesen, weil der wirkliche Spender jedenfalls im Zeitpunkt der Annahme der Spenden unbekannt gewesen sei. Im Übrigen ergebe sich aus dem E-Mail-Schriftwechsel zwischen Kreisschatzmeisterin und Landesschatzmeister, dass auch die Klägerin die Spenden im Zeitpunkt ihres Eingangs als zweckgebundene Parteispenden, nicht aber als Direktspenden für Frau Weidel eingestuft habe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgang der Beklagten und der auf CD-ROM übermittelten elektronischen Ermittlungsakte des Strafverfahrens 40 Js 27643/18 der Staatsanwaltschaft Konstanz Bezug genommen, die vorliegen und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Klägerin ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 19. November 2020 ist rechtmäßig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Nach § 31c Satz 1 PartG entsteht gegen eine Partei, die Spenden unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG angenommen und nicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet hat, ein Anspruch in Höhe

des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages; bereits abgeführte Spenden werden angerechnet. Der Präsident stellt die Verpflichtung der Partei zur Zahlung des Betrages durch Verwaltungsakt fest (§ 31c Satz 3 PartG).

Die Klägerin hat in der Zeit von Juli bis September 2017 Spenden in Höhe von insgesamt 132.005,52 €, unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG angenommen. Das Dreifache dieses Betrages entspricht der Höhe des in dem angefochtenen Bescheid festgesetzten Zahlungsanspruchs.

Bei den 17 zwischen dem 14. Juli 2017 und dem 13. September 2017 auf dem Geschäftskonto 7...des Kreisverbandes Bodenseekreis der Klägerin eingegangenen Beträgen zwischen 5.242,06 € und 8.138,18 €, überwiesen von der U... und der U... in 16 Teilbeträgen zu je 9.000 CHF und einem Teilbetrag von 6.000 CHF, handelte es sich um Parteispenden und nicht, wie die Klägerin meint, um sogenannte Direkt- oder Kandidatenspenden, auf die die Regelungen des Parteiengesetzes keine Anwendung finden.

Spenden sind nach der Legaldefinition in § 27 Abs. 1 PartG über Mitgliedsbeiträge (Satz 1) und Mandatsträgerbeiträge (Satz 2) hinausgehende Zahlungen (Satz 3) einschließlich Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden oder eine hierfür dennoch vereinbarte Vergütung an die Partei zurückgeleitet oder auf eine solche Vergütung verzichtet wird (Satz 4). Parteien sind nach § 25 Abs. 1 PartG berechtigt, Spenden anzunehmen (Satz 1). Eine Spende kann bis zu einem Betrag von 1.000 € mittels Bargeld erfolgen (Satz 2). Parteimitglieder, die Empfänger von Spenden an die Partei sind, haben diese unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten von der Partei satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten (Satz 3). Spenden sind von einer Partei erlangt, wenn sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind; unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitete Spenden gelten als nicht von der Partei erlangt (Satz 4).

Von einer – gesetzlich nicht definierten – Direkt- oder Abgeordnetenspende, auf die die Regelungen des Parteiengesetzes keine Anwendung finden, ist die Rede, wenn eine Spende an Abgeordnete oder Kandidaten persönlich gerichtet ist, also deren (politische) Arbeit unterstützen soll (so BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20.05 – juris Rn. 87; s.a. Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl., § 25 Rn. 11; Austermann, ZParl 2010, 527, 528; Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 81). Eine solche Direktspende liegt nicht immer schon dann vor, wenn eine Zuwendung – unabhängig davon, ob sie zunächst der Partei zufließt – von dem Spender mit der ausdrücklichen Zweckbestimmung verbunden wurde, dass die Mittel zur Finanzierung des Wahlkampfes eines bestimmten von der Partei aufgestellten Kandidaten zu verwenden sind (so noch BGH, Urteil vom 28. Oktober 2004

– 3 StR 301/03 – juris Rn. 37). Das hätte zur Folge, dass Parteispenden im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 1 PartG nur solche Zuwendungen wären, die der Partei zur freien Verwendung zufließen und die Abgrenzung von Partei- und Direktspenden letztlich auf die Frage verlagert würde, ob der Zuwendende eine ausdrückliche Zweckbestimmung oder lediglich einen nicht verpflichtenden Verwendungswunsch geäußert hat. Demgegenüber hat das Bundesverwaltungsgericht für „nicht zweifelhaft“ gehalten, dass eine Spende „an die Partei“ und keine Direktspende gegeben ist, wenn der Spendenbetrag auf das Parteikonto überwiesen und zudem zu Parteizwecken wie der Finanzierung einer Wahlkampfwerbekampagne verwendet worden ist (BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20.05 – juris Rn. 87).

Es kann dahinstehen, ob eine Parteispende immer schon dann gegeben ist, wenn eine Zuwendung – wie hier – unmittelbar in die Parteikasse fließt. Hierfür spricht die Funktion des § 25 PartG, dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG Rechnung zu tragen, wonach die Parteien verpflichtet sind, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden kann, die den Parteien in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Eine derartige Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen soll offen gelegt werden, damit die Wähler sich unter anderem über die Kräfte unterrichten können, die die Politik der Parteien bestimmen, und die Möglichkeit haben, die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchen. Zugleich soll die innere Ordnung der Parteien durch die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gegen undemokratische Einflüsse gesichert werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03 – juris Rn. 174). Das strafbewehrte (§ 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PartG) Gebot, Parteispenden, die bis zu einem Betrag von 1.000 € mittels Bargeld erfolgen können (§ 25 Abs. 1 Satz 2 PartG) unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten satzungsmäßig bestimmtes Vorstandsmitglied weiterzuleiten (§ 25 Abs. 1 Satz 3 PartG) und die Normierung von Annahmeverboten in § 25 Abs. 2 PartG sollen die Bildung „schwarzer Kassen“ verhindern und Klarheit über die Herkunft von Parteispenden im Hinblick auf damit verbundene Möglichkeiten der Einflussnahme schaffen. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es dem Ziel der Regelung, Klarheit beim Zufluss von Spenden in die Parteikasse zu schaffen, zuwiderliefe, wenn eine Partei die Möglichkeit hätte, auf ihren Konten eingehende Spenden als Direktspenden zu deklarieren und sie auf diese Weise zunächst zu „parken“. So lag der Fall hier, denn zwischen dem Eingang der Spenden auf dem Kreisverbandskonto und der Weiterleitung des als „Wahlkampfkonto“ beworbenen weiteren Konto lagen jeweils mindestens zwei, in der überwiegenden Zahl der Fälle etwa vier Wochen.

Auch wenn man in Fällen der Überweisung auf ein Parteikonto nicht von vornherein eine Parteispende bejaht, sondern für die Abgrenzung von Partei- und Direktspenden maßgeblich auf die Zweckbestimmung nach dem Willen des Spenders abstellt, der, wenn er sich nicht eindeutig äußert, nach objektiven Kriterien, unter Gesamtbetrachtung aller erkennbaren Anhaltspunkte im Einzelfall, bzw. nach dem objektiven Empfängerhorizont (§§ 133, 157 BGB) zu bestimmen ist (vgl. Jochum in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Aufl., § 25 Rn. 11; Kersten in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 27 Rn. 43 ff.; Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 316 ff.), hat der Zufluss einer Spende in die Parteikasse bzw. auf ein Parteikonto jedenfalls eine so gewichtige Indizwirkung, dass es besonderer Gründe bedarf, um eine Parteispende zu verneinen und eine Direktspende anzunehmen. An derartigen besonderen Gründen fehlt es hier. Im Gegenteil sprechen alle Umstände dagegen, dass es sich bei den insgesamt 17 Überweisungen der U... bzw. x... aus der Schweiz um eine persönliche Schenkung an Frau Weidel als Wahlkreis- und Spitzenkandidatin handelte. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Frage, ob eine Parteispende oder eine Direktspende vorliegt, ist – ebenso wie für die Zulässigkeit einer Spende (dazu BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20.05 – juris Rn. 89; Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5.12 – juris Rn. 20) – die ex-ante-Sicht, hier also der Zeitpunkt des Eingangs der Spende.

Dabei kommt es zunächst nicht darauf an, dass zumindest bei rückwirkender Betrachtung der Wille des „wirklichen“ Spenders schon deshalb nicht eindeutig feststellbar ist, weil nach wie vor nicht bekannt ist, von wem die Spenden letztlich stammten. Der für die U... handelnde Geschäftsführer M... hat erklärt, bei den Überweisungen handle es sich nicht um eigene Spenden, sondern er habe sie auf Bitten eines Geschäftsfreundes getätigt, der deutscher Staatsangehöriger sei, dessen Namen er aber nicht genannt hat. Ob es sich bei diesem Geschäftsfreund um den deutschen Staatsangehörigen Herrn H... handelte, ist nicht abschließend geklärt worden, auch wenn dafür spricht, dass von dessen Konto am 7. Juli 2017, also kurz vor der ersten Überweisung auf das Geschäftskonto des Kreisverbands Bodenseekreis der Klägerin, ein Betrag von 155.000 CHF auf das Konto der U... überwiesen worden ist. Jedenfalls kann nicht angenommen werden, dass es sich bei den in der später von Herrn M... an die Klägerin übermittelten Liste aufgeführten 14 Einzelspendern um die wirklichen Spender gehandelt hätte. Abgesehen davon, dass mehrere der dort genannten Personen in polizeilichen Vernehmungen ausgesagt haben, die Spenden stammten nicht von ihnen, sie hätten nur ihre Unterschrift geleistet, weil ihnen dafür jeweils 1.000 € versprochen worden seien, ist die Liste in ihrer Fassung von Dezember 2018, die eine Aufschlüsselung nach Einzelbeträgen enthalten sollte, in sich unstimmt und deckt sich nicht mit den konkreten Überweisungen. In der Liste ist die Rede von 14 Einzelbeträgen in Höhe von 9.500 CHF bzw. in einem Fall 10.500 CHF. Das ergibt schon nicht den

angenommenen Gesamtbetrag von 150.000 CHF (sondern nur 134.000) und entspricht auch nicht den erfolgten 17 Zahlungen in Höhe von jeweils 9.000 CHF bzw. in einem Fall 6.000 CHF. Letztlich hat Herr M... in seiner Stellungnahme im September 2019 auch nicht mehr daran festgehalten, dass es sich bei den aufgeführten Personen um die wahren Spender handele.

Bezogen auf den für die Ermittlung des Spenderwillens – und damit für die Abgrenzung zwischen Partei- und Direktspende – maßgeblichen Zeitpunkt des Eingangs der Gelder auf dem Geschäftskonto des Kreisverbandes Bodenseekreis der Klägerin wird die Indizwirkung der Überweisung auf das Parteikonto nicht durch die Argumentation der Klägerin relativiert, das stehe der Annahme einer Kandidatenspende nicht entgegen, weil dem Spendenwilligen ein Konto des Kandidaten bzw. der Kandidatin möglicherweise nicht bekannt sei. Zum einen gibt die Klägerin selbst an, dass sie im Wahlkampf auf die Möglichkeit hingewiesen habe, „direkt“ für die Kandidatin auf ein weiteres Konto zu spenden, bei dem es sich allerdings auch um ein Parteikonto handelte, auf das neben der Kandidatin auch die Kreis-schatzmeisterin Zugriff hatte. Unabhängig davon ist nicht erkennbar, dass es einem Spender, der seine Spende im Sinne einer persönlichen Schenkung direkt einer bestimmten Kandidatin zuleiten will, nicht möglich sein sollte, mit ihr gegebenenfalls über die Partei Kontakt aufzunehmen, um Kontodaten zu erfragen. Als einziges Hindernis kommt in Betracht, dass ein Spender anonym bleiben möchte. Dieser Gesichtspunkt, der die Möglichkeit, eine Parteispende zulässigerweise entgegenzunehmen, nach § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG erheblich einschränkt, kann nicht dazu führen, eine Überweisung auf ein Parteikonto – etwa nach dem von der Berufung bemühten Grundsatz gesetzeskonformer Auslegung – als Direktspende zu betrachten und damit das Annahmeverbot des § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG für Spenden über 500 € zu umgehen. Die von der Klägerin heraufbeschworene Gefahr, durch die Deklaration einer Spende als Parteispende die relative Obergrenze des § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG zu manipulieren, wonach die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung die Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG nicht überschreiten darf, ist nicht realistisch. Liegt trotz Überweisung auf ein Parteikonto eine Direktspende vor, so wäre es rechtswidrig, sie als Parteispende zu deklarieren und nicht an die Person weiterzuleiten, der sie zukommen soll. Zur Parteispende, die deren Einnahmen zuzurechnen wäre, würde die Zuwendung in einem solchen Fall erst dann, wenn die empfangende Person sie ihrerseits der Partei widmet.

Die Überweisungen sind nicht im Hinblick auf den jeweils angegebenen Verwendungszweck „Wahlkampfspende Alice Weidel Social Media“ als Direktspenden an die Kandidatin anzusehen. Dem lässt sich zwar als Motiv der Spenden die Unterstützung des Wahlkampfs von Frau Weidel entnehmen, und zwar – dafür spricht die Überweisung auf das Konto des Kreisverbands – nicht nur als Spitzenkandidatin der AfD in Deutschland, sondern auch ihre Wahlkreis-kandidatur. Der Zusatz „Social Media“ verstärkt die Zweckbestimmung für den – gerade auch in

diesen Medien geführten – Wahlkampf, deutet aber nicht darauf hin, dass es sich um eine Direktspende im Sinne einer persönlichen Schenkung an Frau Weidel handele.

Dem Umstand, dass die Überweisungen nicht mit der Bitte um Spendenbescheinigungen verbunden waren (vgl. dazu Kersten, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, § 27 Rn. 52; Jochum, in: Ipsen, PartG, § 25 Rn. 11) kommt in diesem Zusammenhang keine belastbare Indizwirkung gegen das Vorliegen von Parteispenden zu. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, kann es verschiedene Gründe dafür geben, im Falle von Parteispenden auf einer Spendenbescheinigung zu verzichten. Hier ging es um Überweisungen durch in der Schweiz ansässige Unternehmen. Schon dieser Umstand konnte ein bei Eingang der Überweisung erkennbarer Grund dafür sein, sich nicht um Spendenbescheinigungen zu bemühen, zumal von Anfang an die Möglichkeit im Raum stand, dass der eigentliche Spender – wie von Herrn M... später bestätigt – unbekannt bleiben wollte.

Soweit in Ergänzung zum maßgeblichen objektiven Empfängerhorizont der subjektiven Einschätzung der Empfänger indizielle Bedeutung zukommen kann, ist hier zu berücksichtigen, dass die Kreisschatzmeisterin als in Art. 19 Abs. 1 der Satzung des Kreisverbandes Bodensee vorgesehene, für Finanzangelegenheiten zuständiges Mitglied des Kreisvorstands in ihren ersten E-Mails an den Landesschatzmeister zwar davon spricht, dass Frau Weidel „aktuell Zuwendungen für die Wahl“ bekomme und „ein Gönner aus der Schweiz“ sie „wöchentlich mit mehreren tausend CHF“ unterstütze. Daraus ergibt sich indessen noch nicht, dass es sich nach der Wahrnehmung der Schatzmeisterin um private Zuwendungen an Frau Weidel persönlich und nicht um Parteispenden zwecks Unterstützung ihres Wahlkampfes handelte. Nachdem der Landesschatzmeister ihr mit der Gegenfrage geantwortet hatte, ob die Beträge direkt an Frau Weidel gingen oder auf das Konto des Kreisverbandes überwiesen würden, verbunden mit dem Hinweis, wenn es Beträge sein, die Frau Weidel direkt zufließen, seien es private Schenkungen, wenn sie über das Kreisverbandskonto liefen, seien es hingegen ganz normale Spenden, wobei es im Falle einer Zweckbindung wichtig sei, dass die Gelder auch für den Wahlkampf von Frau Weidel eingesetzt würden, hat die Kreisschatzmeisterin die Beträge nicht etwa auf ein privates Konto von Frau Weidel überwiesen, sondern – mit einiger Verzögerung – auf das für ihren Wahlkampf bestimmte weitere Parteikonto. Hierbei handelte es sich nach den vorliegenden Bankunterlagen – wie ausgeführt – um ein Konto, dessen Inhaber der Kreisverband Bodenseekreis der Klägerin war, und für das – nur, aber immerhin – neben Frau Weidel auch die Kreisschatzmeisterin Kontovollmacht hatten. Das spricht dafür, dass es sich nicht nur nach dem objektiven, sondern auch nach dem subjektiven Empfängerhorizont um Parteispenden mit der Zweckbindung des Einsatzes im Wahlkampf von Frau Weidel handelte. Darauf, dass von diesem Konto an

die Klägerin adressierte Rechnungen – u.a. Anwaltsrechnungen für Rechtsstreitigkeiten von Frau Weidel, aber auch Rechnungen für Social Media-Aktivitäten oder -Produktionen wie Videos – bezahlt wurden, kommt es danach ebenso wenig an, wie auf den Umstand, dass diese Rechnungen nach dem Vorbringen der Klägerin später an Frau Weidel umadressiert worden seien. Im Übrigen hat auch Frau Weidel in ihren ersten Pressereaktionen im November 2018 die Auffassung vertreten, es habe sich nicht um persönliche Spenden an sie gehandelt, sondern um Spenden an ihre Partei. Dass sie sich zuvor im Januar 2018 an die Kreisschatzmeisterin gewandt hatte mit der Frage, ob sie die Spenden gegenüber dem Bundestag angeben müsse, mag dafür sprechen, dass sie Zweifel an der zutreffenden rechtlichen Einordnung der Spenden hatte, belegt aber jedenfalls nicht, dass sie von nur ihr persönlich zugewendeten Schenkungen ausgegangen wäre.

Die Klägerin hat die Parteispenden im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG mit Eingang auf dem Geschäftskonto des Kreisverbandes erlangt. Die Fiktion des Nichterlangens nach § 25 Abs. 1 Satz 4, 2. Alt. PartG kommt ihr nicht zugute, denn die Spenden sind nicht unverzüglich nach ihrem Eingang an den Spender zurückgeleitet worden. Unverzüglich bedeutet in diesem Zusammenhang „ohne schuldhaftes Zögern“ (vgl. Jochum, in: Ipsen, PartG, 2. A., § 25 Rn. 17, Kersten, in: Kersten/Rixen, PartG, § 25 Rn. 45; s.a. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2014 – OVG 3 B 16.13 – juris Rn. 58 zu § 23b PartG, unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 25. April 2014 – 6 C 5.12 – juris Rn. 55), wobei der Partei die Möglichkeit von Ermittlungen und Nachprüfungen in engem zeitlichem Zusammenhang mit der Entgegennahme der Spende eingeräumt wird (BVerwG, Urteil vom 25. April 2014 – 6 C 5.12 – juris Rn. 55). Die fraglichen Spenden sind im Zeitraum vom 14. Juli 2017 bis zum 13. September 2017 auf dem Geschäftskonto des Kreisverbandes eingegangen, sie sind – mit Ausnahme der versehentlich unterbliebenen Rücksendung der am 25. Juli 2017 valutierten Überweisung von 8.110,25 € – am 13. April 2018 an die U... und z... zurückgeleitet worden. Abgesehen von der Nachfrage der Kreisschatzmeisterin an den Landesschatzmeister im August 2017 ist nicht erkennbar, dass es Ermittlungen oder Nachprüfungen gegeben hätte, obwohl dazu schon der Umstand Anlass gegeben hätte, dass es sich um beträchtliche Überweisungen von Unternehmen aus der Schweiz handelte, so dass Annahmeverbote nach § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG, aber auch nach § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG, im Raum standen. Vielmehr wurden die Spenden auf das beim Kreisverband für Frau Weidel geführte Wahlkampfkonto umgeleitet. Erst im Januar 2018, nach dem Gespräch der Kreisschatzmeisterin mit Frau Weidel, die sich fragte, ob sie die Spenden in ihrem Fragebogen für den Deutschen Bundestag angeben müsse, scheint eine interne Prüfung begonnen zu haben, die letztlich zur Zurückleitung der Spenden führte. Schon angesichts des langen Zeitraums zwischen September 2017 und Januar 2018, in dem abgesehen von der Umbu-

chung auf das Wahlkampfkonto nichts passierte, kann von einer unverzüglichen Zurückleitung im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 4 PartG nicht mehr die Rede sein.

Die Annahme der Spenden verstieß gegen das Annahmeverbot des § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG. Nach dieser Vorschrift sind von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen, Spenden ausgeschlossen, soweit sie im Einzelfall mehr als 500 € betragen und deren Spender nicht feststellbar sind, oder bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung einer Spende eines nicht genannten Dritten handelt. Maßgeblich sind die Umstände im Zeitpunkt der Annahme der Spende bzw. nach Ablauf einer Überprüfungsfrist (BVerwG, Urteil vom 26. Juli 2006 – 6 C 20.05 – juris Rn. 89; Urteil vom 25. April 2013 – 6 C 5.12 – juris Rn. 55). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Auch wenn sich erst später, bei der Vernehmung des Herrn M..., herausgestellt hat, dass hinter den Überweisungen der U... und U... (vermutlich) ein Bekannter von ihm stand, der namentlich nicht genannt werden wollte, hat das Verwaltungsgericht zu Recht darauf hingewiesen, dass dieser Spender schon zum Zeitpunkt des Eingangs und der Annahme der Spenden objektiv nicht feststellbar war und die Kreisschatzmeisterin bei Eingang mehrerer, jeweils knapp unterhalb des Gegenwerts von 10.000 CHF liegender Überweisungen aus der Schweiz, Anlass hatte nachzuforschen, wer als wahrer Spender hinter den Überweisungen stand. Das galt jedenfalls dann, wenn – wie hier – die Überweisungen von einem Unternehmen getätigt wurden, dessen Name nicht allgemein oder überregional und auch der Schatzmeisterin nicht bekannt war. Anderes hat weder sie noch die Klägerin behauptet, auch in der E-Mail an den Landesschatzmeister ist nicht von einem konkret benannten Spender, sondern vage von einem „Gönner aus der Schweiz“ die Rede, der Frau Weidel wöchentlich mit mehreren tausend CHF unterstütze. Es bedarf danach nicht der Entscheidung, ob auch die zweite Variante des Spendenannahmeverbots nach § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG erfüllt ist, weil bei Eingang und Annahme der Spenden nach den konkreten Umständen – kommentarlose Überweisung von Spenden in jeweils knapp unter der Grenze von 10.000 € für die Offenlegungspflicht nach § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG liegenden Einzelbeträgen durch in der Schweiz ansässige, dem Empfänger nicht bekannte Unternehmen – alles dafür sprach, dass es sich um die Weiterleitung von Spenden nicht genannter Dritter handelte und dies für die Kreisschatzmeisterin, wie die Formulierung von dem „Gönner aus der Schweiz“ zeigt, auch erkennbar war. Ebenso kann offen bleiben, ob die Klägerin darüber hinaus gegen das Spendenannahmeverbot aus § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG verstoßen hat, wonach von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen, Spenden von außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes ausgeschlossen sind, oder ob angesichts der Angaben des Herrn M..., er habe die Spenden auf Bitten eines deutschen Staatsangehörigen überwiesen, die Ausnahme des § 25 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe a PartG eingreift, die für den Fall gilt, dass die Spenden einer Partei unmittelbar aus dem Vermögen eines Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, eines Bürgers

der Europäischen Union oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50 vom Hundert im Eigentum von Deutschen im Sinne des Grundgesetzes oder eines Bürgers der Europäischen Union befinden oder dessen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist, zufließen.

Die nach § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG unzulässigen Spenden sind von der Klägerin nicht unverzüglich im Sinne des § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestags weitergeleitet worden. Die Kreisschatzmeisterin hat ihm nur einen Betrag von 8.110,25 €, den sie nach ihren eigenen Angaben bei den Rücküberweisungen am 13. April 2018 übersehen hatte, weitergeleitet, und zwar im November 2018. Das war jedenfalls deshalb nicht mehr unverzüglich, weil sich an den Rücküberweisungen an die U... bzw. die U... im April 2018 zeigt, dass die Klägerin spätestens zu diesem Zeitpunkt davon ausgegangen ist, dass sie die Spenden nicht hätte annehmen dürfen. Danach hat es noch mehr als ein halbes Jahr gedauert, bis die einzelne Spende an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet wurde.

Es kann schließlich auch dahinstehen, ob § 31c Satz 1 PartG als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal Verschulden hinsichtlich des Verstoßes gegen das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG Partei voraussetzt, weil die Sanktion anderenfalls unverhältnismäßig wäre (für § 31b PartG offen gelassen vom BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. Juli 2019 – 2 BvR 547/13 – juris Rn. 36 ff., 39). Hier hat die Klägerin durch die zuständige Kreisschatzmeisterin bei der Annahme und der unterlassenen rechtzeitigen Weiterleitung der Spende jedenfalls fahrlässig gehandelt. Sie musste, wie ausgeführt, erkennen, dass es sich bei den auf dem Konto des Kreisverbands eingegangenen Spenden für den Wahlkampf von Frau Weidel um Parteispenden handelte, und dass der Spender – von ihr in ihrer E-Mail an den Landesschatzmeister als „ein Gönner aus der Schweiz“ bezeichnet – nicht bekannt war. Selbst wenn sie angenommen hätte, es handle sich bei der U... oder Z... um die wahren Spender, wäre es ihre Aufgabe gewesen, sich zu vergewissern, ob die in etwa wöchentlichem Abstand und mit hohen Beträgen eingehenden Spenden tatsächlich von dort herrührten.

Eine sanktionsbefreiende Selbstanzeige, die die Klägerin nicht abgegeben hat, sieht § 23b Abs. 2 PartG nur für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht (§ 23b Abs. 1 PartG) vor. Um solche geht es hier nicht. Die bei Annahme unzulässiger Spenden gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Sanktionsbefreiung ist die unverzügliche Weiterleitung nach § 25 Abs. 4 PartG. Ein darüber hinausgehender Bedarf für Sanktionsbefreiung ist nicht erkennbar.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 und Abs. 1 VwGO, § 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt. Angesichts der Umstände des Einzelfalls, die hier die Einordnung der Spenden als Parteispenden begründen, stellen sich über diesen Einzelfall hinaus klärungsbedürftige und -fähige Fragen der Abgrenzung von Spenden im Sinne des Parteiengesetzes und Direktspenden nicht entscheidungserheblich.

VG Berlin, Urteil vom 04.05.2023 – 2 K 238/22

Kein Anspruch eines Bundeskanzlers a.D., die Ruhendstellung seines Büros aufzuheben und ihm das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung auch künftig zur Verfügung zu stellen

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger, ein Bundeskanzler a.D., begehrt von der Beklagten, die Ruhendstellung seines Büros aufzuheben und ihm das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung auch künftig zur Verfügung zu stellen.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Praxis herausgebildet, dass für die Bundeskanzler und die Bundeskanzlerin nach dem Ende ihrer Amtszeit ein Büro bereitgestellt wird. Die Stellen für die Beschäftigten werden im Haushaltsplan des Bundes im Einzelplan des Bundeskanzleramts mit dem Vermerk „künftig wegfallend – mit Wegfall der Aufgabe“ ausgewiesen. Die in den Büros tätigen Personen sind Beschäftigte des Bundeskanzleramts.

Der Kläger war von 1998 bis 2005 Bundeskanzler. Nach seinem Ausscheiden aus dem Amt beantragte das Bundeskanzleramt mit Schreiben vom 9. November 2005 beim Bundesfinanzministerium die nachträgliche Ausbringung von acht Stellen für das Büro des Klägers für das Haushaltsjahr 2005. Mit Schreiben vom 17. November 2005 erteilte das Bundesfinanzministerium seine Zustimmung zur Ausbringung von sieben Stellen. In der Folge wurde das „Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder“ in den Räumlichkeiten der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag eingerichtet. Bis zum Jahr 2019 waren für das Büro sieben Stellen und für die Jahre 2020 bis 2021 fünf Stellen ausgewiesen, nämlich jeweils eine Stelle der Wertigkeit AT (B 6), E 14, E 12, E 9a und E 5. Die E 14-Stelle war zuletzt nicht besetzt.

Am 19. Mai 2022 fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages folgenden Beschluss:

1. Der Haushaltsausschuss stellt fest, dass Bundeskanzler a.D. Schröder keine fortwirkende Verpflichtung aus dem Amt mehr wahrnimmt. Das Büro des Bundeskanzlers a.D. Schröder wird daher ruhend gestellt.
2. Der Haushaltsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Personalausstattung des Büros des Bundeskanzlers a.D. Schröder bereits um eine Stelle E 14 verringert wurde.
3. Das in dem Büro des Bundeskanzlers a.D. Schröder verbleibende Personal wickelt die Aufgaben des Büros ab. Die dem Büro des Bundeskanzlers a.D. zugeordneten Stellen AT B 6, 1 E 12, 1 E 9a und 1 E 5 werden nach dem 19. Mai 2022 nicht nachbesetzt; die Stelleninhaber nehmen anderweitige Aufgaben außerhalb des Büros des Bundeskanzlers a.D. wahr. [...]
4. Der Haushaltsausschuss fordert das Bundeskanzleramt auf, sicherzustellen, dass die Akten des Büros des Bundeskanzlers a.D. weiterhin den Vorgaben des Bundes entsprechend geführt werden. Dies umfasst auch die Regelungen zur Aufbewahrung und Anbietungspflicht gegenüber dem Bundesarchiv.
5. Der Haushaltsausschuss fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass die Amtsausstattung ehemaliger Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler nach der fortwirkenden Verpflichtung aus dem Amt erfolgt und nicht statusbezogen.

[...]

Die Haushaltspläne für die Jahre 2022 und 2023 weisen für das Büro des Klägers drei Stellen der Wertigkeit E 12, E 9a und E 5 aus. Die Inhaber dieser Stellen sind nicht mehr in dem Büro tätig.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2022 wandte das Bundeskanzleramt sich an den Leiter des Büros des Klägers. Es führte aus:

[...] mit dem Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 19. Mai 2022 wird das Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder ruhend gestellt. Das Bundeskanzleramt hat sicherzustellen, dass die Akten des Büros des Bundeskanzlers a.D. weiterhin den Vorgaben des Bundes entsprechend geführt und die Regelungen zur Aufbewahrung und Anbietungspflicht gegenüber dem Bundesarchiv eingehalten werden.

Vor diesem Hintergrund [...] bitten wir Sie, die amtlichen Unterlagen des Büros des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder in Abstimmung mit dem zuständigen Referat 113 an das Bundeskanzleramt zu übergeben.

[...]

Der Kläger hat am 11. August 2022 Klage erhoben. Zur Begründung führt er aus: Der Verwaltungsrechtsweg sei gegeben, da es ihm um Verfahrenshandlungen des Haushaltsausschusses und des Bundeskanzleramts im administrativen Vollzug ihrer Aufgaben gehe. Sein Begehren, ihm das Büro mit den bisherigen Räumen und Stellen auf Lebenszeit zur Verfügung zu stellen, sei hinreichend bestimmt.

Rechtsgrundlage sei Gewohnheitsrecht, das auf der Grundlage der Staatspraxis entstanden sei, sowie der Grundsatz der Gleichbehandlung mit den anderen Bundeskanzlern a.D. (und Bundespräsidenten a.D.). Die Ausstattung der Bundeskanzler a.D. sei bisher statusbezogen, nicht aufgabenbezogen erfolgt. Der kw-Vermerk im Haushaltsplan sei nach der bisherigen Staatspraxis so verstanden worden, dass die Aufgaben erst mit dem Ableben des Bundeskanzlers a.D. wegfielen. Ungeachtet dessen nehme er aber nach wie vor fortwirkende Aufgaben aus seinem Amt wahr. Beispielsweise habe er die Bemühungen der Bundesregierung zur Freilassung eines türkischen Journalisten maßgeblich unterstützt, Gespräche mit ausländischen Staatsoberhäuptern geführt und er nehme an offiziellen Empfängen und Festakten teil. Zudem erhalte er eine große Anzahl an Bürger- und Presseanfragen, die nun in sein privates Büro weitergeleitet würden, wo keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden seien. Für seinen Anspruch sei es unerheblich, ob für die Ausstattung des Büros Haushaltsmittel bereitgestellt worden seien. Die Entziehung des Büros treffe ihn in seiner persönlichen Rechtssphäre. Sie verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes und den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, die Ruhendstellung seines Büros in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages aufzuheben und ihm das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung (sieben Büroräume im Gebäude des Bundestages mit Ausstattung, Personalstellen: eine Stelle AT B6, eine Stelle E 12, eine Stelle E 9a und eine Stelle E 5) auch zukünftig zur Verfügung zu stellen,

hilfsweise, festzustellen, dass die Ruhendstellung des Büros des Bundeskanzlers a. D. Schröder auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses zu TOP 45 vom 19. Mai 2022, ihm bekannt gegeben mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. Juni 2022, rechtswidrig ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor: Der Verwaltungsrechtsweg sei nicht gegeben, wenn und soweit die Klage sich gegen das Haushaltsgesetz 2022 richten sollte. Im Übrigen sei die Klage unzulässig. Der Antrag sei zu unbestimmt und der geltend gemachte Anspruch stehe dem Kläger unter keiner erdenklichen Betrachtungsweise zu. Ein gewohnheitsrechtlicher Anspruch auf Ausstattung der Büros sei nicht entstanden. Die Beklagte habe zu keinem Zeitpunkt zu erkennen gegeben, dass sie ihre Praxis als verbindlich angesehen habe. Das Bundeskanzleramt sei an die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers gebunden. Zudem begründeten Haushaltspläne keine Verbindlichkeiten und die Stellen seien mit einem Wegfallvermerk versehen. Auf Grundrechte könne der Kläger sich nicht berufen, weil er – sofern er öffentliche

Aufgaben wahrnehme – nicht als Privatperson tätig werde. Der allgemeine Gleichheitssatz vermittele zudem keinen Anspruch auf eine konkrete Ausstattung mit Personal- oder Sachmitteln. Die Grundsätze der Selbstbindung der Verwaltung gälten nicht für den Haushaltsgesetzgeber. Dieser habe den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Seine Entscheidung beruhe darauf, dass der Kläger – seit 17 Jahren nicht mehr Bundeskanzler – keine fortwirkende Verpflichtung aus dem Amt mehr wahrnehme. Auf Vertrauensschutz könne er sich nicht berufen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und den Verwaltungsvorgang verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Verwaltungsrechtsweg ist gegeben (I.). Die Klage ist mit dem Hauptantrag teilweise unzulässig (II.), im Übrigen unbegründet (III.). Auch mit dem Hilfsantrag hat die Klage keinen Erfolg (IV.).

I. Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.

Die vorliegende Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, da über einen auf das öffentliche Recht gestützten Anspruch aus Gewohnheitsrecht und dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz gestritten wird. Sie ist nichtverfassungsrechtlicher Art, da keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit vorliegt und der geltend gemachte Anspruch auch nicht in einem Rechtsverhältnis wurzelt, das maßgeblich durch Verfassungsrecht geprägt ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Oktober 2020 – OVG 3 S 113/20 u.a. – NVwZ-RR 2021, 120 Rn. 7). Der Kläger richtet seinen Anspruch nicht gegen den Haushaltsgesetzgeber, sondern gegen das Bundeskanzleramt als Organ der Exekutive. Soweit er sich hierbei auf seine Stellung als Bundeskanzler a.D. beruft, macht dies den Streit nicht zu einem verfassungsrechtlichen. Das Amt des Klägers als Bundeskanzler endigte gemäß Art. 69 Abs. 2 des Grundgesetzes – GG –, § 9 Abs. 1 Nr. 2 des Bundesministergesetzes mit Zusammentritt des 16. Deutschen Bundestages am 18. Oktober 2005. Ein „Amt nach dem Amt“ (vgl. Schönberger, MIP 2022, 322 ff.) lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen.

II. Die Klage ist mit dem Hauptantrag unzulässig, soweit der Kläger von der Beklagten die Aufhebung der Ruhendstellung begehrt. Ihm fehlt insoweit die – auch für die hier erhobene allgemeine Leistungsklage – erforderliche Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog.

Die Klagebefugnis ist nicht gegeben, wenn eine Verletzung der Rechte des Klägers durch die staatliche Maßnahme offensichtlich und eindeutig nach jeder denkbaren Betrachtungsweise unmöglich erscheint (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2021 – 4 A 2/20 – NVwZ-RR 2022, 317 Rn. 12). So ist es hier. Die Entscheidung über die Ruhendstellung des Büros betrifft den Kläger nicht in seiner Rechtsstellung.

Die Entscheidung über die Ruhendstellung des Büros hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mit Beschluss vom 19. Mai 2022 getroffen. Dieser Beschluss entfaltet gegenüber dem Kläger keine Rechtswirkungen. Er ist ein bloßes Internum und betrifft das Rechtsverhältnis des Haushaltsausschusses zur Bundesregierung im Bereich der Haushaltskontrolle (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 – juris Rn. 128, 137, nicht abgedruckt in NJW 2023, 831; BVerwG, Urteil vom 17. April 1975 – II C 30/73 – ZBR 1976, 149, 150).

Auch das Schreiben des Bundeskanzleramts vom 10. Juni 2022 ist nicht an den Kläger gerichtet, sondern an den Leiter des Büros. Mit diesem Schreiben wird zudem keine Entscheidung über die Ruhendstellung getroffen. Das Bundeskanzleramt referiert lediglich die vom Haushaltsausschuss getroffene Entscheidung über die Ruhendstellung und bittet um Übergabe der amtlichen Unterlagen des Büros, was sich bereits aus dem Betreff des Schreibens ergibt („Akten des Büros des Bundeskanzlers a.D“).

Die Ruhendstellung als solche erweist sich damit als reine inner-organisatorische Maßnahme. Sofern der Kläger mit der begehrten Aufhebung dieser Maßnahme die tatsächlichen Folgen (Beendigung der Sach- und Personalausstattung) beseitigen will, ist die von ihm zugleich erhobene Leistungsklage auf künftige Zurverfügungstellung des Büros im Übrigen der rechtsschutzintensivere Rechtsbehelf.

III. Soweit der Kläger mit dem Hauptantrag begehrt, ihm auch zukünftig das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung zur Verfügung zu stellen, ist die Klage zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist der Klageantrag hinreichend bestimmt (§ 82 Abs. 1 Satz 1, 2 VwGO). Der Antrag ist aus sich heraus verständlich und benennt Art und Umfang der begehrten Leistung. Der Kläger begehrt die Einrichtung des Büros auf Lebenszeit in den bisher genutzten sieben Räumen im Gebäude des Deutschen Bundestages (Sachausstattung) und mit der bisherigen Stellenausstattung (vier Stellen der Wertigkeit AT [B 6], E 12, E 9a und E 5).

Für dieses Begehren steht ihm die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog zu, da der auf – durch Staatspraxis entstandenes – Gewohnheitsrecht und Art. 3 Abs. 1 GG gestützte Anspruch jedenfalls möglich erscheint und nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist.

2. Die Klage auf die begehrte Sach- und Stellenausstattung eines Büros ist aber in der Sache nicht begründet.

a) Soweit der Kläger begehrt, ihm die bisher genutzten sieben Räume im Gebäude des Deutschen Bundestags (Sachausstattung) zur Verfügung zu stellen, fehlt es an der Passivlegitimation der Beklagten. Die Klägervvertreter haben in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass die sieben Räume bisher nicht von der Beklagten, sondern von der SPD-Fraktion zur Verfügung gestellt worden sind. Fraktionen des Deutschen Bundestages sind aber nach § 54 Abs. 1, Abs. 2 des Abgeordnetengesetzes – AbgG – rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag, die (selbstständig) klagen und verklagt werden können.

Der Einwand des Klägers, es handele sich um Bundesmittel, die die Beklagte den Fraktionen zur Verfügung stelle, greift nicht durch. Denn über Bundesmittel, die einer Fraktion zugewiesen werden, kann die Beklagte nicht verfügen. Die Fraktionen dürfen diese Mittel gemäß § 58 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1 AbgG vielmehr (nur) für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Die Nutzung von Büroräumen durch einen Bundeskanzler a.D. bzw. die Einrichtung von Büroräumen für einen Bundeskanzler a.D. zählt nicht zu diesen Aufgaben.

b) Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf die begehrte Stellenausstattung.

aa) Eine ausdrückliche einfachgesetzliche Grundlage zur Ausstattung von Büros ehemaliger Bundeskanzler existiert nicht. Aus dem mit Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan für das Jahr 2023, der drei Stellen für das Büro ausweist, kann der Kläger keinen Anspruch ableiten. Nach § 3 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung – BHO – werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Die Bewilligung öffentlicher Mittel im Haushaltsplan enthält die Ermächtigung für die Exekutive, die in den Titeln ausgebrachten Beträge für die dort festgelegten Zwecke auszugeben. Gegenüber außerhalb des organschaftlichen Rechtskreises von Parlament und Regierung stehenden Rechtsträgern entfaltet das Haushaltsgesetz keine Außenwirkung (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 – juris Rn. 132, nicht abgedruckt in NJW 2023, 831; BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2002 – 3 C 54/01 – NVwZ 2003, 92, 93).

bb) Ein gewohnheitsrechtlicher Rechtssatz, wonach Bundeskanzler a.D. nach dem Ende ihrer Amtszeit einen Anspruch auf ein Büro mit Stellenausstattung haben, ist nicht entstanden.

Gewohnheitsrecht entsteht durch längere tatsächliche Übung, die eine dauernde und ständige, gleichmäßige und allgemeine ist (*longa consuetudo*) und von den Beteiligten als verbindliche Rechtsnorm anerkannt wird (*opinio iuris sive necessitatis*, BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009 – 2 BvR 2044/07 – BVerfGE 122, 248, 269; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Auflage

2007, § 100 Rn. 57; Schenke, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2021, § 7 Rn. 58; Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage 2017, § 25 Rn. 15). An Letzterem fehlt es hier.

Zwar gibt es seit über 50 Jahren eine ständige, gleichmäßige und allgemeine Übung, nach der für Bundeskanzler a.D. ein Büro mit mindestens drei Stellen auf Lebenszeit eingerichtet wird, wobei die Zahl und die Wertigkeit der Stellen uneinheitlich ist und variiert: Bundeskanzler a.D. Adenauer erhielt nach seinem Ausscheiden im Jahr 1963 ein Sekretariat, das die CDU finanzierte. Für einen persönlichen Referenten wurde eine Leerstelle zur Verfügung gestellt. Für Bundeskanzler a.D. Erhard wurden im Jahr 1966 zur „Abwicklung fortwirkender Verpflichtungen“ eine Sekretärin des Bundeskanzleramts und ein persönlicher Referent genehmigt. Im Jahr 1967 beschloss die Bundesregierung mit Zustimmung des Haushaltsausschusses, dass früheren Bundeskanzlern ein persönlicher Referent, eine Sekretärin und ein Kraftfahrer mit Wagen zur Verfügung gestellt werden kann. Ab dem Jahr 1967 wurden durchgängig Büros für die Bundeskanzler a.D. aus dem Bundeshaushalt finanziert. Im Jahr 1974 lag die Stellenausstattung bei einem Referenten (B 3), einem Sachbearbeiter (BAT IVb) und einem Chefkraftfahrer (zu alledem Bundesrechnungshof, Bericht über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten – Teilprüfung: Bundeskanzler, 2018, S. 8 f.).

Seit dem Ausscheiden des Klägers aus dem Amt hat sich die Stellenausstattung wie folgt entwickelt: Für das Büro des im November 2015 verstorbenen Bundeskanzlers a.D. Schmidt waren in den Haushaltsplänen bis 2016 sechs, im Jahr 2017 fünf und von 2018-2020 ein Mitarbeiter ausgewiesen. Dem Büro von Bundeskanzler a.D. Kohl, der im Juni 2017 verstarb, waren bis 2017 sieben und von 2018-2021 zwei Mitarbeiter zugewiesen. Für das Büro des Klägers waren bis 2019 sieben und 2020–2021 fünf Mitarbeiter vorgesehen. Das Büro der Bundeskanzlerin a.D. Merkel verfügt über neun Mitarbeiter.

Allerdings fehlt es an der – für die Entstehung von Gewohnheitsrecht erforderlichen – Rechtsüberzeugung in den beteiligten Kreisen, dass mit dieser Praxis zugleich ein Anspruch der Bundeskanzler a.D. auf ein Büro mit entsprechender Personalausstattung besteht. Unter einer Rechtsüberzeugung ist nicht nur die Erwartung zu verstehen, dass die Beteiligten nach dieser Maxime verfahren werden, sondern darüber hinaus die Überzeugung, dass sie dies tun werden, weil es sich um eine sie bindende Norm handelt (BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009 – 2 BvR 2044/07 – BVerfGE 122, 248 Rn. 269), und nicht nur um einen bloßen Verwaltungsbrauch bzw. eine *courtoisie* mit rein politischem Charakter (vgl. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage 2014, § 17 Rn. 12; Tiefenthaler, Gewohnheit und Verfassung, 2012, S. 66 f.).

Nach Würdigung der dem Gericht bekannten Umstände gibt es keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Annahme, dass die beteiligten Kreise bei der Personalausstattung der Büros der Bundeskanzler a.D. von einer sie bindenden Norm im Sinne eines subjektiven Rechts ausgingen. Zwar führte das Bundeskanzleramt in seinem Schreiben vom 9. November 2005 an das Bundesfinanzministerium aus, dem Kläger „steh[e], ebenso wie den früheren Bundeskanzlern, nach dem Ausscheiden aus seinem Amt ein persönliches Büro zu“, was auf die Vorstellung von einem Rechtsanspruch hindeuten könnte. Das Bundeskanzleramt betonte in dem Schreiben jedoch zugleich, dass es ihm nicht möglich sei, die erforderlichen Stellen dem vorhandenen Stellenbestand zu entnehmen und daher beantragt werde, die Stellen neu im Haushaltsplan auszubringen. Hierauf erwiderte das Bundesfinanzministerium mit zwei Schreiben vom 17. November 2005 zu der beantragten Stellenstruktur, es sei bereit, „folgender Struktur zuzustimmen...“, und es werde davon ausgegangen, dass die Stellen im parlamentarischen Verfahren bewilligt würden; sollten sie nicht bewilligt werden, seien diese Arbeitnehmer auf die nächsten freiwerdenden Planstellen/Stellen der entsprechenden Wertigkeit zu übernehmen. Diesem Schriftverkehr zwischen Bundeskanzleramt und Bundesfinanzministerium ist nach Auffassung des Gerichts nicht zu entnehmen, dass ein Bundeskanzler a.D. unabhängig von der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers einen Rechtsanspruch auf ein Büro mit Stellenausstattung hat. Vielmehr sind alle Beteiligten davon ausgegangen, dass die Ausbringung der für das Büro erforderlichen Stellen der alleinigen Entscheidungsbefugnis des Haushaltsgesetzgebers unterfällt und von dessen Zustimmung abhängt. Schriftverkehr mit dem ausscheidenden Bundeskanzler selbst gab es nach den vorgelegten Unterlagen nicht, so dass von einem bloßen internen Verwaltungsbrauch auszugehen ist.

Der Annahme einer Rechtsüberzeugung steht des Weiteren entgegen, dass die Entstehung eines gewohnheitsrechtlichen Leistungsanspruchs zugunsten eines Dritten mit der verfassungsrechtlich verankerten Budgethoheit des Parlaments unvereinbar und damit nichtig wäre (Klose, RW 2017, 370, 397 f.; s. Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 79 Rn. 15; Reimer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, 2017, Art. 79 Rn. 135; Tomuschat, Verfassungsgewohnheitsrecht?, 1972, S. 88 ff. zu verfassungswidrigem Gewohnheitsrecht). Die Budgethoheit ist als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt. Es gehört zum änderungsfesten Kern von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, dass der Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über alle wesentlichen Einnahmen und Ausgaben, über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates entscheidet (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2022 – 2 BvR 547/21 – NJW 2023, 425 Rn. 134). Diese Entscheidungshoheit wäre beeinträchtigt, wenn die Verwaltung durch ihre Staatspraxis

gewohnheitsrechtliche Leistungsansprüche schaffen und damit dem Haushaltsgesetzgeber die ihm zur Verfügung stehenden Mittel entziehen könnte.

Die vom Kläger angeführten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 13. September 2001 – 2 C 39/00 – BVerwGE 115, 89, 94 und vom 21. August 2003 – 2 C 14/02 – BVerwGE 118, 370, 374 f.; Beschluss vom 19. August 2008 – 3 B 11/08 – NVwZ 2008, 1355 Rn. 18), wonach der Staat einer bestehenden Verbindlichkeit einen Mangel an Haushaltsmitteln nicht entgegenhalten kann, betreffen eine andere Konstellation. Diese Rechtsprechung verhält sich nur zu der Frage, ob einem bestehenden Anspruch (auf Schadensersatz, Beförderung bzw. Subvention) die Erschöpfung der Haushaltsmittel als rechtsvernichtende Einwendung entgegengehalten werden kann, während es vorliegend gerade erst um die Entstehung eines Leistungsanspruchs geht.

cc) Auf Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. der Selbstbindung der Verwaltung kann sich der Kläger nicht mit Erfolg berufen. Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet es den Trägern öffentlicher Gewalt, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich im Sinne eines stufenlosen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Prüfungsmaßstabs je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (st. Rspr., zuletzt n).

Die Ausstattung der Büros mit Personal ist keine „Begünstigung“ der Bundeskanzler a.D. in diesem Sinne. Im Gegensatz zu staatlichen Zuwendungen gemäß §§ 23, 26 Abs. 3, 44 Abs. 1 BHO handelt es sich bei der Ausweisung von Stellen gemäß § 17 Abs. 5, Abs. 6 BHO nicht um eine „Leistung“ an die Bundeskanzler a.D., d.h. um eine bewusste und zweckgerichtete Mehrung fremden Vermögens (Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 23 Rn. 8). Die Büros sind vielmehr öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts, die dazu berufen sind, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16. August 2022 – OVG 6 S 37/22 – ZGI 2022, 218 Rn. 13 f. zum presserechtlichen Behördenbegriff) bzw. Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrzunehmen. Diese Aufgaben bestehen in der Erfüllung „fortwirkender Verpflichtungen“ der Bundeskanzler a.D. aus ihrem früheren Amt. Nach dem Vorbringen der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung unterstehen die Büros der Fachaufsicht und deren Mitarbeiter der Dienstaufsicht des Bundeskanzleramts.

Die Ausweisung von Stellen für solcherart organisierte öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten dient ebenso wie die Besetzung dieser Stellen allein dem öffentlichen Interesse an einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Ein subjektives Recht auf Ausbringung oder Besetzung der Stellen haben die Bundeskanzler a.D. ebenso wenig wie sonstige Dritte (vgl. BVerfG, Beschluss vom

2. Oktober 2007 – 2 BvR 2457/04 – ZBR 2008, 164, 166; BVerwG, Urteile vom 25. April 1996 – 2 C 21/95 – BVerwGE 101, 112, 114; vom 22. Juli 1999 – 2 C 14/98 – NVwZ-RR 2000, 172, 173 f.; vom 16. August 2001 – 2 A 3/00 – BVerwGE 115, 58, 59 und vom 10. Dezember 2020 – 2 A 2/20 – BVerwGE 171, 17 Rn. 14; Beschluss vom 25. Juli 2022 – 2 B 14/22 – NVwZ 2022, 1902 Rn. 9). Die Stellen werden in den Haushaltsplänen für die Erfüllung der Aufgaben des Büros und nicht für die Bundeskanzler a.D. ausgewiesen. Der Wegfallvermerk „künftig wegfallend – mit Wegfall der *Aufgabe*“ sowie der Umstand, dass die Stellen teilweise auch nach dem Tod der Bundeskanzler a.D. ausgewiesen bleiben (wie etwa bei den Bundeskanzlern a.D. Schmidt und Kohl), bestätigen dies.

Soweit die Bundeskanzler a.D. durch das Nutzendürfen dieser Ressourcen einen mittelbar-faktischen Vorteil haben, handelt es sich dabei um einen bloßen Rechtsreflex (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 – NJW 2023, 831 Rn. 176; BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2000 – 2 C 31/99 – NVwZ-RR 2001, 253, 254; VGH Mannheim, Urteil vom 7. Dezember 2021 – 9 S 188/20 – juris Rn. 50). Dem zufolge betrifft der Wegfall dieser Nutzungsmöglichkeit den Kläger nicht in seiner eigenen Rechtsstellung und hat keinerlei Auswirkungen auf seine rechtlich geschützten Interessen, was für die Begründung eines Leistungsanspruchs aus Art. 3 Abs. 1 GG aber erforderlich ist (BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – BVerfGE 132, 195 Rn. 95).

Fehlt es an der nötigen Rechtsbetroffenheit des Klägers, kommt es auf das Vorliegen eines sachlichen Grundes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2006 – 1 BvR 2530/04 – BVerfGE 116, 1, 12 f.; BVerwG, Urteile vom 22. Januar 2003 – 6 C 18/02 – DÖV 2003, 683, 684 und vom 17. September 2003 – 6 C 4/03 – NVwZ-RR 2004, 269, 270; Beschluss vom 7. August 2012 – 6 B 22/12 – NVwZ 2012, 1416 Rn. 7) sowie auf die weiteren Fragen der Rechtmäßigkeit einer Vorteilsgewährung (§ 6 BHO; Gesetzesvorbehalt) nicht an.

IV. Die hilfsweise erhobene Klage auf Feststellung, dass die Ruhendstellung des Büros des Klägers auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses vom 19. Mai 2022 rechtswidrig sei, ist als Feststellungsklage zulässig. Die Klägervertreter haben zum feststellungsfähigen Rechtsverhältnis in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass es um das Verhältnis zwischen dem Kläger und der Bundesrepublik Deutschland geht, die nicht berechtigt gewesen sei, das Büro ruhend zu stellen und damit die dem Kläger gewährten Vorteile einzustellen. Das Feststellungsinteresse ist gegeben, da der Kläger keine andere Möglichkeit hat, gegen die Entscheidung der Ruhendstellung vorzugehen. Die Klage ist aber nicht begründet. Die Ruhendstellung verletzt den Kläger aus oben genannten Gründen nicht in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung.

Die Berufung wird wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Frage zugelassen, ob Bundeskanzler a.D. einen Anspruch auf Ausstattung eines Büros für die Wahrnehmung fortwirkender Aufgaben aus dem früheren Amt haben.