



MIP Zeitschrift
für Parteienwissenschaften

Heft 3 / 2024 30. 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 2024, 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 2024 | Heft 3, DOI: <https://doi.org/10.24338/mip-2024237-394>

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

Sind die Deutschen antisemitisch (geworden)?

Antisemitismus in Deutschland im internationalen und zeitlichen Vergleich237

Heiner Meulemann

The De- and Re-Chancellorisation of Voting Behaviour in German
Bundestag Elections

The Development of the Electoral Impact of Chancellor Preference
between 1991 and 2021267

Frederik Springer/Christoph Kühling/Markus Klein/Ulrich Rosar

Außerhalb gewohnter Pfade.

Wer zählt zum Wählerpotential des Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW)?.....288

Olaf Jandura/Frank Marcinkowski/Fabian Anicker

Der Bundeswahlausschuss und die Europawahl 2024304

Johannes Risse

Die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens gemäß Art. 21 Abs. 2 GG

i.V.m. § 13 Nr. 2 BVerfGG – eine Frage des Ermessens?319

Toni Böhme

Linkskonservativ, linksautoritär, linksnationalistisch?

Sprachliche Wüschelrutengänge um das *Bündnis Sahra Wagenknecht*332

Marco Bitschnau

Die Partei, die Fraktion und das liebe Geld..... 348

Alexandra Bäcker

Demokratische Linkages in der digitalen Transformation..... 363

*Heiko Beyer/Isabelle Borucki/Christiane Eilders/Tobias Escher/
Ole Kelm/ Stefan Marschall/Thomas Poguntke/Ulrich Rosar/
Annette Schnabel/Thomas Zerback/Marc Ziegele*

Die Lücke im System

Der Beitragsspende im Parteispendenrecht..... 378

Aden Sorge

Sind die Deutschen antisemitisch (geworden)?

Antisemitismus in Deutschland im internationalen und zeitlichen Vergleich

Heiner Meulemann¹

1. Frage, Gegenstand und Methode

1.1 Zunahme antisemitischer Vorfälle und Straftaten – Zunahme antisemitischer Vorurteile in der Bevölkerung?

In den letzten Monaten wurde in den Medien häufig über die Zunahme antisemitischer Vorfälle und Straftaten in Deutschland berichtet. Die Berichte stammen aus zwei Quellen. Die RIAS-Meldestelle – Recherche- und Informationsstelle für Antisemitismus – registriert für die Jahre 2020 bis 2023 1957, 2733, 2616, und 4782 antisemitische *Vorfälle* in Deutschland (RIAS 2023: 13) – einen Anstieg über drei Jahre von 1800 Fällen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (2024: 21) meldet für die Jahre von 2004 bis 2017 mit minimalen Schwankungen rund 1500 antisemitische *Straftaten*, die von 2018 bis 2023 kontinuierlich auf 5200 ansteigen – nach über 10 Jahren Konstanz einen rasanten Anstieg in den letzten fünf Jahren.²

Die Berichte waren für die Öffentlichkeit Anlass zur Besorgnis. Im Jahr 2022 halten zwei Drittel der Bevölkerung Antisemitismus für ein weit verbreitetes Phänomen in Deutschland, und zwei Drittel glauben, dass der Antisemitismus in den letzten Jahren zugenommen hat (American Jewish Committee 2022: 5-6). Steigt der Antisemitismus in der Bevölkerung? Kann man von antisemitischen Vorfällen und Straftaten auf Vorurteile in der Bevölkerung schließen? Das ist aus zwei Gründen problematisch.

Erstens verbindet der Schluss unterschiedliche Erscheinungen. Vorfälle und Straftaten gegen Minderheiten verursachen meist im politischen Spektrum extreme Personen und Gruppen. Sie sind schnell und risikobereit, und sie ergreifen jede Gelegenheit, ihrem Anliegen Aufmerksamkeit zu verschaffen. Meinungen der Bevölkerung ergeben sich aber aus persönlichen Erfahrungen und Medieninforma-

¹ Prof. em. Dr. Heiner Meulemann, Institut für Soziologie und Sozialpsychologie der Universität zu Köln. Dank für Hilfen und Anregungen bei der Erstellung dieses Beitrages gilt Klaus Blömker, Ferdinand Böltnen, Johannes Enstad, Nico Mocros, Karl-Heinz Reuband und Hermann Strasser.

² Enstad (2023:16-17) hat die Daten nicht genannter *monitoring agencies* ausgewertet und berichtet einen kontinuierlichen Anstieg antisemitischer Vorfälle in Deutschland zwischen 1994 und 2019 von 10 auf 60.

tionen, die aggregiert eine eigene Schwerkraft gewinnen. Die Bevölkerungsmeinung wandelt sich nicht im Takt der Vorfälle und Straftaten. Mit Blick auf den Antisemitismus korrelieren die Zahl der Vorfälle und der Mittelwert der Bevölkerungsmeinung nicht – oder negativ (Enstad 2023: 14-15, 22).

Zweitens nimmt der Schluss die Höhe der Vorfälle oder Straftaten in den letzten 18 Jahren an sich als Indiz für einen besorgniserregenden und wachsenden Antisemitismus. Sie werden aber vor allem dann alarmierend, wenn sie in an anderen Ländern und früheren Zeitpunkten deutlich niedriger sind.

Die Entwicklung antisemitischer Vorurteile in Deutschland muss daher unabhängig von der Zunahme von Straften und Vorfällen untersucht werden. Dazu ist zunächst eine Definition des Antisemitismus und eine Sichtung seiner Erhebungsformen in Bevölkerungsbefragungen erfordert.

1.2 Definition und Erhebungsformen von Antisemitismus

Die weitgehend akzeptierte Definition des Antisemitismus ist: "(1) hostile (2) beliefs (3) towards Jews (4) as a collectivity" (Fein 1987: 67, Nummern eingefügt). Die übergeordnete Klasse dieser Definition – (2) beliefs – kann man als „Stereotype“ übersetzen, ihrem Wahrheitsgehalt nach nicht geprüfte, aber gesellschaftlich geteilte Vorstellungen über Gruppen (Fischer & Wiswede 2009: 335). Die spezifischen Differenzen sind (1), (3) und (4). (1) und (3) grenzen lediglich die Stereotype nach Qualität und Gegenstand ein, als negativ über Juden. Aber (4) ist wesentlich und bildet den Kern auch anderer Definitionen (zitiert in Zimmermann 2024: 57-58). Stereotype richten sich nicht auf Personen, sondern Gruppen.

Drei Erhebungsformen antisemitischer Vorurteile herrschen vor. Die erste Form ist die direkte, der Definition folgende Frage nach negativen *Stereotypen* über Juden. Beispiele sind u.a. Eigennützigkeit und Überheblichkeit.

Die zweite Form ist eine indirekte Frage nach negativen *Einstellungen* zu Juden. Einstellungen vermitteln zwischen Handlungsanreiz und Handlung; sie sind die Blaupause einer intendierten Handlung (Fischer & Wiswede 2009: 283-287). Stereotype über eine Gruppe können ein Handlungsanreiz sein, sie im Alltag zu meiden. Sie drücken aus, was man denkt, aber sie explizieren es nicht. Beispiel ist die Nicht-Akzeptanz sozialer Kontakte.

Die dritte Form ist eine indirekte Frage nach negativen *Wertschätzungen* von Juden. Wertgeschätzt werden Außengruppen aus der Sicht einer Binnengruppe (Fischer & Wiswede 2009: 724-725). Wie Einstellungen können Wertschätzungen durch Stereotype begründet werden, ohne in ihnen expliziert zu werden. Während Stereotype eine Vorstellung und Einstellungen eine Handlung mit der Gruppe verbinden, richten sich Wertschätzungen unvermittelt auf die Gruppe. Ihre Inhalts-

leere mindert ihre Aussagekraft im Vergleich zu Stereotypen und Einstellungen. Beispiel ist die Sympathieschätzung.³

1.3 Ziele und Plan der Untersuchung

Die folgende Untersuchung will erstens den Schluss von antisemitischen Vorfällen und Straftaten auf antisemitische Vorurteile in der Bevölkerung in Deutschland prüfen. Dazu werden die publizierten Mittelwerte der drei Erhebungsformen in einer – der Absicht nach vollständigen – Synopse repräsentativer Bevölkerungsbefragungen zwischen Ländern und Zeitpunkten verglichen, ohne auf ihre demographische und meinungsmäßige Zusammensetzung einzugehen. Stereotype werden in Abschnitt 2.1 und 2.2 zwischen Deutschland und Europa verglichen, Einstellungen in Abschnitt 2.3. Der Entwicklung von Stereotypen in Deutschland ist Abschnitt 2.4 gewidmet, der Entwicklung von Wertschätzungen in Deutschland, Europa und muslimischen Ländern Abschnitt 2.5. Die Analysen werden in Abschnitt 2.6 zusammengefasst.

Die Untersuchung will zweitens die Fragen der Analyse und Bewertung des Antisemitismus herausarbeiten, die in der Synopse sichtbar geworden sind. Die wissenschaftlichen und länderübergreifenden Fragen der Definition, Erhebung und Analyse werden in den Abschnitten 3.1 bis 3.4 behandelt; die praktische und länderübergreifende Frage einer Untergrenze des Antisemitismus wird in Abschnitt 3.5, die wertende Frage seiner Einordnung in Entwicklungen politischer Einstellungen spezifisch in Deutschland in Abschnitt 3.6 diskutiert. Lehren der Analyse für die Forschung werden in Abschnitt 4 gezogen.

2. Antisemitische Stereotype, Einstellungen und Wertschätzungen in Deutschland und Europa

Zum Vergleich antisemitischer *Stereotypen* zwischen Deutschland und Europa werden zwei Quellen genutzt. Erstens hat das *Pew Research Institute* Stereotype in Europa erhoben, die in Abschnitt 2.1 dargestellt werden. Zweitens hat das *Zentrum für Antisemitismusforschung* eine Synopse von Studien mit ähnlichen Formulierungen zu anderen Stereotypen in anderen Ländern zwischen 2019 und 2021 zusammengestellt, die in Abschnitt 2.2 dargestellt werden.

³ Ich ignoriere antiisraelische Einstellungen (Bergmann 2023: 346-350) und den „israelbezogenen Antisemitismus“, die Meinungen zur israelischen Politik umfassen. Beide können zwar durch Antisemitismus, aber auch genuin politisch motiviert sein und liegen daher deutlich höher (Decker 2022a: 68, Zimmermann 2024: 59-60). Weiterhin ignoriere ich für den europäischen Vergleich den sekundären Antisemitismus, der als Reaktion auf die jüngste Geschichte ein zuvörderst deutsches Phänomen ist (Bergmann u.a. 2024: 127).

2.1 Stereotype im „Westen“ Europas 2018

Das *Pew Research Institute* (2018a, b) hat 2018 zwei antisemitische Stereotypen mit gleichen Formulierungen in 15 nord-, süd- und westeuropäischen Ländern, zusammenfassend im „Westen“ Europas, erhoben:

- „Juden verfolgen immer ihre eigenen Interessen und nicht die Interessen des Landes, in dem sie leben“ – *Eigennützigkeit*.
- „Juden übertreiben immer, wieviel sie gelitten haben“ – *Selbstmitleid*.

Als Antwortoptionen vorgegeben waren: Volle Zustimmung, überwiegende Zustimmung, überwiegende Ablehnung, volle Ablehnung; *Weiß nicht/Verweigerung* wurde in die Basis der Prozentuierung einbezogen. Die Prozentsätze der vollen und überwiegenden Zustimmung in 15 Ländern des „Westens“ Europas 2018 sind in Tabelle 1 absteigend dargestellt. Außer Griechenland und den kleinen Ländern – Lichtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, San Marino – sind alle Länder des „Westens“ Europas vertreten.

Tabelle 1: Prozentsätze der vollen und überwiegenden Zustimmung zu zwei antisemitischen Stereotypen in 15 nord-, süd- und westeuropäischen Ländern 2018 über und unter den deutschen Werten, von hoch zu niedrig.

<i>Ländergruppe:</i> Land	Stereotyp	
	Eigennützigkeit	Selbstmitleid
<i>Süd:</i> Portugal, Spanien, Italien	30-36	31-36
<i>Nord:</i> Finnland, Norwegen. <i>West:</i> Belgien, Irland, Österreich, Schweiz	19-29	19-28
Deutschland (Rang 11/10)	19	18
Frankreich	19	17
<i>West:</i> Großbritannien, Niederlande	16, 14	16, 15
<i>Nord:</i> Dänemark, Schweden	18, 13	17, 11
Medianwert	21	21
Wertebereich	13-36	11-36

Quelle: Pew Research 2018a: 74. Frankreich wegen des mit Deutschland gleichen Werts gesondert ausgewiesen.

Für beide Stereotype stimmen die Ergebnisse fast vollständig überein, so dass sie zusammen beschrieben werden können. Deutschland liegt unter dem Medianwert und im unteren Wertebereich und nimmt zusammen mit Frankreich unter den 15 Ländern den Rang 11 oder 10 ein. Deutlich höher liegen die drei südeuropäischen Länder, etwas höher zwei nord- und vier westeuropäische Länder. Zu den Ländern mit niedrigeren Werten – Dänemark, Großbritannien, die Niederlande und Schweden – ist der Abstand mit maximal 6 Prozentpunkten gering. Im Vergleich der Länder des „Westens“ Europas ist der Antisemitismus in Deutsch-

land deutlich geringer als in Südeuropa und etwas höher als in West- und Nordeuropa. Rechnet man die Niederlande und Großbritannien zum Norden, so gibt es ein Süd-Nord-Gefälle des Antisemitismus mit Deutschland auf halber Höhe. Vermutlich spiegelt das Gefälle die faschistische Vergangenheit des katholischen Südens und die demokratische Tradition des protestantischen Nordens und Westens.

2.2 Stereotype im „Westen“ und Osten Europas 2019/2021

Das *Zentrum für Antisemitismusforschung* hat vier antisemitische Stereotype mit annähernd gleichen Formulierungen zwischen 2019 und 2021 und drei Antisemitismus-Indizes für den „Westen“ Europas und osteuropäische Länder zusammengestellt (Bergmann 2023: 320-331). Die harmonisierten Formulierungen der Stereotype waren:

- „Juden glauben besser zu sein als andere Leute“ – *Überheblich*.
- „Juden haben zu viel Einfluss im Finanzleben“ – *Finanzleben*.
- „Ein geheimes jüdisches Netzwerk beeinflusst Wirtschaft und Politik“ – *Geheimbund*.
- „Juden sind selber schuld, wenn sie verfolgt werden“ – *Selber*.⁴

Überheblich bezieht sich auf eine religiös begründete Charaktereigenschaft – „das auserwählte Volk“. *Finanzleben* und *Geheimbund* beziehen sich auf die Rolle der Juden in der Gesellschaft. *Selber* charakterisiert weniger die Juden als die Selbstrechtfertigung der Mehrheitsgesellschaft (Bergmann 2023: 324).

Tabelle 2 stellt die Prozentsätze der vollen und partiellen Zustimmung zu den vier Stereotypen in Deutschland und im „Westen“ und Osten Europas dar. Die Länderstichproben unterscheiden sich leicht zwischen den vier Stereotypen. Im Vergleich zur Länderstichprobe in Tabelle 1 sind im Norden Dänemark, Norwegen und Schweden bei allen vier Stereotypen wieder vertreten, nicht aber mehr Finnland; im Westen Frankreich, Großbritannien und die Niederlande. Im Süden sind Italien und Spanien bei allen vier Stereotypen und Frankreich bei drei, Portugal aber gar nicht mehr vertreten, und zusätzlich bei zwei Stereotypen Griechenland. Im großen Ganzen stimmt die Auswahl der „westlichen“ Ländern zwischen Tabelle 1 und 2 überein. Die Länder Osteuropas sind fast alle vertreten, bei allen vier Stereotypen sind es jedoch nur Polen und Ungarn.

⁴ Um den Überblick zu erleichtern, werden alle ähnlich formulierten Stereotype im Folgenden gleich benannt. *Selber* ist für 2022 auch in Decker u.a. (2022b: 160).

Tabelle 2: Prozentsätze der Zustimmung zu vier antisemitischen Stereotypen 2019/2021 in Deutschland und in europäischen Ländern über und unter den deutschen Werten.

Überheblich	Finanzleben	Geheimbund	Selber
Voll, Eher Zustimmung	Zustimmung	Voll, Eher Zustimmung	Voll, Eher Zustimmung
<i>Süd und Ost:</i> Polen, Ukraine, Russland, Italien, Ungarn, Spanien 48-23	<i>Süd und Ost:</i> Ukraine, Ungarn Polen, Spanien, Russland, Österreich 68-34	<i>Süd und Ost:</i> Griechenland, Ungarn, Slowakei, Polen 58-32	<i>Süd, Ost, West:</i> Griechenland, Polen, Ungarn, Frankreich 37-28
<i>West und Nord:</i> Österreich, Norwegen, Frankreich, Großbritannien, Dänemark 19-16		<i>West, Süd, Ost:</i> Österreich, Frankreich, Rumänien, Lettland, Tschechien, Belgien, Spanien, Italien 30-16	<i>West, Süd, Ost, Nord:</i> Lettland, Rumänien, Slowakei, Österreich, Tschechien, Belgien, Spanien, Italien, Norwegen 22-8
Deutschland (12) 15	(7) 25	(11) 15	(14) 7
<i>West und Nord:</i> Niederlande, Schweden 11, 7	<i>West und Nord:</i> Frankreich, Niederlande, Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden 24-13	<i>West und Nord:</i> Norwegen, Niederlande, Großbritannien, Schweden 14-9	<i>West und Nord:</i> Niederlande, Schweden, Großbritannien 5-2
N der Länder :14	13	13	17
Durchschnitt: 24	32	22	16
Wertebereich: 7-48	13-68	9-58	3-37

Länder in Gruppen nach absteigenden Werten. Deutschland Rangplatz in Klammer. Quelle: Bergmann 2023: 320-325, Mehrere Angaben für gleiches Land gemittelt.

Zusätzlich zu diesen einzelnen Stereotypen wurden aus Stereotypen anderer Studien drei Indizes gebildet: Der ADL-Index, der überwiegend Stereotype jüdischer Übermacht erfasst, ein Index affektiver und ein Index kognitiver Stereotype (Bergmann 2023: 326-332). Tabelle 3 stellt die drei Stereotypen-Indizes nach ihren jeweiligen Formeln dar. Die Länderstichproben weichen etwas von der in Tabelle 2 ab, umfassen aber alle vier Ländergruppen.

Tabelle 3: Indizes zu Antisemitismus-Stereotypen in europäischen Ländern 2019/2021 in Deutschland und in europäischen Ländern über und unter den deutschen Werten.

ADL 2019	Affektiv 2021	Kognitiv 2021
% Zustimmung zu mind. 6 von 11 Stereotypen	% Zustimmung zu 3 von 3 Stereotypen	% Zustimmung zu 10 von 10 Stereotypen
<i>Ost:</i> Polen, Ukraine, Ungarn, Russland 48-31	<i>Süd und Ost:</i> Griechenland, Ungarn, Polen, Slowakei, Rumänien, Tschechien 48-40	<i>Süd und Ost:</i> Polen, Griechenland, Ungarn, Rumänien, Slowakei 68-54
<i>West und Süd:</i> Spanien, Belgien, Italien, Frankreich 28-17	<i>West:</i> Österreich, Italien, Belgien 34-22	<i>West, Süd, Ost:</i> Österreich, Tschechien, Belgien, Lettland, Italien, Frankreich, Spanien 44-28
Deutschland (9) 15	(10) 22	(13) 28
<i>West und Nord:</i> Großbritannien, Niederlande, Dänemark, Schweden 11-4	<i>West, Nord und Süd:</i> Spanien, Frankreich, Lettland, Schweden, Großbritannien, Niederlande 20-8	<i>West und Nord:</i> Großbritannien, Niederlande, Schweden 18-7
N der Länder :13	16	16
Durchschnitt: 24	23	34
Wertebereich: 4-48	6-48	9-58

Länder in Gruppen nach absteigenden Werten. Deutschland Rangplatz in Klammer. Quelle: Bergmann 2023: 326, 327, 331. Mehrere Angaben für gleiches Land gemittelt.

Auf allen vier Stereotypen und allen drei Indizes nimmt Deutschland einen Rangplatz in oder unterhalb der Mitte ein und hat einen Wert unter dem Durchschnitt der Länder. Auf allen ist der Antisemitismus in Deutschland deutlich geringer als in den ost- und südeuropäischen Ländern und nur geringfügig stärker als in den west und nordeuropäischen Ländern. Betrachtet man also nicht nur den „Westen“, sondern auch Osteuropa, und rechnet man wiederum Großbritannien und die Niederlande zum Norden, so erweitert sich das Süd-Nord Gefälle im Süden um den Osten, aber Deutschland bleibt in der Mitte. Der Süden und Osten Europas ist antisemitischer als der Norden und Westen, und Deutschland liegt etwas unter der Mitte.

Die Erhebungen des *Pew Research Institutes* in Tabelle 1 wie die Datensynopsen des *Zentrums für Antisemitismusforschung* in Tabelle 2 und 3 belegen übereinstimmend mit insgesamt neun einzelnen und drei zu Indizes zusammengefassten Stereotypen, dass der Antisemitismus in Deutschland nicht stärker, sondern leicht schwächer ist als im Mittel europäischer Länder. Das gilt für negative Stereotype, also Vorurteile. Gilt es auch für negative Einstellungen, also Handlungstendenzen?

2.3 Einstellungen im „Westen“ und Osten Europas 2018

Zum Vergleich von Einstellungen zwischen Deutschland und Europa hat das *Pew Research Institute* (2018b: 18) die Akzeptanz von Juden in der eigenen Familie

und in der Nachbarschaft 2018 erhoben. Dabei kamen zu den 15 Ländern der Tabelle 1 19 weitere, vor allem osteuropäische Länder hinzu. Die Fragen waren:

- „Wären Sie bereit, Juden als Mitglied Ihrer Familie zu akzeptieren“ – *Familie*.
- „Wären Sie bereit, Juden in Ihrer Nachbarschaft zu akzeptieren“ – *Nachbarschaft*.

In beiden Fällen wird kein Stereotyp, sondern eine Handlungstendenz erfasst, die durch Stereotype motiviert sein kann. In beiden Fällen wird eine persönliche – nur für den Betreffenden geltende – Beziehung von der kategorialen Beziehung zwischen Außen- und Binnengruppe überlagert. Aber die Familie beansprucht den Lebensalltag mehr und hat für die Lebensgeschichte stärkere Folgen als die Nachbarschaft. Juden in der Familie zu akzeptieren, „kostet“ mehr als in der Nachbarschaft. Deshalb sollte die Akzeptanz von Juden in der Familie generell niedriger sein als in der Nachbarschaft.

Als Antwortoptionen waren Ja und Nein vorgegeben; die Antworten *Andere/Beides/Nichts davon*, *Weiß nicht* und *Verweigerungen* wurden in die Basis der Prozentuierung einbezogen. Ausgewiesen wurde der Prozentsatz Ja – also eine positive Einstellung – bezogen auf alle, also auch die ausweichenden Antworten. Die Prozentsätze der Akzeptanz von Juden als Familienmitglied oder Nachbarn in den nichtjüdischen Bevölkerungen derselben „westlichen“ Länder wie in Tabelle 1 sowie in 19 osteuropäischen Ländern 2018 ist in Tabelle 4 absteigend so dargestellt, dass die oberen Länder am stärksten, die unteren Länder am wenigsten gegen Juden eingestellt sind.

Tabelle 4. Prozentsätze der Akzeptanz von Juden in der Familie und in der Nachbarschaft in 34 nord-, süd- und westeuropäischen Ländern und in osteuropäischen Ländern 2018 unter und über den deutschen Werten, von niedrig zu hoch.

<i>Ländergruppe</i> : Land	Akzeptanz von Juden in der	
	Familie	Nachbarschaft
<i>Ost</i> : Armenien, Georgien, Bosnien-H., Rumänien; Belarus, Litauen, Ukraine, Moldau, Russland, Lettland, Tschechien, Polen, Ungarn, Estland, Kroatien	28-67	62-85
<i>Ost</i> : Bulgarien, Serbien; Slowakei	55, 61; 73	87, 87, 82
<i>Süd</i> : Griechenland, Italien	35, 57	74,77
<i>West</i> : Großbritannien, Österreich	69, 65	85, 88
Deutschland (Rang 20/21)	69	86
<i>Süd</i> : Portugal, Spanien	73, 79	85, 87
<i>West</i> : Irland, Frankreich, Schweiz, Belgien; Niederlande	70-72; 96	82-90
<i>Nord</i> : Finnland; Dänemark, Norwegen, Schweden	92-95	82; 90-99
Medianwert (Rang 18)	61	84
Wertebereich	23-96	62-99

Semikolon trennt Länder in Ländergruppen, wenn bei Familie *oder* Nachbarschaft die Werte ebenfalls durch Semikolon getrennt sind. Nicht korrekt in die Rangfolge eingeordneter Wert kursiv gesetzt. – Quelle: Pew Research 2018b: 18. Nachbarschaft auch in Bergmann 223: 335-337.

Wie in allen Ländergruppen sichtbar, ist die Akzeptanz von Juden in der Familie geringer als in der Nachbarschaft. Die Rangfolgen der beiden Einstellungen stimmen in den 34 Ländern nicht mehr so nahtlos überein wie die Rangfolgen der Stereotype in den 15 Ländern. Dennoch ist die Tendenz gleich. In der Familie wie in der Nachbarschaft werden Juden mit kleinen Ausnahmen am wenigsten in osteuropäischen Ländern und am meisten in süd-, nord- und westeuropäischen Ländern akzeptiert – und in süd- und westeuropäischen weniger als in nordeuropäischen Ländern. Der Rückstand der süd- und westeuropäischen hinter den nord-europäischen Ländern bei den Einstellungen entspricht ihrem Vorsprung bei den Stereotypen. Sie sind in beiden Dimensionen stärker antisemitisch.

In Deutschland liegt die Akzeptanz von Juden in der Familie mit 69 % und in der Nachbarschaft mit 86 % sowie mit Rangplatz 20 und 21 über den Medianen, also im weniger antisemitischen Bereich. Wie an Stereotypen so ist es auch an Einstellungen gemessen weniger antisemitisch als die Mehrzahl der europäischen Länder.

Einstellungen zu Juden als Nachbarn wurden nicht nur als Bereitschaft, sie in Nachbarschaft und Familie zu akzeptieren, erhoben, sondern auch als *mutmaßliche Reaktion auf ihre tatsächliche Anwesenheit in der Nachbarschaft*. „Wie würden Sie sich fühlen, wenn Sie jemand aus den folgenden Gruppen (unter anderen Gruppenvorgaben Juden) als Nachbar hätten? Sehr unwohl, unwohl.“ Diese Frage trifft vermutlich in Deutschland historisch bedingt auf gesteigerte Sensibilität, auf das schlechte Gewissen des Täters vor dem Opfer. Im nachbarschaftlichen Zusammenleben verliert die zu den Tätern gehörende Partei ihre Spontaneität und Unbefangenheit, wenn thematisiert wird, dass die andere Partei ihr Opfer war. Die Kategorie überschattet die Beziehung. Denkbar, dass gerade jemand, der nicht antisemitisch ist, sich als Nachbar von Juden unwohl fühlt. Kurzum: Nachbarschaften mit Juden sind in Deutschland risikvoller als in historisch unbelasteten Ländern.

Die summierten Prozentwerte für *sehr unwohl* und *unwohl* liegen 2021 in den west- und nordeuropäischen Ländern Schweden, Großbritannien, Niederlande, Norwegen zwischen 4 und 6 %, in Belgien, Frankreich, Deutschland, Lettland, Italien und Spanien bei 10 bis 15 %, und in Österreich, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei zwischen 26 und 33% (Bergmann 2023: 335). Deutschland ist etwas mehr antisemitisch als West- und Nordeuropa und deutlich weniger als Süd- und Osteuropa. Unter den insgesamt 17 Ländern nimmt es mit 15 % den achten Platz, den Median ein.

Für alle drei vorgestellten Einstellungen zu Juden – Akzeptanz in der Familie, Akzeptanz in der Nachbarschaft, Reaktion auf Nachbarschaft – gilt also: Im europäischen Vergleich ist Deutschland deutlich weniger antisemitisch als süd- und osteuropäische Länder und etwas mehr als west- und nordeuropäische Länder; für

Einstellungen gilt dasselbe Muster wie für Stereotype. Geht auch im Zeitvergleich der Antisemitismus in Deutschland zurück? Das wird zunächst an Stereotypen und dann an Wertschätzungen überprüft.

2.4 Stereotype in Deutschland zwischen 2002 und 2021

Zur Entwicklung von Stereotypen in Deutschland werden zwei längerfristige Zeitreihen und eine etwas kürzere Zeitreihe aus *wiederholten Befragungen der deutschen Bevölkerung* genutzt. Die erste kombiniert eine Erhebung zur *Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit* (GMF, Group Focused Emnity, GFE) von 2002 bis 2011 mit der *Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften* (ALLBUS) 2012-2021 (Bergmann u.a. 2024: 135, 136, 148). Die zweite, die *Leipziger Autoritarismus-Studie* (LAS) des *Kompetenzzentrums für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung* (Decker u.a. 2022a, Decker u.a. 2022b), wurde von 2002 bis 2022 alle zwei Jahre erhoben und 2023 mit einer Forsa-Befragung für den „Stern“ verlängert. Die dritte, kürzere des *Instituts für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung* (IKG) reicht von 2014 bis 2022 (Zick & Küpper 2021; Zick, Küpper & Mocros 2023).

Zwei Zeitreihen seit 2002

Die erste Zeitreihe seit 2002⁵ beruht auf repräsentativen Befragungen der deutschen Wohnbevölkerung ab 18 Jahren (Bergmann u.a. 2024: 132-133). Sie kombiniert die gleichen Stereotype aus den GFE-Erhebungen bis 2011 mit den-ALLBUS-Erhebungen von 2012 bis 2021:

- „Juden haben zu viel Einfluss in der Welt“ – *Einfluss* (auch in: Beyer & Krumpal 2013: 90, American Jewish Committee 2022: 15, Küpper u.a. 2023: 64, Reuband 2023: 392, 394; Reuband 2024: 69).)
- „Heute versuchen die Juden, die Vergangenheit des Dritten Reiches auszunutzen, indem sie die Deutschen dafür zahlen lassen“ – *Vorteilssuche* (auch in: American Jewish Committee 2022: 15, leicht modifiziert in Reuband 2024: 69).

Nach Bergmann u.a. (2024: 127) erfasst *Zu viel Einfluss* den primären und *Vorteilssuche* den sekundären Antisemitismus. Primär ist der genuine, sekundär der auf die Bewältigung der jüngsten deutschen Geschichte reagierende Antisemitismus, also ein spezifisch deutsches Phänomen. Der sekundäre Antisemitismus kann, aber muss nicht primär motiviert sein. Weil politische Motive hinzukommen, sollte er mehr Anhänger finden als der primäre. Das zeigt sich in der Tat 2022 in der deutschen Bevölkerung insgesamt (American Jewish Committee 2022: 19). Das

⁵ Diese Reihe enthält aus unterschiedlichen Studien auch Werte zwischen 1991 und 1988. Sie sind teilweise höher als 2002, würden die Rückgangstendenz also verstärken; sind aber unter sich nicht monoton.

sollte auch heute noch gelten, wo es nicht mehr um Reparationen zwischen Deutschland und Israel geht, sondern um den Überfall der palästinensischen Hamas auf Israel und die deutsche Stellungnahme zum Kriegskonflikt.

Die zweite Zeitreihe seit 2002 stammt aus *einer* Studie, der *Leipziger Autoritarismus Studie* (LAS). Sie ist repräsentativ für die deutsche Wohnbevölkerung ab 16 Jahren (Decker u.a. 2022: 31-32). Sie erfasst drei Stereotype, die sich nur auf den primären Antisemitismus beziehen:

- „Auch heute noch ist der Einfluss der Juden zu groß“ – *Einfluss*.
- „Die Juden arbeiten mehr als andere Menschen mit üblen Tricks, um das zu erreichen, was sie wollen“ – *Tricks*.
- „Die Juden haben einfach etwas Besonderes und Eigentümliches an sich und passen nicht so recht zu uns“ – *Besonderheit*.

Alle drei Stereotype wurden in einer Skala zusammengefasst.

In beiden Zeitreihen waren als Antwortoptionen volle und überwiegende Zustimmung bzw. Ablehnung vorgegeben; in der LAS-Reihe gab zusätzlich eine Mittelkategorie „unentschieden“. Sie wird als Zeichen des „latenten“ Antisemitismus gedeutet; wenn Antisemitismus sozial unerwünscht (siehe Abschnitt 3.2) sei und man selber antisemitische Stereotype teile, würde man sie nicht äußern, aber auch nicht ablehnen, sondern als „Unentschiedenheit“ tarnen (Decker u.a. 2022b: 42-50). Das mag sein; aber ebenso kann es sein, dass die Befragten die Vorgabe unverständlich oder irrelevant finden oder keine Erfahrungen und Kriterien für eine Antwort haben. Die Vielfalt der Motive wird an dem hohen Prozentanteil „unentschieden“ deutlich, der bei allen drei antisemitischen Stereotypen fast immer über 20 % liegt. Aus diesem Grund werden die Prozentsätze der „latenten“ Zustimmung im Folgenden nicht betrachtet. *Weiß Nicht/Verweigerung* wurde in die Basis der Prozentuierung einbezogen.

Die Prozentsätze der vollen und überwiegenden Zustimmung zu den insgesamt fünf antisemitischen Stereotypen und der Skala in Deutschland zwischen 2002 und 2023 sind in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5: Prozentsätze der vollen und überwiegenden Zustimmung zu fünf antisemitischen Stereotypen in Deutschland 2002-2023

	GFE+ALLBUS		LAS			
	Primär Einfluss	Sekundär Vorteilssuche	Primär Einfluss	Primär Tricks	Primär Besonderheit	Primär Skala
2002	18.0	44.7	22.9	19.2	17.2	9.5
2003	21.1	49.3 (38.0)	(38.0)	(19.0)	(17.0)	
2004	19.2	42.3	18.9	16.5	16.7	9.9
2005	18.0	39.8				
2006	11.9	36.8	17.8	13.6	13.6	8.3
2007	14.5	28.4				
2008	12.8	34.0	17.5	14.9	14.5	8.9
2009	12.9	33.8				
2010	12.7	34.5	17.2	14.9	14.9	8.5
2011	13.3	35.9				
2012	29.0	54.9	19.5	15.4	14.5	8.9
2013						
2014			11.6	10.3	10.0	5.0
2016	30.2	49.2	10.9	9.5	9.6	4.7
2017						
2018	13.0	-	10.1	7.6	10.1	4.4
2019						
2020			10.2	7.6	6.2	3.6
2021	15.2	31.5				
2022			7.2	6.4	6.8	3.3
2023		(24.0)	(14.0)	(9.0)	(7.0)	

GFE-Umfrage 2002-2011, ALLBUS 2012-2021. *Einfluss*: rot > .25, gelb > .20. *Vorteilssuche* rot > 50, gelb > 40. Quelle: Bergmann u.a. 2024: 135, 136, 148.

LAS-Umfrage *Einfluss*, *Tricks* und *Besonderheit*: rot > .15. Skala: rot > .09. Quellen: *Einfluss*, *Tricks* und *Besonderheit* 2002-2018 Decker u.a. 2022b: 137-138; 2020 Decker u.a. 2020: 39, 225; 2022 Decker u.a. 2022a: 42. *Skala*: Summe der überwiegenden (Wert 4) und vollen Zustimmung (Wert 5) zu allen drei Stereotypen, % für Werte mindestens 12 (Decker u.a. 2022a: 47, 48; auch in Bergmann 2023: 329).

Prozentwerte 2003 und 2023 in Klammern für „ganze und überwiegende Zustimmung“ aus der Forsa-Umfrage für den „Stern“ <https://www.rnd.de/politik/umfrage-zeigt-abnehmenden-latenten-antisemitismus-in-deutschland-MSN2CNICFFI5VNX7YX65RIAZG4.html> (Zugriff am 28.06.2024).

In der *GFE+ALLBUS-Reihe* entwickeln sich beide Stereotype weitgehend gleich. *Einfluss* schwankt von 2002 bis 2011 unregelmäßig zwischen 12 und 21 Prozent, springt 2012 und 2016 auf 30 Prozent und fällt 2018 und 2021 wieder auf 13 und 15 Prozent. *Vorteilssuche* liegt von 2002 und 2004 über 40 Prozent, fällt bis 2011 auf 35 Prozent, um 2012 auf 55 Prozent anzusteigen und bis 2021 und 2023 wieder auf 32 und 24 Prozent zu fallen.

Der Anstieg beider Stereotype zwischen 2011 und 2012 und die höheren Werte 2012 und 2016 können methodisch durch den Wechsel der Befragungsform zwischen GFE und ALLBUS bedingt sein: bis 2012 CATI (Computer Assisted Telephone Interview), ab 2016 CAPI (Computer Assisted Personal Interview), also

ohne einen Interviewer, der sozial erwünschte Antworten bewirken kann (siehe Abschnitt 3.2). In jedem Fall aber ist der Antisemitismus Anfang der 2010er Jahre mehr oder minder stark angestiegen und danach wieder deutlich zurückgegangen. Der Anstieg kann sachlich durch die Zuwanderung von Muslimen nach Deutschland aus Ländern mit antisemitischen Vorurteilen (Enstad 2023: 8-10, 14, 26) bedingt sein, die zunehmend eingebürgert werden – nicht aber durch einen Anstieg des Ethnozentrismus überhaupt, der in der deutschen Bevölkerung von 2002 bis 2022 kontinuierlich zurückgeht (Decker u.a. 2022a: 52-55). Aber für den Rückgang nach 2016 gilt weder die methodische noch die sachliche Erklärung. Als Fazit bleibt: Über die gesamte Zeitspanne 2002-2021 nimmt der Antisemitismus nicht zu, sondern geht zurück.

Im Vergleich zwischen *Einfluss* und *Vorteilssuche* ist der sekundäre Antisemitismus zu jedem Zeitpunkt zwischen 2002 und 2021 wie erwartet stärker als der primäre: um rund 20 Prozentpunkte.

Die drei Stereotype der LAS-Reihe folgen weitgehend dem gleichen Entwicklungsmuster: Einem leichten Rückgang bis 2012 folgt ein deutlicher Rückgang bis 2014, 2016 und 2018 und wieder ein deutlicher Rückgang bis 2022. Über die gesamte Zeitspanne nimmt der Antisemitismus kontinuierlich, ohne nennenswerte Inversionen ab. Allerdings liegen die drei Stereotype auf unterschiedlicher Höhe. *Einfluss* hat immer die höchsten Werte vor *Tricks* und *Besonderheit* mit meist ähnlichen Werten. Die Zustimmung zu allen drei Stereotypen in der *Skala* liegt naturgemäß immer am niedrigsten. Nach ihr geht der Antisemitismus zwischen 2002 und 2012 leicht zurück, um danach bis 2022 stark und kontinuierlich abzunehmen. Über die gesamte Zeitspanne schrumpft er auf ein Drittel.

Nach beiden langfristigen Zeitreihen geht also der Antisemitismus in der deutschen Bevölkerung zurück.

Vier weitere Erhebungen wurden nicht in Tabelle 5 aufgenommen, weil sie weniger Zeitpunkte erfassten. Die ersten beiden beziehen sich auf die Zustimmung zu *Einfluss*. Sie geht nach dem *Institut für Demoskopie* zwischen 2019, 2021 und 2023 von 9 auf 6 % (Reuband 2023: 387-389, 391) und nach *infratest-dimap* zwischen 2016 und 2023 von 14 auf 11 % zurück (Reuband 2023: 394). Die beiden weiteren nutzen andere Maße. Eine Skala des „closed and manifest anti-Semitic mindset“ geht von 2002 bis 2018 im Zweijahresrhythmus kontinuierlich von 9,3 auf 4,4 % zurück (Decker u.a. 2022c: 53). Und das Stereotyp „Durch ihr Verhalten sind die Juden an ihren Verfolgungen nicht ganz unschuldig“ (*Selber* in Tabelle 2) wird 2003 und 2023 von 19 und 9 % der Bevölkerung bejaht (Forsa für den „Stern“, *link* unter Tabelle 5). Alle vier Erhebungen fügen sich in den Rückgang der langfristigen Zeitreihen ein.

Eine Zeitreihe seit 2014

Das *Institut für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung* (IKG) hat 2014, 2016, 2018, 2020 und 2022 in repräsentativen Stichproben der deutschen Wohnbevölkerung ab 18 Jahren (Zick & Küpper 2022: 33, 332, ab 2018 auch in Reuband 2023: 387-389) die gleichen negativen Stereotype wie die LAS-Reihe erhoben. *Einfluss* findet die überwiegende oder volle Zustimmung der Bevölkerung bei 9,4, 8,5, 6,8, 4,3 und 11,8 %, *Tricks* bei 7,4, 5,8, 7,5, 3,4 und 8,2 %; *Besonderheit* bei 6,1, 5,6, 6,4, 3,9 und 7,8 % (Mocros: Tabellen 2024). Werden nach der gleichen Regel wie in der LAS-Studie die überwiegende (Wert 4) oder volle Zustimmung (Wert 5) für alle drei Stereotype zu einer *Skala* addiert, so ist der Prozentsatz von Werten über zwölf, also für durchgängige Zustimmung 3,5, 2,7, 3,3, 1,7 und 5,7 und liegt wie zu erwarten unter den Werten für die einzelnen Stereotype (Zick & Mocros 2023: 63, 69, ab 2018 auch in Reuband 2023: 387-389). Einzeln wie als Skala gehen die Stereotype von 2014 bis 2020 überwiegend monoton zurück und steigen 2022 deutlich an. Wie lässt sich der jüngste Anstieg der IKG-Reihe mit dem Rückgang der GFE+ALLBUS- und der LAS-Reihe vereinbaren?

Die IKG-Skala des Antisemitismus teilt den leichten Rückgang von 2014 bis 2020 und Anstieg 2022 mit weiteren IKG-Skalen zum Rechtsextremismus über den gleichen Zeitraum (Zick & Mocros 2023: 68-71): die Befürwortung einer Diktatur geht 2014 bis 2020 von rund 4,0 auf 2,2 zurück und springt 2022 auf 6,6; für den Nationalchauvinismus sind die entsprechenden Zahlen 12,2 und 8,6 sowie 16,8 %; für die Verharmlosung des Nationalsozialismus 1,9 und 1,4 sowie 4,0 %; für die Fremdenfeindlichkeit 7,3 und 4,5 sowie 16,2 %; für den Sozialdarwinismus 2,0 und 2,9 sowie 5,7 %; für das rechtsextreme Weltbild 2,5 und 1,7 sowie 8,3 %. Weiterhin teilen IKG-Indizes des Verschwörungsglaubens, des Populismus, des völkischen Autoritarismus und der Gewaltbilligung mit dem Antisemitismus zwischen 2018, 2020 und 2022 die U-förmige Entwicklung mit dem höchsten Wert 2022 (Zick & Mocros 2023: 124).

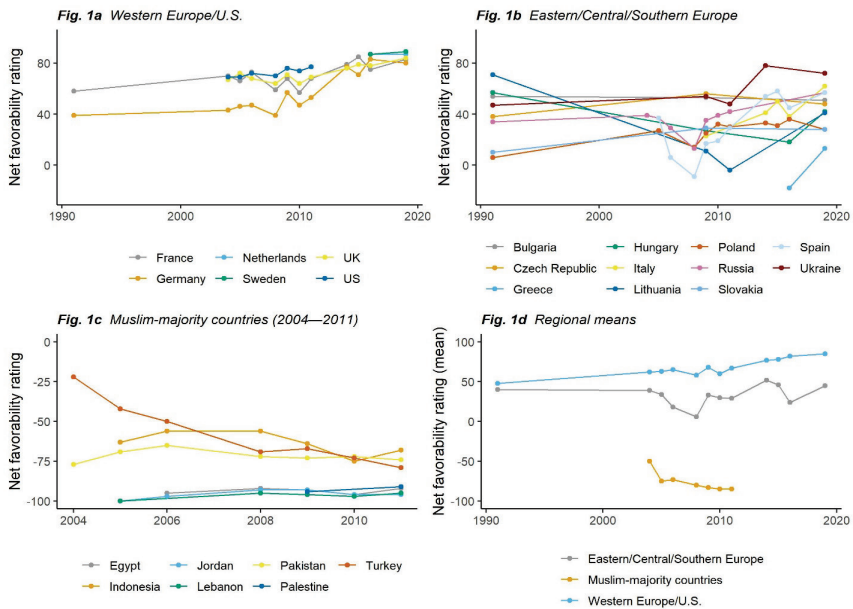
Vermutlich ist der Anstieg aller dieser IKG-Reihen der Stichprobe 2022 geschuldet. Denn makrosoziale Ursachen für ihn – COVID19-Pandemie seit Januar 2020, Wirtschaftskrise 2020/21, Flüchtlingskrise 2019? – sind schwer zu finden. Dann kann man den Anstieg des Antisemitismus in der IKG-Reihe 2022 ignorieren. Und dann deutet sie wie die beiden Zeitreihen seit 2002 auf einen Rückgang des Antisemitismus in Deutschland bis 2023.

2.5 Wertschätzungen von Juden im „Westen“ und Osten Europas und in muslimischen Ländern von 1992 bis 2019

In den Abschnitten 2.1 bis 2.3 wurden Stereotype und Einstellungen zwischen europäischen Ländern verglichen, in Abschnitt 2.4 Stereotype in Deutschland von

2002 bis 2023 verfolgt. Die Verbindung von Länder- und Zeitvergleich findet sich nur in einer Frage zu Wertschätzungen von Juden, die nicht nur im „Westen“ und Osten Europas, sondern auch in muslimischen Länder gestellt wurde: „Bitte sagen Sie mir, ob Sie eine günstige, weniger günstige, etwas ungünstige oder sehr ungünstige Meinung von Juden haben“ – wozu diese vier Optionen vorgegeben waren; *Weiß Nicht/Verweigert* traten im Median der Länder bei 12 Prozent der Befragten auf und gingen in die Basis der Prozentuierung ein. Die Frage wurde vom *Pew Research Institut* auch außerhalb Europas erhoben und im *Dimensions of Antisemitism* (DIMA) Projekt von Enstad (2023) zusammengestellt und ausgewertet. Abbildung 1 stellt den Prozentsatz der beiden positiven Antworten abzüglich der beiden negativen dar, also das Gegenstück zu einem antisemitischen Saldo der Antworten.

Abbildung 1: Positive Wertschätzungen von Juden 1991–2019. Prozent der beiden positiven weniger Prozent der beiden negativen Antwortoptionen (Quelle Pew Research, Enstad 2023: 13).



Verglichen mit den westeuropäischen Ländern und den USA ist Deutschland zwar von 1991 bis 2012 stärker, aber ab 2014 weniger oder gleich antisemitisch. Der Antisemitismus geht wie in den westeuropäischen Ländern und den USA in Deutschland zwischen 1991 und 2019 kontinuierlich zurück, aber in stärkerem Maße. Verglichen mit den meisten ost- und zentraleuropäischen Ländern, von denen einige eine Zunahme des Antisemitismus verzeichnen, ist Deutschland

weniger antisemitisch.⁶ Wie bereits bei den Ländervergleichen der Stereotype 2018 in den Tabellen 1 bis 3 ist auch nach den positiven Wertschätzungen der Antisemitismus im großen Ganzen in nord- und westeuropäischen Ländern geringer als in süd- und osteuropäischen Ländern.

In allen muslimischen Ländern ist der Antisemitismus stärker als in den europäischen, und nimmt anders als in Europa zu. Weil aus ihnen viele Flüchtlingen nach Deutschland gekommen sind und zum Teil eingebürgert wurden, könnten sie in Deutschland den Antisemitismus verstärkt haben.

Zwei weitere international vergleichende Analysen betrachten die Wertschätzung der Juden nur punktuell. Erstens wurde 2019 in 9 der in Abbildung 1 dargestellten europäischen Ländern einschließlich der USA 2019 statt der Differenz der Mittelwert von ungünstig (4) bis günstig (1) ausgewertet. Die *Antipathie* gegen Juden in Deutschland und Frankreich ist höher als in den USA und Großbritannien, aber niedriger als in der Ukraine, Russland, Spanien, Polen und Litauen; weitere nichteuropäische Länder lagen durchweg höher (Beyer 2019: 6). Deutschland hat zusammen mit Frankreich den 6/7. Rangplatz, liegt also im *unteren Mittelfeld des Antisemitismus*.

Zweitens wurde 2019 die Wertschätzung von Juden nur mit der Option Ja oder Nein erhoben. „Wie günstig oder ungünstig sind Sie gegenüber Juden eingestellt?“ In Schweden, den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich waren über 89 % gegenüber Juden *günstig* eingestellt, in Deutschland 86 %, in Norwegen und in der Ukraine 83 %, in den osteuropäischen Ländern Bulgarien, Litauen, Polen, Slowakei, Ungarn, Russland und Tschechien zwischen 58 und 75 % und in den südeuropäischen Ländern Italien, Griechenland und Spanien 77, 51 und 76 % (Bergmann 2023: 352). Deutschland liegt im oberen Mittelfeld, also *im unteren Mittelfeld des Antisemitismus*.

Wie in den punktuellen Ländervergleichen der *Stereotype* 2018 in Tabelle 1 bis 3 liegt Deutschland also auch bei diesen beiden punktuellen Ländervergleichen der *Wertschätzungen* 2019 im unteren Mittelfeld des Antisemitismus.

⁶ 2022 hat das *Institut für Demoskopie* die deutsche Bevölkerung gefragt, ob ihr „Personengruppen“ „eher sympathisch“ oder „eher unsympathisch“ seien. Juden wurden von 43% als „eher sympathisch“, von 6% als „eher unsympathisch“ bezeichnet; 51% sagten weder/noch oder waren unentschieden. „Eher unsympathisch“ waren die Juden am wenigsten von allen abgefragten Gruppen; häufiger „eher sympathisch“ waren nur Asiaten und Homosexuelle mit 49 und 46 Prozent. Allerdings war auch die Unentschiedenheit gegenüber den Juden die höchste aller Gruppe (American Jewish Committee 2022: 17). Die hohe Unentschiedenheit deutet auf die geschichtlich bedingte hohe Sensibilität der Wertschätzung von Juden im Vergleich mit anderen Gruppen. Unter diesem Vorbehalt spricht der Gruppen wie der Ländervergleich für einen geringen Antisemitismus in Deutschland. – Ohne Ausweis der Unentschiedenen auch in Bergmann (2023: 333-334).

2.6 Zusammenfassung: Beschränkung und Aussagekraft der Ergebnisse

Der Länder- und Zeitvergleich des Antisemitismus hat folgenden Ergebnisse erbracht. Wie in Abschnitt 2.1 bis 2.4 gezeigt, liegen im europäischen Ländervergleich antisemitische *Stereotype* und *Einstellungen* der deutschen Bevölkerung 2018 und 2019/2021 im unteren Mittelfeld. Wie in Abschnitt 2.5 und 2.6 gezeigt, gehen in Deutschland antisemitische *Stereotype* von 2002 bis 2021 zurück. Zudem nehmen *positive Wertschätzungen* von Juden zwischen 1991 und 2019 stärker zu als in Westeuropa und den USA und sind 2019 ebenso häufig wie dort. Ob man also Länder vergleicht oder die Entwicklung in Deutschland verfolgt, ob man *Stereotype*, *Einstellungen* oder *Wertschätzungen* betrachtet – die Befürchtung eines überdurchschnittlich starken oder wachsenden Antisemitismus ist unbegründet.

Allerdings wurden nur Mittelwerte der Länder und Zeitpunkte, nicht aber die Personen betrachtet. In Deutschland hat sich die Zusammensetzung der Bevölkerung von 2013 bis 2019 verändert. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist von 16 auf 23 %, der Anteil der zugewanderten Ausländer von 4 auf 8 % gestiegen (DeStatis 2021: 33). 2019 stammen 6,6 % der Bevölkerung aus muslimisch geprägten Ländern (Pfündel u.a. 2021: 38-39). Christen sind zugunsten von Muslimen weniger geworden, ebenso höhere zugunsten niedriger Ausbildungsabschlüsse und Berufsgruppen – „Unterschichtung“. Da der Antisemitismus in muslimischen Ländern zwischen 2005 und 2011 höher ist als in christlichen Ländern und bei Muslimen im Jahre 2018 höher ist als bei Christen (Beyer 2019: 11, Hirndorf 2023: 16, Enstad 2023: 8-10, 14, 26) und die Fremdenfeindlichkeit in unteren Schichten stärker ist als in oberen (Pew 2018a: 79, Decker u.a. 2022a: 55; Decker u.a. 2022b: 57, aber Cheng u.a. 2022, s.u.), hätte man einen Anstieg des Antisemitismus erwarten sollen.

Dass sie Tendenzen in Deutschland entgegenlaufen, macht die Ergebnisse der Analyse überraschend. In Dreiebenen-Analysen von Ländern, Zeitpunkten und Personen (Schmidt-Catran & Fairbrother 2016) sollte man erwarten, dass der Rückgang des Antisemitismus noch stärker wird. Die Beschränkung auf die Länderebene mindert also die Aussagekraft der Analyse nicht, sondern steigert sie.

3. Fragen der Analyse des Antisemitismus – überhaupt und in Deutschland

Der Vergleich der Stärke und der Entwicklung des Antisemitismus zwischen Deutschland und anderen Ländern hat sechs Fragen der Antisemitismusforschung aufgeworfen, die eine Diskussion verdienen. Die ersten vier beziehen sich auf die Definition, die Erhebung und zwei Determinanten des Antisemitismus, Kontakte und Religionszugehörigkeit. Sie sind wissenschaftlicher und länderübergreifender Natur.

3.1 Definition und Operationalisierung des Antisemitismus

Die Definition des Antisemitismus als negative Stereotype über Juden als Gruppe (Fein 1987: 67) bezieht sich auf *eine* Gruppe. Stattdessen kann man die Diskriminierung zwischen Gruppen zur Grundlage der Definition machen: „die ungleiche Anwendung von Prinzipien bei Juden und Nichtjuden“ (Sharansky 2004 in Cheng u.a. 2022: 79). Antisemitismus wird dann nicht durch Vorstellungen von Juden wie in den Tabellen 1, 2, 3 und 5, sondern durch die unterschiedliche Behandlung von Juden und Nichtjuden in der gleichen Sache operationalisiert.

Cheng u.a. (2022) haben in zwei zufällig ausgewählten Gruppen eines Bevölkerungsquerschnitts der USA die Zustimmung zu vier jüdisch oder nichtjüdisch eingekleideten politischen Problemen erfragt: der Notwendigkeit der Regulierung von *orthodox-jüdischen* oder *Montessori* Privatschulen durch die Regierung, der Konflikthaftigkeit der Loyalität zu den USA mit der zu *Israel* oder *Mexico*, der Nicht-Zulässigkeit einer *Yarmulke* oder eines *Turbans* im Militär, und der Unvereinbarkeit eines öffentlichen *orthodox-jüdischen Begräbniszugs* oder einer *Demonstration für Black Lives Matter* mit den Corona-Restriktionen. Der Überschuss der Zustimmung zur jüdischen über die zur nichtjüdischen Problemlage indiziert eine Diskriminierung der Juden, einen Antisemitismus. Er war in der Gesamtbevölkerung gering – und wider Erwarten bei weniger Gebildeten kleiner als besser Gebildeten.

Die alternative Operationalisierung lässt sich auch in Europa anwenden. Man könnte z.B. den Konflikt zwischen deutscher Staatsbürgerschaft und Loyalität zu *Israel* oder zu einem *Einwanderungsland*, zwischen einem Verbot der *Beschneidung* oder der *Schächtung*, oder aktuell zwischen der Zulässigkeit von *pro-israelischen* und *pro-palästinensischen* Aktionen erfragen. Meines Wissens liegen derartige Operationalisierungen für Europa oder Deutschland nicht vor.

Der Zustimmungsvorsprung in jüdischen vor nichtjüdischen Problemen misst den authentischen Antisemitismus. Er kann ein Problem mindern, das jede Erhebung von Stereotypen plagt: zu bestimmen, inwieweit die Ablehnung anti-jüdischer Stereotype durch ihre soziale *Unerwünschtheit* motiviert oder authentisch ist. Denn die Befragten sehen, wenn sie die Frage in der jüdischen und der nicht-jüdischen Einkleidung beantworten, nicht, dass sich ihr Antisemitismus erst aus dem Vergleich beider Antworten ergibt. Sie haben weniger Chancen, sozial erwünscht zu antworten.

3.2 Mindert Soziale Erwünschtheit den Antisemitismus?

Die Erhebung negativer Stereotype ist dadurch erschwert, dass die Zustimmung sozial nicht sozial erwünscht (Schnell u.a. 2018: 323) sein kann, also das „Eingeständnis der Verletzung einer sozialen Norm“ impliziert (Beyer & Krumpal 2013:

83). Wenn Befragter und Interviewer sich persönlich gegenüberstehen, sind Befragte verführt, sozial erwünscht statt ehrlich zu antworten (Beyer & Krumpal 2013: 85-87).

Speziell in Deutschland nach der Aufarbeitung des Holocaust könnte die soziale Erwünschtheit bewirkt haben, dass „latente“ antisemitische Stereotype und Einstellungen nicht zugegeben wurden und der Antisemitismus unterschätzt wurde. Dann hätte Deutschland in den Tabellen 1 bis 4, die europäischen Länder 2018 und 2019/21 vergleichen, seinen wahren Platz vielleicht nicht unter-, sondern oberhalb des Durchschnitts. Kann soziale Erwünschtheit die relative Schwäche des deutschen Antisemitismus in Europa erklären?

Ein Experiment in einer Bevölkerungsbefragung 2009 in Deutschland zeigte, dass eine die Antworten des Befragten anonymisierende Befragungsform – die sog. *Randomized Response Technique* (RRT) – signifikant mehr sozial unerwünschte Antworten zuließ als die persönliche Befragung durch einen Interviewer (Krumpal 2012: 1395). Ebenso führte in einer Bevölkerungsbefragung in den USA 2016 die anonyme *online* Form zu schlechteren Sympathiebewertungen von Juden als die persönliche durch einen Interviewer (Cohen 2021). In beiden Studien waren die Effekte im Vergleich zu demographischen Kontrollvariablen klein. Soziale Erwünschtheit kann also zu einem Zeitpunkt eine geringfügige Unterschätzung des Antisemitismus bewirkt haben – aber kaum die niedrige Position Deutschlands in allen Vergleichen der Tabellen 1 bis 4.

Zudem wurde der Gefahr sozial unerwünschter Antworten bei wichtigen deutschen Erhebungen (siehe Abschnitt 2.4) Rechnung getragen. Die IKG-Reihe wurde in relativ anonymen Telefoninterviews erhoben (Faulbaum & Mocros 2023: 36) und die LAS-Reihe in persönlichen Interviews, in denen Befragten die Einstellungsfragen in Abwesenheit des Interviewers beantworteten (Decker u.a. 2022a: 32; Decker u.a. 2022b: 39).

Der Antisemitismus in Deutschland ist aber nicht nur relativ niedrig, sondern auch zurückgegangen – wie Tabelle 5 zwischen 2002 und 2023 und Abbildung 1 zwischen 1991 und 2019 zeigen. Ein Rückgang des Antisemitismus kann nur dann durch soziale Erwünschtheit erklärt werden, wenn ihr negativer Effekt wächst. Das aber ist unwahrscheinlich. Wenn überhaupt, sollten antisemitische Stereotype mit dem zeitlichen Abstand zum Nationalsozialismus freier geäußert werden. Aktuelle Anlässe der vermeintlichen oder berechtigten Kritik an Israel sollten diese Tendenz fördern, aber nicht – wie es für eine Erklärung des Rückgangs erforderlich wäre – hemmen.

Aber selbst wenn die Höhe und der Rückgang des Antisemitismus in Deutschland das Produkt hoher und wachsender sozialer Erwünschtheit wären, müssten die Skeptiker sich fragen, was sie erwarten. Wie andere geächtete Einstellungen oder verbotene Verhaltensweisen wird auch der Antisemitismus nicht von allen

innerlich verabscheut, aber wegen seiner sozialen Unerwünschtheit im Zaum gehalten. Ein strategisch unterdrückter Antisemitismus kann die gleichen Wirkungen haben wie ein authentisch ebenso niedriger. Man kann die „Latenz“ ignorieren, solange sie die Manifestationen nicht verstärkt. Statt zu versuchen, die „Latenz“ des Antisemitismus mit fragwürdigen Mitteln wie der Identifikation mit Unentschiedenheit ans Tageslicht zu bringen, sollte man seine Genese in den Kontakten und Erfahrungen suchen, die ihn mindern können.

3.3 Demographische Kontaktchancen – Erfahrungen – Vorurteile

Welchen Einfluss hat die Präsenz von Juden auf den Alltag der Mehrheitsgesellschaft? Die demographische Chance zu Erfahrungen mit Minderheiten wächst mit ihrer Größe. Antisemitismus ist im Extremfall auch ohne Erfahrungen mit Juden denkbar, aber die Erfahrung mit Mitgliedern einer Minderheit sollte nach der „Kontakthypothese“ negative Stereotype abbauen (Fischer & Wiswede 2009:741-742). Man kann sich eine kausale Kette von den demographischen Kontaktchancen zu Erfahrungen und schließlich zu Vorurteilen denken. Wie sie in Europa und in Deutschland aussieht, will ich kurz berichten, um dann mit den Daten von *Pew Research* (2018a, b) zu prüfen, welchen Einfluss Erfahrungen auf Vorurteile haben.

Mit Blick auf Europa habe ich die Zahl der Juden nicht in allen von *Pew* untersuchten Ländern gefunden, sondern nur in drei. 2023 leben unter den 64,8 Millionen Franzosen 440 000 Juden, also 0,68 Prozent; unter den 67,7 Millionen des Vereinigten Königreichs 312 000 Juden, also 0,46 Prozent; und unter den 17,6 Millionen Niederländern 29 700 Juden, also 0,17 Prozent (Statista 2024b). Die Zugehörigkeit zum Judentum kann in Ländern wie Frankreich, deren amtliche Statistik keine Religionszugehörigkeit erfragt, nur als Selbstauskunft der Gemeinden ermittelt werden. Da viele Juden sich nicht religiös, sondern ethnisch oder genealogisch definieren, sollte ihr wahrer Anteil an der Bevölkerung höher liegen als der von den Gemeinden ermittelte.

Einen Juden „persönlich zu kennen“, sagen 2017 in Frankreich und Großbritannien 55 und in den Niederlanden 40 % der Bevölkerung (*Pew Research* 2018a: 62). In diesen drei Ländern wächst mit der demographischen Chance grob die persönliche Realisierung, aber die Realisierung liegt weit über der Chance. Selbst wenn man die demographische Chance realistisch für Verkehrskreise bestimmt hätte, bliebe sie weit unter der persönlichen Realisierung. Offenbar hängt die „persönliche Kenntnis“ vom „persönlichen“ Verständnis des Befragten ab, das nach Intensität und Beziehungsform variieren kann. Noch mehr als die Zugehörigkeit ist die Erfahrung eine unscharfe Kategorie – daher ihr Missverhältnis. Diese Überlegungen gelten wahrscheinlich auch für die weiteren 12 europäischen Länder, deren Anzahl von Juden ich nicht ermitteln konnte und in denen im

Median 39 % eine „persönliche Bekanntschaft“ mit Juden angeben (Pew Research 2018a: 62).

Mit Blick auf Deutschland gab es nach den Zahlen des Zentralrats der Juden 2002 95 000 „Mitglieder jüdischer Gemeinden“, bis 2005 stieg die Zahl auf 125 000, um dann bis 2022 kontinuierlich auf 90 000 zu fallen (Statista 2024a). Der Brutto-Rückgang der jüdischen Gemeindemitglieder zwischen 2002 und 2021 und der kontinuierliche Rückgang seit 2005 läuft parallel mit dem Brutto-Rückgang antisemitischer Stereotype in Tabelle 5, aber kann ihn nicht im Sinne der „Kontakthypothese“ erklären. Denn beide Entwicklungen beziehen sich nicht auf Personen, sondern auf Aggregate.

Im Durchschnitt der Jahre 2002-2022 leben unter den 83,3 Millionen Deutschen 0,15 % Juden – weniger als in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden. Eine „persönliche Kenntnis“ haben 2017 39 % der Deutschen (Pew Research 2018a: 62). Wieder übertrifft die persönliche Realisierung bei weitem die demographische Chance.

Wieweit steigert oder mindert die „persönliche Kenntnis“ Antisemitismus? *Pew Research* (2018a: 76) hat das zwar nicht für Antisemitismus, aber für einen Index nationalistischer, antimigrantischer, antimuslimischer und antisemitischer Stereotype 2018 untersucht, den ich kurz als *Fremdenfeindlichkeit* bezeichne. In der Gesamtheit der in Tabelle 1 aufgeführten 15 „westlichen“ Ländern Europas zeigt sich eine multiple, Überschneidungen der Prädiktor-Einflüsse kontrollierende Regression: Die „persönliche Kenntnis“ eines Juden mindert die Fremdenfeindlichkeit um 7 und die eines Muslims um 19 Prozentpunkte, zudem eine höhere Bildung um 15 Prozentpunkte. Auf der anderen Seite steigern rechte politische Überzeugungen Fremdenfeindlichkeit um 35, die Zugehörigkeit zum Christentum mit und ohne kirchliche Praxis um jeweils 15 Prozentpunkte und religiöse Homophilie, also Freundschaften *nur* in der eigenen Religionsgemeinschaft, um 6 Prozentpunkte. Im Vergleich der positiven Einflüsse ist die Zugehörigkeit zum Christentum nach rechten politischen Überzeugungen am stärksten (Pew Research 2018a: 79).

In einem einfachen, Überschneidungen zwischen Einflüssen nicht kontrollierenden Vergleich steigt der Median des Index der Fremdenfeindlichkeit in der Gesamtheit der europäischen Länder von 14 % unter religiös Ungebundenen auf 24 unter nicht praktizierenden und 26 unter praktizierenden Christen; in Deutschland von 18 auf 24 und 41 %, und ähnlich in jedem weiteren Land (Pew Research 2018a: 77). Die Säkularisierung Europas, der Rückgang von Kirchengangshäufigkeit und selbstzugeschriebener Religiosität zwischen 2002 und 2016 (Meulemann & Schmidt-Catran 2023), könnte einen bisher nicht bedachten Effekt gehabt haben: den Rückgang des Antisemitismus in Europa – wie ihn Abbildung 1 für den schwachen Indikator der Sympathie zeigt.

In den „westlichen“ europäischen Ländern geht also der Antisemitismus – als Teil einer breiteren Fremdenfeindlichkeit – mit Erfahrungen sowie Bildung zurück und steigt mit rechten politischen Orientierungen, der Zugehörigkeit zum Christentum und der religiösen Homophilie an. Wie könnten die widerstreitenden Kräfte dem Antisemitismus im Lebensalltag entgegenwirken?

Auf der einen Seite ist Bildung auch politische Bildung, Aufklärung über Religionen in ihren politischen Gemeinschaften. Das Bildungsniveau unterliegt der politischen Steuerung. Ganz naiv ist die Annahme nicht, dass sein Anstieg eine Triebkraft des Rückgangs des Antisemitismus in Deutschland und Europa gewesen ist – und bleiben wird.

Erfahrungen lassen sich nicht politisch steuern, sie entspringen dem Lebensalltag. Zudem haben sie – wie gezeigt – nur eine schmale demographische Basis und sind in sich vielgestaltig. Aber hier kann Forschung der Praxis helfen. Die „persönliche Kenntnis“ ist zwar eine unscharfe, Idiosynkrasien unterliegende Kategorie. Aber ihre Schärfung eröffnet eine weite Perspektive der Vorurteilsforschung überhaupt. Impliziert die Kenntnis Kontakt? Wie häufig werden Kontakte gepflegt? Gelten sie alltäglichen oder religiösen Aktivitäten? Sind „Fremde“ im „egozentrierten Netzwerk“ (Wolf und Repke 2023) der Befragten? Und schließlich: Was sind die Erfahrungen in diesen Beziehungen? Die Sammelbände der auf die Themen Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus spezialisierten Institute (Decker u.a. 2022a; Zick & Küpper 2021; Zick u.a. 2023) enthalten keine Fragen, geschweige denn Analysen zu demographischen Chancen, Erfahrungen und Vorurteilen, die die Ergebnisse des *Pew Research Institutes* prüfen könnten.

Auf der anderen Seite steigern die rechte politische Orientierung und die aktive wie passive Zugehörigkeit zum Christentum und die religiös begründete Homophilie den Antisemitismus. Anders als die rechte Orientierung sind die aktive und passive Zugehörigkeit und die religiöse Homophilie keine der persönlichen Willkür unterliegenden Meinungen, sondern im Zusammenleben verankert. Die ersten unterliegen dem Zugriff der politischen Bildung, die zweiten nicht. Die religiöse Homophilie ist Antidot „persönlicher Erfahrungen“ mit Fremden. Die Zugehörigkeit zum Christentum ist ein Teil der nationalen Identität – nicht nur im „Westen“, sondern auch im Osten Europas. Es kann sein, dass das Christentum nicht nur als persönliche Zugehörigkeit, sondern auch als nationale Tradition antisemitische, durch die Fremdenfeindlichkeit partiell erfasste, Stereotype steigert.

3.4 Antisemitismus in monotheistischen Religionen

Wie Abbildung 1 für die positive Wertschätzung von Juden gezeigt hat, ist der Antisemitismus in allen untersuchten christlichen und muslimischen Ländern Europas präsent, aber in christlichen deutlich weniger als in muslimischen. Es liegt

nahe, seine Wurzel in der Genealogie der monotheistischen Religionen zu suchen (Novinsky 2013). Das kann zumindest für die christlichen Länder mit aussagekräftigeren Indikatoren als der Wertschätzung, nämlich für negative Stereotype betrachtet werden.

In den Ländern Europas der Tabellen 1 bis 3 werden – wie die Reichweiten zeigen – antisemitische Stereotype von wenigstens einem Zehntel und im Maximalfall etwas mehr als zwei Drittel der Bevölkerungen geteilt. Offenbar ist im christlichen Europa der Antisemitismus ubiquitär – aber in den nord- und westeuropäischen Ländern, in denen die jüngste Konfession des Christentums, der Protestantismus, vorherrscht, schwächer als in den süd- und osteuropäischen Ländern, die durch die alten Formen, den Katholizismus und die Orthodoxie, geprägt sind. Die Selbstklärung des Christentums in der Folge seiner Konfessionen hat den Antisemitismus vermutlich zurückgedrängt. Weiterhin dazu beigetragen haben kann die Trennung von Kirche und Staat, die Emanzipation einer säkularen von einer religiösen Ordnung (Lilla 2008: 96-102). Sie erzwingt ebenfalls eine Selbstklärung des auf sich selbst zurückgeworfenen Christentums. Sie wurde in den „westlichen“, dominant protestantischen und katholischen Ländern institutionalisiert (Meulemann & Schmidt-Catran 2023: 295-296, 299), nicht aber in den orthodoxen osteuropäischen und den muslimischen.

3.5 Eine Untergrenze des Antisemitismus?

Wenn der Antisemitismus in allen christlichen Ländern präsent ist, aber mit der Selbstklärung des Christentums und der Emanzipation einer säkularen von der religiösen Ordnung zurückgeht, lässt sich der in Tabelle 1 bis 5 und Abbildung 1 immer noch beträchtliche Antisemitismus nicht an eine Untergrenze nahe Null bringen, also vollständig beseitigen? Das ist keine wissenschaftliche, sondern eine praktische und länderübergreifende Frage. Sie kann auf zwei Weisen präzisiert werden.

Erstens: Lässt sich der Antisemitismus in der sozialen Realität eliminieren? Die Antwort ist nein. Denn er verletzt die Gleichheitsnorm, und Normabweichungen sind in einer Gesellschaft unvermeidlich. Normen sind geteilte Vorstellungen über zulässiges Handeln. Da nie alle gleich handeln, müssen einige unter dieser Grenze liegen. Wie die Befolgung ist die Abweichung von Normen die Normalität jeder Gesellschaft (Durkheim 1961: 157-159). Aber jeder Mensch braucht Vorurteile, um sich seiner Welt, die er nie vollständig und sicher erkunden kann, vergewissern und in ihr handeln zu können (Schütz & Luckmann 2003: 29-35; Fischer & Wiswede 2009: 337-338) – und jede Gesellschaft, um sich gegen andere Gesellschaften abzugrenzen (Fischer & Wiswede 2009: 729-735). So wie asoziales und gefährliches Handeln und Verbrechen, so lassen sich Vorurteile einschränken, aber nicht eliminieren.

Zweitens: Lässt sich der Antisemitismus in Befragungen der Bevölkerung eliminieren? Die Antwort darauf ist für „geschlossene“ und Alternativfragen unterschiedlich.

„Geschlossene“ Fragen geben eine Rangfolge von Antwortoptionen vor. Sie wurden in Tabellen 1 bis 3, Tabelle 5 und Abbildung 1 ausgewertet. Sie bezogen sich auf Stereotype über oder Wertschätzungen von Juden. Etliche Befragte wählen auch dann eine Antwortoption, wenn sie uninteressiert und unsicher sind. Oft unterstellen Fragen über Vorurteile aber unkontrolliert die Kenntnis von Fakten, an denen das Vorurteil gemessen wird, und verführen die Befragten zu einer Antwort ohne Meinung. Insbesondere verführen viele hintereinander geschaltete „geschlossene“ Fragen mit einer Rangfolge von Antwortvorgaben, wie sie für die Vorurteilsforschung typisch sind, die Befragten dazu, so gut wie immer eine Antwort zu geben – „Meinungslosigkeit“ und „Antwortneigung“ (Schnell u.a. 2018: 321-323). Ein Bodensatz unmotivierter Antworten, also ein methodisch bedingter jenseits des realen Antisemitismus wird daher verbleiben.

Alternativfragen werden mit Ja oder Nein beantwortet. Beispiel war die Frage nach der Akzeptanz von Juden in der Familie und in der Nachbarschaft, also nach Einstellungen zu Juden in Tabelle 4. Auf sie ist eine unmotivierte Antwort wenig wahrscheinlich. Die Akzeptanz von Juden in der Familie liegt daher in 6 Ländern über 80 Prozent, die Akzeptanz von Juden in der Nachbarschaft in 11 Ländern über 87 Prozent. So erfragt, liegt der Antisemitismus bereits im Mittel, erst recht in einzelnen Ländern tatsächlich nahe bei null.

3.6 Der Rückgang des Antisemitismus seit 2002 in der Perspektive auf politische Einstellungen in Deutschland

Wie lässt sich der Rückgang des Antisemitismus seit 2002 in der gleichzeitigen Entwicklung politischer Einstellungen in Deutschland bewerten? Dafür bieten sich als Maßstab die Selbstwahrnehmung der Bevölkerung und die politische Kultur an, in der der gemessene Antisemitismus sozial wirksam wird.

Der Rückgang des Antisemitismus in Deutschland widerspricht der Selbstwahrnehmung der Bevölkerung. Das zeigen zwei Erhebungen. 2018 meinen 61 % der Deutschen, dass der Antisemitismus „in den letzten Jahren“ in Deutschland zugenommen hat (Bergmann 2023: 340). 2022 sind 64 % überzeugt, dass der Antisemitismus, etwas präziser, „in den letzten 10 Jahren“ in Deutschland zugenommen hat – unabhängig von Alter, Geschlecht und sozialer Stellung, aber zunehmend mit der Nutzung von Zeitung und Fernsehen und abnehmend mit der Nutzung von Social Media als Informationsquellen über aktuelle Ereignisse (American Jewish Committee 2022: 6, 8). Dass die wahrgenommene Entwicklung quer durch die Bevölkerungsgruppen der tatsächlichen widerspricht, ergibt sich aus ihrer

Abhängigkeit von den Medien, die alarmierende Ereignisse bevorzugt berichten. Menschen kennen nur ihre Nahwelt aus erster Hand und bewerten das Kollektiv, dem sie zugehören, über Vermittler. Je weiter von der Nahwelt das Kollektiv entfernt ist, desto mehr müssen sie sich auf Medien verlassen, desto weniger spiegelt die Selbstwahrnehmung soziale Realitäten. Selbsttäuschungen der Bevölkerung aber können das politische Klima verschlechtern.

Der Rückgang des Antisemitismus steht im Einklang mit Entwicklungen der politischen Kultur – den „(zusammengefassten) Einstellungen und Wertorientierungen (der) Bürger politischen Objekten gegenüber“ (Pickel u.a. 2022: 186).

Auf der einen Seite verliert mit dem Antisemitismus der Rechtsextremismus, der ihn nährt, an Boden. Das zeigen Daten des *Instituts für Demoskopie* zwischen 2019 und 2023 (Reuband 2023: 377-378, 404; Reuband 2024: 59) und der LAS-Studie zwischen 2002 und 2022, also über die gleichen Zeitpunkte wie in Tabelle 5 (Decker u.a. 2022a: 38-52, Reuband 2023: 381). In ihr gehen sechs „rechtsextreme Einstellungen“ zum „Ethnozentrismus“ und der „Neo-NS-Ideologie“ zurück. Der „Chauvinismus (Ethnozentrismus)“ fällt von 18,0 auf 12,1 %, also um ein Drittel; und die „Ausländerfeindlichkeit (Ethnozentrismus)“ von 26,5 auf 17,0 %, also ebenfalls um ein Drittel. Ethnozentrismus impliziert Antisemitismus – was erklärt, dass beide seiner Dimensionen über die Gesamtspanne höher liegen. Die „Neo-NS-Ideologie“ umfasst den Antisemitismus und drei weitere Dimensionen, die mit ihm zurückgehen: der „Sozialdarwinismus“ von 5,1 auf 1,8 %; die „Verharmlosung des Nationalsozialismus“ von 4,0 auf 1,3 %; und die „Befürwortung einer rechtsautoritären Diktatur“ von 7,6 auf 2,2 %. Alle vier Dimensionen der „Neo-NS-Ideologie“ teilen also die negative Tendenz und die niedrige Lage. Weiterhin geht eine Zusammenfassung der Dimensionen des „Ethnozentrismus“ und der „Neo-NS-Ideologie“ als „geschlossen rechtsextremes Weltbild“ von 9,6 auf 2,7 % zurück (Decker u.a. 2022a: 48-53). Der „Ethnozentrismus“ wie die „Neo-NS-Ideologie“ werden also mit jedem Indikator und insgesamt zwischen 2002 und 2022 schwächer. Schließlich geht in den 14 Jahren zwischen 2006 und 2022 die politische Anomie zurück. „Leute wie ich haben sowieso keinen Einfluss darauf, was die Regierung tut“ verliert von 79,1 % um 4,6 Prozentpunkte; „Ich halte es nicht für sinnvoll, mich politisch zu engagieren“ von 69,1 % um 3,0 Prozentpunkte (Decker u.a. 2022a: 66-67).

Auf der anderen Seite wächst die Zustimmung zur Demokratie von 2006 bis 2022. Während sie „als Idee“ auf dem hohen Niveau von 95 % kaum weitere Zustimmung finden kann, gewinnt sie „wie in der Verfassung festgelegt“ vom bereits hohen Ausgangsniveau von 71,2 % 5,3 Prozentpunkte und „wie sie in der Bundesrepublik Deutschland funktioniert“ vom etwas niedrigeren, durch Erfahrungen gefilterten Ausgangsniveau von 46,0 % 7,2 Prozentpunkte kontinuierlich hinzu (Decker u.a. 2022a: 63-65).

In der Perspektive auf die politische Kultur Deutschlands der letzten beiden Dekaden verlieren demokratiegefährdende Einstellungen Anhänger und die Zustimmung zur Demokratie als Theorie und Praxis wächst. Beides deutet auf eine *unisono* Konsolidierung der politischen Kultur in Deutschland, die man nur positiv bewerten kann und zu der auch der Rückgang des Antisemitismus gehört.

4. Schluss: Unsichere Einzelergebnisse und Ambivalenz des Alarms

Zwei Lehren für die beobachtende Sozialwissenschaft lassen sich aus den berichteten Länder- und Zeitvergleichen ziehen.

Man soll nicht vorschnell einzelne Ergebnisse herausstellen, von denen die Medien wegen ihres höheren Nachrichtenwerts vor allem die alarmierenden präsentieren. Erst mehrere Ergebnisse sichern Aussagen über die Stärke einer Tendenz; erst die Perspektive auf mehrere Tendenzen erlaubt eine Wertung. Die in Abschnitt 2.6 berichteten Tendenzen bieten als Paket keinen Anlass zum Alarm, sondern erlauben Gelassenheit.

Und man soll nicht vorschnell Alarm schlagen. Mahnungen zur Gelassenheit wird oft entgegnet, dass man den Anfängen wehren muss. Aber ob der Anfang sich auswächst, ist ungewiss. Alarm ist eine Wette auf Schlimmeres, deren Einsatz nicht immer umsonst ist und sogar schädliche Folgen haben kann. Er kann wie beabsichtigt vor Schlimmerem abschrecken, aber auch unbeabsichtigte Folgen haben. Er kann Trittbrettfahrer motivieren, sich Aufmerksamkeit zu verschaffen. Er kann provozieren, was er bekämpfen will. Er kann für das politische Klima potentiell schädliche Selbsttäuschungen der Bevölkerung produzieren – wie im Fall des Antisemitismus in Deutschland nach 2002. Wer als Wissenschaftler ohne eine breite Perspektive vorschnell Alarm schlägt, weckt den Verdacht, dass es ihm eher darum geht, sich in ein günstiges moralisches Licht zu stellen als Schlimmeres zu verhüten.

Literatur

American Jewish Committee, 2022. *Antisemitismus in Deutschland. Eine Repräsentativbefragung*. Berlin: Lawrence and Lee Ramer Institute.

Bergmann, Werner, 2023. Einstellungen gegenüber Juden in Deutschland im europäischen Vergleich 2017–2022. In *Jahrbuch für Antisemitismusforschung* 32. Stefanie Schüler-Springorum (ed.). Metropol Verlag, 319–463.

Bergmann, Werner, Aribert Heyder, Pascal Kolkwitz-Anstötz, Oliver Platt & Peter Schmidt, 2024. Antisemitism in East and West Germany. Three decades after the wall: a comparative longitudinal study considering age-period-cohort-effects. In Ayline Heller, and Peter Schmidt (eds.). *Thirty Years after the Fall of*

- the Berlin Wall. German Unification and Transformation Research*. New York: Routledge, 125-152.
- Beyer, Heiko, 2019. The Globalization of Resentment: Antisemitism in an Inter- and Transnational Context. *Social Science Quarterly* 100(5). DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/ssqu.12649>.
- Beyer, Heiko & Ivar Krumpal. 2013. The Communication Latency of Antisemitic Attitudes: An Experimental Study. In *Small (ed.)*, a.a.O., 96-110.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg). 2024. Lagebild Antisemitismus 022/23. <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/allgemein/2024-05-lagebild-antisemitismus.html> (Zugriff 30.05.2024).
- Cheng, Albert, Jay P. Greene & Ian Kingsbury, 2022. Are More Highly Educated Individuals More Antisemitic? *Antisemitism Studies* 6(1), 70-98. DOI: <https://doi.org/10.2979/antistud.6.1.04>.
- Cohen, Jeffrey E., 2021. Survey Mode, Social Desirability Effects, and Antisemitic Attitudes: A Survey Experiment. *Journal of Contemporary Antisemitism*. DOI: <https://doi.org/10.26613/jca.4.1.71>.
- Decker, Oliver, Johannes Kiess, Julia Schuler, Barbara Handke, Gert Pickel & Elmar Brähler, 2020. Die Leipziger Autoritarismus Studie 2020: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In Oliver Decker, Elmar Brähler (Hg.). *Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments. Leipziger Autoritarismus Studie 2020*. Gießen: Psychosozial Verlag, 27-88.
- Decker, Oliver, Johannes Kiess & Elmar Brähler (eds.), 2022. *The Dynamics of Right-Wing Extremism within German Society. Escape into Authoritarianism*, translated by David West. Routledge: London and New York.
- Decker, Oliver, Johannes Kiess, Aylene Heller & Elmar Brähler (Hg.), 2022. *Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen – alte Reaktionen? Leipziger Autoritarismus Studie 2022*. Gießen: Psychosozial Verlag.
- Decker, Oliver, Johannes Kiess, Aylene Heller, Julia Schuler & Elmar Brähler, 2022a. Die Leipziger Autoritarismus Studie 2022: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In *Decker, Kiess, Heller & Brähler (Hg.)*, a.a.O., 31-90.
- Decker, Oliver, Johannes Kiess & Elmar Brähler, 2022b. Anti-Semitic Attitudes in Germany: Their prevalence and Causes. In *Decker, Kiess & Brähler (eds.)*, a.a.O., 127-153.
- Decker, Oliver, Johannes Kiess, Julia Schuler, Barbara Handke & Elmar Brähler, 2022c. The Leipzig Authoritarianism Study 2018: Methodology, Results, and Long-Term Changes. In *Decker, Kiess & Brähler (eds.)*, a.a.O., 38-78.

- DeStatis, 2021. Datenreport 2021. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/_inhalt.html (Zugriff 01.08.2024).
- Durkheim, Emile, 1961. *Die Regeln der soziologischen Methode*. Neuwied: Luchterhand (frz. 1895).
- Enstad, Johannes Due, 2023. Accounting for Contemporary Antisemitism: A Four-Dimensional Framework and a New Dataset. *Antisemitism Studies* 7(1), 4-49, DOI: <https://doi.org/10.2979/antistud.7.1.02>.
- Faulbaum, Frank & Nico Mocros, 2023. Die empirische Grundlage der Mitte-Studie 2022/23 – Methodik und Design. In *Zick, Küpper & Mocros (Hg.)*, a.a.O., 35-42.
- Fischer, Lorenz & Günter Wiswede, 2009. *Grundlagen der Sozialpsychologie*, 3. Auflage. München: Oldenbourg.
- Fein, Helen, 1987. Dimensions of Antisemitism: Attitudes, Collective Accusations, and Actions. In *The Persisting Question: Sociological Perspectives and Social Contexts of Modern Antisemitism*, Helen Fein (ed.). Berlin; New York: Walter de Gruyter, 67–85.
- Hirndorf, Dominik, 2023. Antisemitische Einstellungen in Deutschland. Repräsentative Umfrage zur Verbreitung von antisemitischen Einstellungen in der deutschen Bevölkerung. *Monitor Wahl- und Sozialforschung der Konrad Adenauer Stiftung*. <https://www.kas.de/documents/252038/22161843/Antisemitische+Einstellungen+in+Deutschland.pdf/cead70cb-a767-65f8-82a1-5f3537c409d1?version=1.0&t=1689845078953> (Zugriff 10.06.2024).
- Krumpal, Ivar, 2012. Estimating the prevalence of xenophobia and anti-Semitism in Germany: A comparison of randomized response and direct questioning. *Social Science Research* 14: 1387-1403.
- Küpper, Beate, Elif Sandal-Önal & Andreas Zick, 2023. Demokratiegefährdende Radikalisierung in der Mitte. In *Zick, Küpper & Mocros (Hg.)*, a.a.O., 91-136.
- Lilla, Mark, 2008. *The Stillborn God. Religion, Politics, and the Modern West*. New York: Vintage Books.
- Meulemann, Heiner & Alexander Schmidt-Catran, 2023. Is Secularization a Pervasive Trend in Europe? The Effects of the Ideological and Denominational Divides in Europe 2002–2016. In *Journal of Religion in Europe* 16, 288-315.
- Mocros, Nico & Andreas Zick, 2023. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit zwischen Krisen- und Konfliktbewältigung. In *Zick, Küpper & Mocros (Hg.)*, 149-184.
- Novinsky, Anita Waingort, 2013. Two Thousand Years of Antisemitism: From the Canonical Laws to the Present Day. In *Small (ed.)*, a.a.O., 345-350.

- Pew Research Center, 2018a. *Being Christian in Western Europe*. <https://www.pewresearch.org/religion/2018/05/29/being-christian-in-western-europe/> (Zugriff 30.05.2024).
- Pew Research Center, 2018b. *Eastern and Western Europeans Differ on Importance of Religion, Views of Minorities, and Key Social Issues*. <https://www.pewresearch.org/religion/2018/10/29/eastern-and-western-europeans-differ-on-importance-of-religion-views-of-minorities-and-key-social-issues/> (Zugriff 30.05.2024).
- Pfündel, Katrin, Anja Stichs & Kerstin Tanis, 2021. *Muslimisches Leben in Deutschland 2020*. Studie im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Bonn: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Pickel, Susanne, Gert Pickel, Natalie Gittner, Kazim Celik & Johannes Kiess, 2022. *Demokratie und politische Kultur*. In *Decker, Kiess, Heller & Elmar Brähler (Hg.)*, a.a.O., 185-208.
- Reuband, Karl-Heinz, 2023. Gibt es eine „alarmierende“ Ausbreitung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung? Widersprüchliche Befunde, offene Fragen und die Corona-Zeit als Sonderfall der Entwicklung. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften – MIP 2023*, 377-419. DOI: <https://doi.org/10.24338/mip-2023377-419> (Zugriff 15.07.2024).
- Reuband, Karl-Heinz, 2024. Die Entwicklung rechtspopulistischer und rechtsextremer Einstellungen in ostdeutschen Bundesländern und Berlin. Der Stellenwert von Corona-Krise und AfD-Wählerpotential. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften – MIP 2024*, 59-81. DOI: <https://doi.org/10.24338/mip-202459-81> (Zugriff 15.07.2024).
- RIAS, Bundesverband der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e.V. (Ed.). *Jahresbericht. Antisemitische Vorfälle in Deutschland 2023*. <https://report-antisemitism.de/annuals/> (Zugriff 26.06.2024).
- Schmidt-Catran, Alexander W. & Malcolm Fairbrother, 2016. The Random Effects in Multilevel Models: Getting Them Wrong and Getting Them Right. *European Sociological Review* 32(1), 23–38.
- Schnell, Rainer, Paul B. Hill & Elke Esser, 2018. *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 11., überarbeitete Auflage. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Schütz, Alfred & Thomas Luckmann. 2003. *Die Lebenswelt des Alltags*. Konstanz: UKV.
- Small, Charles Asher (ed.), 2013. *Global Antisemitism: A crisis of Modernity*, Leiden Boston: Martinus Nijhoff.

- Statista, 2024a. *Anzahl der Juden in Deutschland*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1232/umfrage/anzahl-der-juden-in-deutschland-seit-dem-jahr-2003/> (Zugriff 30.05.2024).
- Statista, 2024b. *Anzahl der Juden in ausgewählten Ländern*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37092/umfrage/anzahl-der-juden-in-ausgewaehnten-laendern/> (Zugriff 30.05.2024).
- Wolf, Christoph & Lydia Repke, 2023. Egozentrierte Netzwerke. In: Stegbauer, Christian, Roger Häußling (eds). *Handbuch Netzwerkforschung*. Springer VS, Wiesbaden. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-37507-2_41-1 (Zugriff 15.07.2024)
- Zick, Andreas & Beate Küpper (Hg.), 2021. *Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen 2020/21*. Bonn: Dietz
- Zick, Andreas & Nico Mocros, 2023. Rechtsextreme Einstellungen in der Mitte. In *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23*. In Zick, Küpper & Mocros (Hg.). Bonn: Dietz, 53-90.
- Zick, Andreas, Beate Küpper & Nico Mocros (Hg.), 2023. *Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23*. Bonn: Dietz.
- Zimmermann, Moshe, 2024. *Niemals Frieden? Israel am Scheideweg?* Berlin: Ullstein-Propyläen.

The De- and Re-Chancellorisation of Voting Behaviour in German Bundestag Elections

The Development of the Electoral Impact of Chancellor Preference between 1991 and 2021

Frederik Springer¹/Christoph Kühling²/Markus Klein³/Ulrich Rosar⁴

1. Introduction

The term personalisation is used in political science to describe the increasing importance of politicians. It can refer to the campaigning of political parties, the reporting of mass media, as well as the voting behaviour of citizens. In the latter case, which is the focus of this paper, one sometimes speaks of behavioural personalisation. This refers to the growing importance of candidate evaluations for individual voting decisions. It is usually expected that the strength of the effect of candidate evaluations increases not only in absolute terms, but also relative to the effects of party identification and issue orientation.

For Germany, behavioural personalisation has usually only been examined with respect to the candidates for chancellor, who until 2021 were nominated exclusively by the two major parties SPD and CDU/CSU (Brettschneider, 2001, 2002; Brettschneider et al., 2006; Brettschneider and Gabriel, 2002; Debus, 2012; Kaase, 1994; Klingemann and Taylor, 1977; Ohr, 2000). Personalisation was thus essentially understood as the “chancellorisation” of the electoral decision. The state of research that has followed this narrow conception of personalisation is not unambiguous: While the majority of empirical studies conclude that a chancellorisation of voter behaviour cannot be observed in German parliamentary elections (e.g. Brettschneider, 2001; Kaase, 1994; Klingemann and Taylor, 1977),

¹ Frederik Springer was a post-doctoral researcher at the Department of Political Science, Leibniz University Hannover. His research focuses on party members, electoral systems and voting behaviour.

² Christoph Kühling is a doctoral candidate at the Department of Political Science, Leibniz University Hannover. His research interests are political participation, voting behaviour and the radical right. In his dissertation he investigates individual and contextual determinants of voting for the radical right populist AfD.

³ Markus Klein is a professor of political science at the Leibniz University Hannover. He is mainly interested in voting behaviour, party members and value change.

⁴ Ulrich Rosar is a professor of sociology at the Heinrich Heine University Düsseldorf. His research covers a range of topics including elections and political participation, prejudice and discrimination and physical attractiveness.

Ohr (2000) was able to show an increase in the importance of the evaluations of the chancellor candidates for the election decision.

The possibility that the importance of the chancellor candidates for the election decision *decreases* over time has played no role at all in previous research. This is surprising insofar as support for the SPD and the CDU/CSU in the German electorate has declined significantly over time and the German party system has become more differentiated. Against this background, it seems reasonable to assume that the importance of the SPD and CDU/CSU chancellor candidates for the electoral decisions of the electorate as a whole should decline.

In this paper, we thus test the hypothesis of an ongoing de-chancellorisation of voter behaviour in German federal elections. We attribute the deviating findings of the previous state of research to the fact that so far essentially only the decision between the two parties CDU/CSU and SPD has been explained, but not the electoral decision with respect to the entire range of parties available for selection. However, if empirical analyses focus only on the choice between the SPD and the CDU/CSU, then their chancellor candidates will still be of considerable importance for the electoral decision, even if the two parties can each only attract a small share of the votes. In terms of the voting behaviour of the electorate as a whole, however, they would nevertheless be of only minor relevance. The trend toward de-chancellorisation should be broken at the moment when other parties also begin to nominate promising candidates for chancellor, as the set of candidates then once again is relevant for the votes of a larger part of the electorate. Therefore, with the nomination of Annalena Baerbock as the Green Party's candidate for chancellor in the 2021 Bundestag election, a process of re-chancellorisation of voting behaviour in German federal elections should start.

Our database is made up of the surveys conducted every working day by the polling institute Forsa for the period 1991 to 2021, which we have cumulated into a single data set with a total of 3.8 million cases. A special feature of this survey series is that chancellor preferences are surveyed continuously and not only in the immediate run-up to federal elections. As a result, hypothetical candidates for chancellor who have not (yet) been officially nominated by their respective parties are also surveyed. In addition to all the other questions to be examined here, this opens the possibility of testing whether the strength of the effect of the chancellor preference is also influenced by the formal nomination as chancellor candidate. The database we use also opens good possibilities for identifying incumbency effects as well as candidate-related mobilization cycles.

2. The Changing Impact of (Chancellor) Candidates on Voting Behaviour in Germany

This paper builds on the tradition of the Michigan model by Campbell et al. (1960). According to this approach, the vote decision can be understood as the result of long-term party identification and short-term candidate and issue orientations. One difficulty for electoral research is to disentangle the effects of these three determinants, since they are theoretically and empirically strongly intertwined, and the causal priorities between long- and short-term factors have not been conclusively clarified (Jagodzinski and Kühnel, 1990: 6–7; Klingemann and Taylor, 1977: 306): On the one hand, it is plausible that long-term partisanship colours short-term orientations towards candidates and issues. However, the opposite direction, in which partisanship is the result of short-term factors, cannot be ruled out. In the empirical section, we will address the question of how to deal with this “separation problem”. For several decades, electoral research has been dealing with the question of whether voting behaviour is becoming more and more personalised. The literature suggests three main reasons for this increase in the importance of candidates (e.g. Garzia et al., 2022: 312): Firstly, media coverage has become increasingly person-centred (especially since the introduction of private television). Secondly, the parties themselves are increasingly pursuing a strategy of putting their political personnel at the centre. Finally, the decline in party identification (dealignment) should also lead to an increase in the importance of short-term factors (and thus of candidate orientation) in the decision calculus.

A number of studies have examined the role of candidates for voting behaviour in Germany with such a longitudinal perspective (Brettschneider, 2001, 2002; Brettschneider et al., 2006; Brettschneider and Gabriel, 2002; Debus, 2012; Klingemann and Taylor, 1977; Ohr, 2000; Pappi and Shikano, 2001)⁵. With the exception of the study by Pappi and Shikano (2001)⁶, these analyses have in common that they focus on the chancellor candidates, i.e. they limit the analysis to the candidates of the SPD and the CDU/CSU and neglect the leaders of smaller parties such as the FDP. Strictly speaking, these studies examine what we call “chancellorisation” of the voting decision (and not personalisation in a broader sense). Apart from Debus (2012), there are other similarities between these studies in terms of their analytical approaches that need to be highlighted: The papers of Klingemann

⁵ Other related studies, such as Schoen (2004a), which have a longitudinal perspective but do not focus on the personalisation of voting behaviour, are not included in this research review. The analyses by Brettschneider (2001, 2002) and Brettschneider and Gabriel (2001) are based on the same data but use a slightly different analytical strategy. The study by Brettschneider et al. (2006) extends these analyses to the 2002 and 2005 federal elections.

⁶ In contrast to the other studies presented here, the analysis by Pappi and Shikano (2001) is based on a rational choice model.

and Taylor (1977) and Ohr (2000) proceeded to exclude voters from other parties from the analysis by operationalising the vote as a two-party choice (CDU/CSU vs. SPD). While the subsequent studies by Brettschneider (2001, 2002), Brettschneider and Gabriel (2001) and Brettschneider et al. (2006) included voters of other parties in their analysis, they did so only as a diffuse middle category in their trichotomous dependent variable (-5 CDU/CSU, 0 'other', +5 SPD).

Candidate orientations are operationalised in these studies on the basis of the sympathy scalometer (scale from -5 to +5). The sympathy scores of both candidates are then used to calculate a candidate differential (evaluation of the SPD candidate minus evaluation of the CDU candidate).⁷ The other independent variables of the Ann-Arbor model were also coded as differentials reflecting the differences in evaluations between the SPD and the CDU/CSU. Thus, again, only the SPD and the CDU/CSU were compared. The studies examine the effect of candidate orientations at the time of a federal election and together cover a total of 14 Bundestag elections between 1961 and 2009.

Overall, the empirical evidence for the chancellorisation of voting behaviour in Germany is rather weak. Most of the aforementioned analyses do not show an increasing effect of chancellor candidates over time (Brettschneider, 2001, 2002; Brettschneider et al., 2006; Brettschneider and Gabriel, 2002; Debus, 2012; Kaase, 1994⁸; Klingemann and Taylor, 1977). Rather, the effect of candidates varies from election to election. Or to put it in the words of Kaase (1994: 222): "The conclusion from these findings must be that it is the specific combination of candidates and political context which defines the candidate impact for each individual election [...]." Only the study by Ohr (2000) finds an increase in the importance of candidate orientations for voting behaviour between 1972 and 1998. It should be noted, however, that the candidate effect was estimated while only controlling for party identification (due to inconsistent measurement of issue orientations). Therefore, the results from Ohr (2000) may reflect a possible confounding of candidate and issue orientations.

3. Hypotheses

In the period covered by Klingemann and Taylor (from 1961 to 1976), the two mainstream parties, the CDU/CSU and the SPD, together won more than 80% of the vote (Klingemann and Taylor, 1977: 302). Starting in the 1980s, however,

⁷ Issue orientations are measured on the basis of valence issues, while the long-term factor is measured in different ways. Klingemann and Taylor (1977) use a party scalometer, the study by Ohr (2000) the standard item to measure party identification and Brettschneider (2002) uses both.

⁸ Jagodzinski and Kühnel (1990) have complemented the analysis of Klingemann and Taylor (1977) with data for the federal elections of 1980, 1983 and 1987. Kaase (1994) uses this extended time series which also shows no trend towards personalisation.

the previously strong integrating power of the two Volksparteien began to erode, and the fragmentation of the German party system substantially increased. However, if the two mainstream parties attract a smaller and smaller share of the vote, then the effect of their chancellor candidates on (intended) voting behaviour should also diminish over time. In addition, in an increasingly fragmented party system, it becomes less certain that the candidate of the party with the highest vote share becomes chancellor. This should decrease the impact of chancellor candidates further. Thus, we hypothesize:

H1a: Chancellor candidates became less important for voting intentions in Germany over time (*de-chancellorisation hypothesis*).

Parties can only credibly field a candidate if the formation of a coalition under their lead is a somewhat likely scenario. This was the case for the first time for a third party in the run-up to the 2021 Bundestag election, as the Greens had long held higher vote shares in the opinion polls than their traditional coalition partner, the SPD.⁹ Accordingly, potential Green candidates were considered for the chancellor preference in surveys and eventually the party put forward their first own candidate. Our expectation of a de-chancellorisation is primarily based on the waning voter support for the CDU/CSU and the SPD. Thus, if the field of candidates reflects the fragmented party system more accurately again, this trend might be halted or even reversed. We expect that the effect of a preference in favour of the SPD or CDU/CSU chancellor candidate should also increase again since the voters of the Greens have so far dampened these effects. In sum, we assume that the novel situation of a three-candidate contest might have led to a re-chancellorisation of voting intentions:

H1b: Having more than two chancellor candidates mitigates the de-chancellorisation (*re-chancellorisation hypothesis*).

Throughout a typical legislative period, several possible challengers to the incumbent chancellor are discussed in the media and considered in the polls and it is only a party's nomination that brings the final decision among these intraparty competitors. As the official presentation of a chancellor candidate is a widely reported public event, many voters take note. For candidate voting, this is important because the parties eventually commit to their candidate with this nomination, i.e. only then can it be assumed that a vote for the party is also a vote for

⁹ The nomination of Guido Westerwelle as the FDP's chancellor candidate in the 2002 Bundestag elections did not represent such a turning point, as the FDP was clearly too weak to credibly nominate a chancellor candidate at that time (Spier 2007). Not surprisingly, neither his political opponents nor the public took Westerwelle's candidacy seriously. This was demonstrated, for example, by the fact that Westerwelle was not even considered as a chancellor candidate in the major opinion polls. How much better the chances of success were for the Greens in 2021, on the other hand, can be seen in detail in Rosar et al. (2024), who conducted a cross-sectional analysis of the most recent Bundestag election.

the respective candidate. It is known that this person will be the central politician in that party for the election at hand, considering that parties have never switched between candidates after nomination. Since longitudinal research on chancellor candidates has so far focused only on election campaigns, just analyses of individual elections have contributed to our knowledge of the effects of being nominated: Most recently, Klein et al. (2022: 28) showed that evaluations of the eventual chancellor candidate of the Greens in the 2021 Bundestag election, Annalena Baerbock, shaped voting behaviour noticeably, but only after she was officially nominated. We expect this to be a general pattern:

H2a: Getting nominated strengthens a candidate's effect on the vote intention for his or her party.

Chancellors receive significantly more coverage in Bundestag election campaigns than their challengers (e.g. Ohr and Paasch-Colberg, 2015: 398; Reinemann and Wilke, 2007: 102). Incumbents shape the political agenda, are the face of key political decisions and take centre stage in the event of crises (see Gerhard Schröder regarding the Elbe flood of 2002 as the prime example). Apart from the general increase in the chancellor's notoriety and popularity, these aspects may lead citizens to conclude that a decision for or against the incumbent's party is also a decision for or against its most important political representative. Moreover, it is easier to judge a candidate's qualification for office if he or she has already held it. Thus, voters who prefer the incumbent chancellor may perceive their judgment as less uncertain, potentially resulting in a higher propensity to base their vote choice on it (Ohr et al., 2013: 211). In Germany, comparisons so far only focused on a few elections. For example, according to Ohr et al. (2013), there was no evidence that Angela Merkel had more influence on voting behaviour as an incumbent in 2009 than she did as a challenger in 2005. Regarding the theoretical arguments as more relevant than the sparse empirical evidence, we expect:

H2b: Incumbents are more influential for voting intentions than challengers.

In election campaigns, parties and the media increasingly focus on political personnel (Brettschneider, 2009: 518). As a result, candidates are primed, i.e. attitudes towards them are more present in voters' minds and thus more likely to enter into their electoral calculus (e.g. Ohr and Paasch-Colberg, 2015). In line with this, Mayerl and Faas (2018) showed for party leaders in the 2009 and 2013 Bundestag elections that respondents become quicker to rate party leaders over the course of an election campaign. This increased accessibility – absolutely and compared to other determinants of voting – seems to be reflected in voting behaviour: For the 1980 to 2002 Bundestag elections, Schoen (2004a, 2004b) showed that, while there is variance across candidates and elections, the chancellor preference is on average less important at the beginning compared to the end

of a campaign. The effect of the election campaign should be all the more apparent when the entire legislative period is considered:

H3a: The electoral campaign is the time of the legislative period in which chancellor candidates are most important for voting intentions.

In the weeks and months to follow an election, the impressions of the campaign are still relatively fresh, i.e. the same cognitions are to some degree still primed, and respondents in polls often continue to be asked about the same set of candidates. As government formation in the Bundestag always took at least about a month and up to half a year, it takes time for policies to be advanced that might accelerate change of voters' calculi. Thus, we expect a fading out of the campaigns' effects resulting in a still increased relevance of chancellor preference compared to non-electoral times:

H3b: In the weeks following an election, the impact of chancellor preference on voting intentions is higher than at any other time outside of an election campaign.

4. Case, database and analytical strategy

Naturally, the relevance of chancellor candidates in Bundestag elections can only be examined in Germany. However, in order to contextualise the findings within the international state of research, it is important to know whether the conditions in Germany favour the preference for the government leader as a determinant of voting behaviour. Throughout the period under study, Germany is a parliamentary democracy with a (more and more fragmented) multi-party system, partially publicly funded campaign financing and a dual media system. These are generally rather detrimental factors for personalisation (Barisione, 2009: 475ff.). However, the mixed proportional electoral system for German Bundestag elections favours voting with the preferred chancellor candidate in mind. Crucially, the distribution of parliamentary seats among parties results from the national party list vote shares, while the candidate votes decide who represents a constituency. Thus, voters can focus their attention on the national contest – including the chancellor candidates – when casting their list vote. Another factor that makes the inclusion of chancellor candidates into the vote calculus more sensible is that the chancellor is relatively powerful compared to prime ministers of other parliamentary democracies (O'Malley, 2007: 17). These ambivalent aspects may explain why, in terms of the strength of the candidate effect, Germany finds itself in the middle between Great Britain and the USA in one of the few international comparisons (Brettschneider, 2002: 132–133).

We base our empirical analyses on the so-called Forsa-Bus, a population survey conducted by the opinion research institute Forsa since August 1991. For this series of surveys, Forsa regularly interviews 500 randomly selected citizens by

telephone every working day. Data collection is only paused during a brief Christmas break. The data collected on each individual day is representative of the German population, allowing researchers to conduct their analyses on a daily basis. However, depending on the aim of the analysis and the desired sample size, the data can also be summarized by week, month or year. We use the survey data from August 1991 to December 2021 and cumulated it into a single data set.¹⁰ It contains a total of 3,798,334 cases.

Due to the large number of interviews carried out each day, the Forsa-Bus questionnaire is rather short. However, it regularly contains key questions for electoral research, such as voting intention, recalled voting behaviour in the last federal and state elections, issue competence and chancellor preference. With regard to chancellor preference in particular, the continuous consideration must be emphasized, as it is usually only asked for during an electoral campaign. Party identification is the most notable omission from the questionnaire.

Our analytical strategy consists of two steps. First, we estimate how strongly the chancellor preference affects respondents' vote intentions for each candidate in each week. Second, we explain what determines the strength of this chancellor candidate effect.

In our first step, we pool respondents for each of the 1,561 weeks studied, resulting in an average of 1,715 voters per week. For each candidate separately, we estimate logistic regressions with a dependent variable that distinguishes between voting for a candidate's party (1) and voting for another party (0). Our main independent variable is whether a respondent prefers the chancellor candidate under study (1) or (one of) the other contender(s) or no candidate at all (both 0). We use the pseudo-R² value (McFadden) for this baseline model with no other predictors as an optimistic estimate of the chancellor effect. Here, we overestimate the importance of the chancellor preference by attributing explained variance to it that belongs to other determinants (for details, see chapter 2). Thus, we additionally implement the "improved-prediction strategy" (King, 2002: 17), which places candidate orientations at the bottom of the causal hierarchy, in two varieties: first, we calculate how much pseudo-R² increases when the chancellor

¹⁰ GESIS (www.gesis.org) provides the Forsa-Bus as annual cumulations. The following data sets are included in our overall data set (GESIS study number in parentheses): Forsa-Bus 1991 (ZA3380), Forsa-Bus 1992 (ZA3300), Forsa-Bus 1993 (ZA2982), Forsa-Bus 1994 (ZA3063), Forsa-Bus 1995 (ZA2983), Forsa-Bus 1996 (ZA2984), Forsa-Bus 1997 (ZA2985), Forsa-Bus 1998 (ZA3162), Forsa-Bus 1999 (ZA32890), Forsa-Bus 2000 (ZA3486), Forsa-Bus 2001 (ZA3675), Forsa-Bus 2002 (ZA3909), Forsa-Bus 2003 (ZA4070), Forsa-Bus 2004 (ZA4192), Forsa-Bus 2005 (ZA4343), Forsa-Bus 2006 (ZA4514), Forsa-Bus 2007 (ZA4552), Forsa-Bus 2008 (ZA4876), Forsa-Bus 2009 (ZA5049), Forsa-Bus 2010 (ZA5293), Forsa-Bus 2011 (ZA5631), Forsa-Bus 2012 (ZA5694), Forsa-Bus 2013 (ZA5927), Forsa-Bus 2014 (ZA5996), Forsa-Bus 2015 (ZA6280), Forsa-Bus 2016 (ZA6704), Forsa-Bus 2017 (ZA6705), Forsa-Bus 2018 (ZA6706), Forsa-Bus 2019 (ZA6850), Forsa-Bus 2020 (ZA7758) and Forsa-Bus 2021 (ZA7889).

preference is added to a model that initially only accounts for issue competence.¹¹ Second, we add the chancellor preference to a model that not only already includes issue competence but also recalled voting behaviour in the last federal and state elections.¹² This is our most conservative measurement of the impact of chancellor candidates on voting intentions. Providing optimistic and pessimistic estimates in such a way was introduced by Jagodzinski and Kühnel (1990). With it, we establish upper and lower bounds for the – not directly observable – real chancellor effect.

In table A1 in the appendix, we exemplify the process for one week in 1998. For the two candidates Helmut Kohl and Gerhard Schröder, we estimate five models to get the optimistic and the two pessimistic estimates. Here, our results show e.g. that the true pseudo-R² for the candidate of the CDU, Helmut Kohl, is in the interval of 14.2% to 47.0%. For Gerhard Schröder, the corresponding values are 11.2% and 33.4%. Even though the estimates for the individual candidates are quite imprecise, it can be seen that at this point in time, a preference for Helmut Kohl has a stronger influence on the election decision than a preference for Gerhard Schröder.

Estimating the strength of the chancellor preference effect for each candidate-week combination, enables us to test our hypotheses about its determinants in the following chapter. Here, we use OLS regressions with our optimistic and pessimistic estimates as our dependent variable and the date of the survey, characteristics of candidates and the time in the electoral cycle as independent variables. For this second step, the unit of analysis are 4,244 candidate-week combinations, when we use the optimistic estimate. For the pessimistic estimates, the number of observations drops to 4,070 and 3,838, respectively.¹³ The reason for this is that the Forsa-Bus did initially not include issue competence (before the 19th week of 1993) and voting behaviour in the last state election (before 1995). We have more cases than 1,561 weeks times two because in 28% of the weeks several sets of candidates were considered and in 6% of the weeks there was also a candidate of the Greens to choose from apart from the CDU/CSU and the SPD

¹¹ Precisely, we consider whether a respondent attributes the greatest potential for solving the most important political problem in Germany to the candidate's party (1) or to no or another party (0).

¹² Here, respondents who voted for the candidate's party in the last state election and in the last federal election (1) are distinguished from the remaining respondents (0). In some articles we discussed before, researchers consider party identification instead of recalled voting behaviour. In the run-up to the 2002 Bundestag election, party identification was included in the Forsa-Bus for some time. Klein and Rosar (2005: 186–189) showed that there was a high degree of overlap between recalled voting decisions, as we coded them, and party identification. These variables were also similar in their effect on voting decisions (see also Ohr et al., 2013: 214). We therefore consider it justified to use this variable as a surrogate for party identification in our analyses.

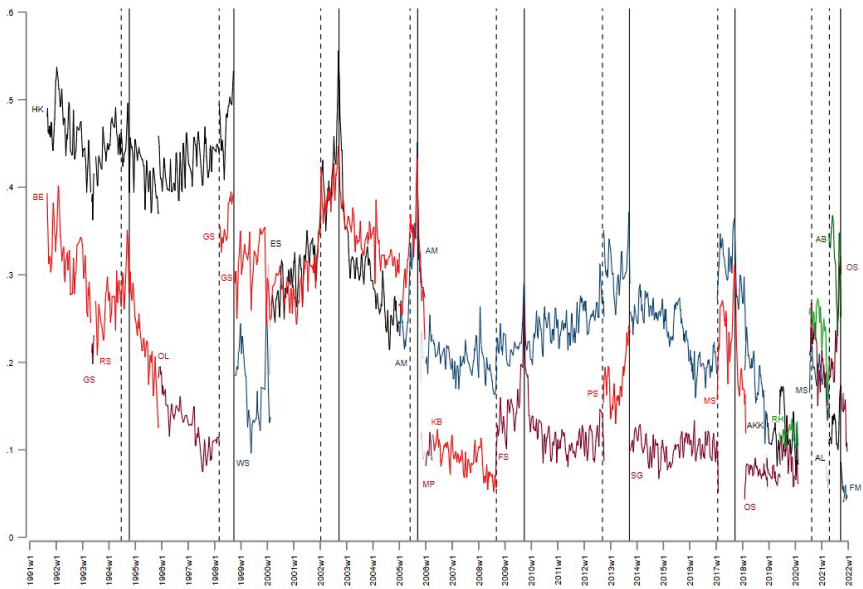
¹³ A total of 20,060 logit regressions were performed to obtain the pessimistic and optimistic estimates across all candidate-week combinations.

candidate. In five weeks, a maximum of four different three-way constellations were queried resulting in twelve cases for each of these weeks.

5. Empirical Analyses

Starting with a visual inspection, Figure 1 shows patterns consistent with most of our hypotheses. Here, we plot the optimistic estimate over time for the different chancellor candidates (for the pessimistic estimates, see Figures A1 and A2).¹⁴ First of all, it is clear that chancellor candidates became less important for voting intentions over the period under study (H1a). However, the phases in 2020 and 2021, where green lines are added because a candidate of the Greens is also queried, are generally characterised by increased candidate effects (H1b). Thus, if the choice for the chancellor preference more accurately reflects the party system, it is more consequential which candidate a respondent favours.

Figure 1: Development of chancellor candidate effects from 1991 to 2021 (optimistic estimate)



Dashed vertical lines: challenger nominated; solid vertical lines: Bundestag election; colours of lines show party affiliation: CDU/CSU: black/navy, SPD: red/cranberry, Greens: green; transparent lines: new candidate set, while old constellation is still polled; initials used, for full names, see Table A2; underlined initials: incumbent chancellor.

Larger version of Figure 1 available at: <https://doi.org/10.24338/mip-2024267-287>.

¹⁴ In Figures 1, A1 and A2, candidates are referenced by their initials. Table A2 lists which persons are referred to by which initials. It also documents the extent to which each individual chancellor candidate was associated with voting for or against his or her party.

With regard to the second pair of hypotheses, these bivariate findings are also in line with our expectations: The vertical dashed lines indicate the time at which the challenger was appointed as chancellor candidate, while the solid lines mark the dates on which federal elections are held. We see across the board that once a person is officially nominated, he or she is more strongly associated with votes for the nominating party. In cases where the nomination is the starting point of being considered in the questionnaire (e.g. Frank-Walter Steinmeier (FS) in 2009), preference for her or him has a stronger effect on voting for the respective party than it is the case for the politician considered before (H2a).

There are different ways to evaluate the incumbency effect (H2b). First, incumbents, indicated by the underlined initials in Figure 1, can be compared to their challengers. Here, it shows that they generally shape voting intentions for their respective party to a higher degree. However, the difference is a lot more pronounced when the challenger is not officially nominated, as is the case in most of any legislative period. Second, eventual chancellors can be observed in their progression from non-nominated, to nominated candidate and finally to incumbent. Past chancellors in our sample are Helmut Kohl (HK, 1982–1998), Gerhard Schröder (GS, 1998–2005), and Angela Merkel (AM, 2005–2021), with Olaf Scholz (OS, since 2021) being the current incumbent. Using this intrapersonal comparison, it does not seem to be the case that incumbency makes a clear difference compared to just being a nominated candidate. However, the patterns may be confounded by the general trend towards de-chancellorisation, as winning the election for the first time logically came at a later point in time than being nominated and no former chancellor was nominated again after being voted out of office.

Regarding the electoral cycle, the association between candidates and their party tends to increase towards the election date (H3a). The effect immediately after the election remains at a high but somewhat reduced level (H3b). While the most recent election in 2021 seems to be an exception with its small effects of the chancellor preference in the aftermath of the election, it remains to be seen if in the middle of the election period the effect of the chancellor preference might even drop further.

This graphical overview obviously does not allow for any control variables and does not enable the quantification of effects on the strength of the chancellor's preference. In addition, for the sake of clarity, only one candidate constellation per week is shown, i.e. the constellation that has been surveyed continuously for the most weeks at a given time. In the multivariate analyses, documented in Table 1, these deficits are addressed using multiple linear regression with *all* candidate-week combinations as the units of investigation allowing for a more appropriate evaluation of our hypotheses.

Table 1: Determinants of the effect of the chancellor preference

	m1o	m1p1	m1p2	m2o	m2p1	m2p2	m3o	m3p1	m3p2
Week-ID (effect for each legislative period)	-3.399*** (0.047)	-2.150*** (0.036)	-0.630*** (0.026)	-3.561*** (0.050)	-2.316*** (0.038)	-0.716*** (0.028)	-2.030*** (0.089)	-0.962*** (0.070)	0.474*** (0.050)
Three candidates (CDU/CSU;SPD;Gr.) (y/n) ENEP				4.353*** (0.464)	3.975*** (0.334)	1.861*** (0.220)	5.822*** (0.449)	4.969*** (0.317)	2.545*** (0.202)
Candidate status (Ref. nominated candidate)	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
Non-nominated challenger	-7.835*** (0.456)	-4.440*** (0.329)	-2.779*** (0.220)	-6.786*** (0.465)	-3.520*** (0.333)	-2.314*** (0.224)	-7.179*** (0.444)	-3.750*** (0.314)	-2.650*** (0.205)
Incumbent facing nominated challenger	2.202*** (0.582)	-0.033 (0.419)	0.732*** (0.282)	3.185*** (0.585)	0.843*** (0.418)	1.160*** (0.284)	2.476*** (0.560)	0.307 (0.395)	0.681*** (0.259)
Incumbent facing non-nominated challenger	1.773*** (0.474)	-0.119 (0.342)	0.289 (0.228)	3.043*** (0.488)	1.001*** (0.349)	0.849*** (0.235)	2.446*** (0.467)	0.610 (0.330)	0.387 (0.215)
Weeks since last Bundestag election (* 10)	-1.132*** (0.001)	-0.550*** (0.000)	-0.288*** (0.000)	-1.187*** (0.001)	-0.006*** (0.000)	-0.003*** (0.000)	-1.150*** (0.001)	-0.597*** (0.000)	-0.305*** (0.000)
Weeks since last Bundestag election (* 10) #	0.064*** (0.000)	0.032*** (0.000)	0.022*** (0.000)	0.066*** (0.000)	0.034*** (0.000)	0.023*** (0.000)	0.063*** (0.000)	0.033*** (0.000)	0.020*** (0.000)
Party (Ref. CDU/CSU) SPD	ref. -4.850*** (0.201)	ref. -0.614*** (0.147)	ref. 0.597*** (0.097)	ref. -4.724*** (0.200)	ref. -0.505*** (0.144)	ref. 0.647*** (0.097)	ref. -4.824*** (0.191)	ref. -0.578*** (0.136)	ref. 0.587*** (0.088)
Greens	8.788*** (0.599)	7.236*** (0.432)	6.413*** (0.280)	5.977*** (0.664)	4.715*** (0.475)	5.248*** (0.310)	6.277*** (0.634)	4.910*** (0.447)	5.438*** (0.283)
Constant	70.945*** (0.822)	41.437*** (0.622)	14.145*** (0.440)	71.780*** (0.818)	42.460*** (0.617)	14.732*** (0.441)	72.693*** (0.783)	42.074*** (0.582)	13.586*** (0.404)
R ²	70.53%	56.47%	41.31%	70.79%	57.51%	41.92%	73.82%	62.85%	52.61%
Number of candidates*weeks	4,244	4,070	3,838	4,244	4,070	3,838	4,244	4,070	3,838

Standard errors in parentheses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Models based on the optimistic estimate are denoted by an “o”; for the first pessimistic estimate it is “p1”, for the second pessimistic estimate “p2”.

Our first set of models (m1) strongly supports the idea of a de-chancellorisation (H1a): Using the optimistic estimate (m1o), in a timespan of four years – roughly one regular legislative period – pseudo-R² decreased by 3.4 percentage points. With the more pessimistic (m1p1) and the most pessimistic estimate (m1p2), at first sight, the association seems to be clearly less pronounced with a reduction of 2.2 and 0.6 percentage points respectively. However, as the average pseudo-R² for the optimistic estimate is 22.6, while it is 12.0 for the first and 5.7 for the second pessimistic estimate, the effects actually are comparable.

In our second model variation (m2), we add the information whether respondents were asked about their chancellor preference with two or three candidates to choose from. As expected, in weeks with an additional candidate the chancellor preference is a better predictor of voting intentions and controlling for this variable further strengthens the negative time trend. This speaks in favour of the re-

chancellorisation hypothesis (H1b). It is noteworthy that candidates from the Greens – the only party that fielded an additional candidate – generally affect voting for or against their party more strongly than CDU/CSU- and SPD-candidates. However, the effect of three chancellor candidates is estimated controlling for the candidates' party affiliation, so in the respective weeks the pseudo-R² increases for candidates of all parties.

Finally, the third set of models (m3) include the effective number of electoral parties calculated anew for every week on the basis of the voting intentions of our respondents.¹⁵ This addition has a strong reductive effect on the negative time trend suggesting that the de-chancellorisation is indeed largely due to a more fragmented electorate.

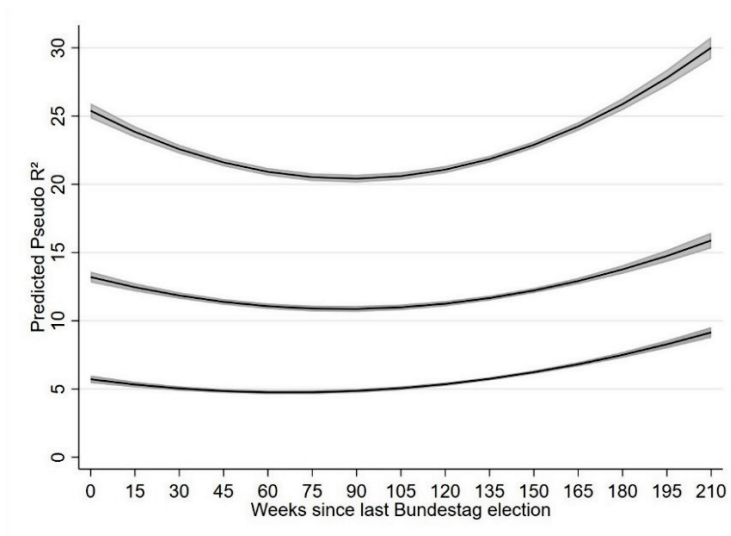
Focusing on the candidate status, nominated candidates are more influential in shaping voting intentions for or against their party than non-nominated candidates (H2a). Depending on the specific model composition, there is an impressive “nomination advantage” of seven to eight percentage points for the optimistic estimate, and comparable values for the pessimistic estimates, given their respective means.

However, it cannot be stated with sufficient certainty that incumbency has an additional positive effect, compared to mere nomination (H2b): Using optimistic estimates, additional (up to) 2.5 percentage points are compatible with the “Kanzlerbonus”, i.e. an incumbency advantage for chancellors. In some models, however, the results for the pessimistic estimates fail to reach statistical significance.¹⁶ This pattern matches arguments made in the literature: The evaluation of an incumbent who represents his or her party over a long period of time may contribute to the assessment of the party itself (Klingemann and Taylor, 1977: 315). Thus, not attributing the part of the variance explained by both – party and candidate – to the candidate, might specifically bias results against an incumbency advantage.

¹⁵ The effective number of electoral parties (ENEP) is calculated as 1 divided by the sum of the squared vote shares of each party (Laakso and Taagepera, 1979: 4).

¹⁶ Otherwise, the results are fairly consistent across the varying dependent variables and the few differences we observe are not due to the different number of observations: Using only those cases for which the pessimistic estimate 2 is available, the results for the optimistic estimate and for the pessimistic estimate 1 do not change notably (not documented).

Figure 2: Effects of chancellor preference on voting intentions over the electoral cycle (models m1)



From top to bottom, optimistic estimate, pessimistic estimate 1 and pessimistic estimate 2; shaded area indicates 95% confidence interval.

Finally, we test our hypotheses about the dependency of the chancellor candidate effects from temporal proximity to the general election allowing for non-linear effects. As was suggested by the graphical review earlier, at the end of a legislative period, i.e. during the election campaign, the chancellor preference is particularly important for the vote choice (H3a). Shortly after the election, the effect is also more pronounced than in the middle of the legislative period (H3b). For the models m1, we have visualised the average development of the effects within an electoral period (Figure 2). Depending on the estimate, the effect is at least 1.5 times higher in the weeks before an election than in the middle of a legislative period.¹⁷

6. Summary and Conclusions

Most longitudinal analyses of the personalisation of voting behaviour in Germany to date have examined the development of the strength of the effect of chancellor candidates on the vote for their party. Since only the SPD and the CDU/CSU

¹⁷ The electoral cycle also proved to be an important control variable. For instance, our bivariate analysis (Figures 1, A1, and A2) left us with the impression that it is crucial whether an incumbent faces a nominated or a non-nominated candidate. However, the underlying reason for these bivariate differences is that incumbents run against nominated and non-nominated candidates at different phases of a legislative term – phases that vary in their extent of candidate voting.

fielded chancellor candidates in Germany before the 2021 Bundestag election, the analysis was thus limited to the effect of chancellor candidates on voting for the SPD or the CDU/CSU. Voters of other parties were either not considered at all in these studies (Kaase, 1994; Klingemann and Taylor, 1977; Ohr, 2000) or were pushed into a "middle category" between voting for the SPD and voting for the Union parties (Brettschneider, 2001, 2002; Brettschneider et al., 2006; Brettschneider and Gabriel, 2002), which was of no substantial interest. Moreover, the other independent variables of the Ann-Arbor model were coded as differentials that depict the differences in evaluations between the SPD and the Union parties. Thus, again, only the SPD and CDU/CSU were contrasted. This type of analysis is not necessarily wrong. If one understands the personalisation of voting behaviour as a process in which the chancellor candidates become increasingly important for the decision to vote for one of the two major parties, this analytical strategy can certainly be justified. However, one can have legitimate doubts about this narrow understanding of the concept of personalization. Even if one understands personalization as just described in terms of the chancellorisation of electoral decision-making, there is no reason to assume that the chancellor candidates should not also influence the electoral decision of voters from other parties.

Consequently, one can also have a different, broader understanding of chancellorisation of voting behaviour. In this case, the focus of the investigation would be on whether the chancellor candidates increasingly influence the voting decisions of the electorate as a whole over time. Adopting this perspective, however, the commonly held expectation of a rising electoral relevance of chancellor candidates can hardly be justified. After all, as the SPD and the CDU/CSU are less and less successful in mobilising relevant parts of the electoral market, we cannot expect their chancellor candidates to be more influential on the voting behaviour of the electorate as a whole. On the contrary, it is more plausible that the strength of the effect of the chancellor candidates on the electoral decision is declining over time. And this is exactly what we find in our empirical analyses. Over the period studied, 1991 to 2021, chancellor candidates shape voting intentions less and less. This is true whether one uses optimistic or pessimistic effect estimates. We refer to this process as *de-chancellorisation* in the context of our paper.

The main cause of the de-chancellorisation trend we have identified is the increasing fragmentation of the German party system. This is shown empirically by the fact that, in our explanatory models, the effect of time weakens considerably when controlling for the effective number of parties. The chancellor candidates of the SPD and the CDU/CSU thus represent an increasingly smaller part of the electorate, which makes them less relevant for electoral decisions. Against this background, it is possible to formulate very clear expectations as to when the trend toward de-chancellorisation should be halted. If the support of one of the other parties becomes large enough to allow it to credibly nominate its own

candidate for chancellor, a process of re-chancellorisation of voting should begin. This is because the range of candidates now again appeals to a larger part of the electorate. And indeed, our empirical analyses show that in the case of three competing chancellor candidates, their effect on the electoral decision for all parties is stronger. The decision by Bündnis 90/Die Grünen to nominate its own candidate for chancellor in the 2021 Bundestag election should thus mark a trend reversal.

Our empirical analyses provide three other important insights. Since the survey data we use consider chancellor preferences even at times when not all parties have officially nominated someone as their chancellor candidate and, consequently, “hypothetical” chancellor candidates are used in some cases, we were able to examine the effect of a candidate's formal nomination. We find that being nominated indeed significantly strengthens the effect of the preference for a candidate on voting for his or her party. Consequently, the official nomination of chancellor candidates by German parties is more than a purely symbolic campaign gimmick, but is actually perceived by voters and factored into their decision-making. Moreover, with these data we were able to show that the effect of the chancellor candidates on voting is subject to a kind of electoral cycle. This effect is strongest shortly before and shortly after a Bundestag election, then decreases until the middle of the legislative period and then increases again. Finally, we could not clearly prove the existence of a positive incumbency effect.

It remains to be emphasised that our finding of a de-chancellorisation of voting in Germany does not contradict a recent study by Garzia et al. (2022), which shows a trend towards personalisation of voter behaviour for fourteen Western European parliamentary democracies (including Germany) for the period 1961 to 2018. Namely, the authors investigate the strength of the influence of all relevant party leaders on the electoral decision in favour of their respective parties. The extent of candidate voting should only depend on the fragmentation of the party system if the analysis is limited to the subset of politicians who actually run for the highest office.

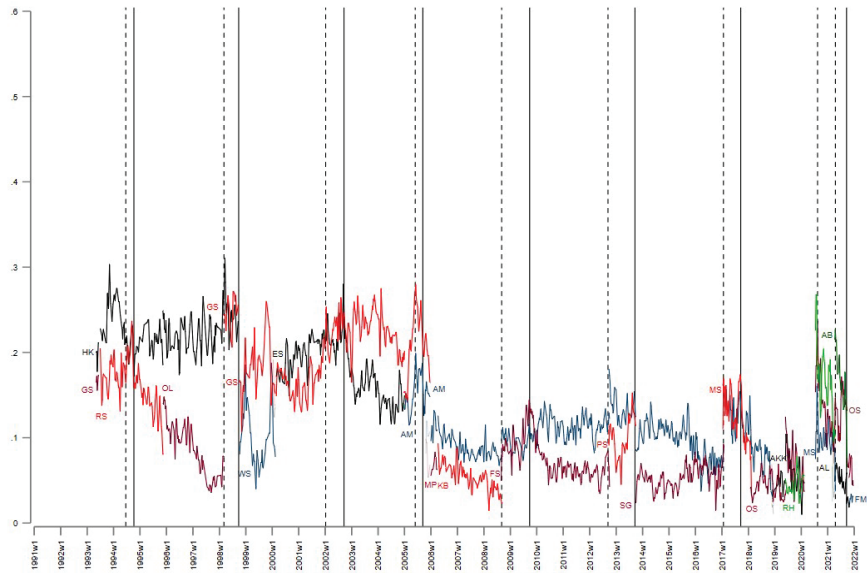
As far as the international transferability of our findings is concerned, similar processes should be expected in many countries. Since the increasing fragmentation of the party system – also due to electoral system reforms (Colomer, 2005) – is a characteristic of most developed parliamentary democracies (Best, 2010), the vote shares of those parties that have traditionally nominated candidates for the office of head of government should also decline there. As a result, a *de-presidentialisation* of the electoral decision in the sense of a decreasing strength of the effects of the evaluation of candidates for the highest office of the political executive is to be expected here as well. A subsequent *re-presidentialisation* can be expected when additional parties have become strong enough to credibly nominate a candidate themselves.

Appendix

Table A1: Generating optimistic and pessimistic estimates of the chancellor candidate effect for one week (3rd week in 1998)

	CDU/CSU candidate Helmut Kohl					SPD candidate Gerhard Schröder				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Chancellor preference	4.359*** (0.002)		3.939*** (0.002)		3.703*** (0.003)	3.125*** (0.001)		2.719*** (0.001)		2.456*** (0.002)
Issue competence		3.288*** (0.002)	2.663*** (0.002)	2.768*** (0.002)	1.944*** (0.003)		2.369*** (0.002)	1.819*** (0.002)	2.276*** (0.002)	1.459*** (0.002)
Supporter of candidate's party				3.818*** (0.002)	3.574*** (0.003)				4.548*** (0.004)	4.145*** (0.004)
Constant	-2.300*** (0.001)	-1.720*** (0.001)	-2.790*** (0.001)	-3.162*** (0.002)	-4.093*** (0.002)	-1.464*** (0.001)	-0.411*** (0.001)	-1.708*** (0.001)	-1.221*** (0.001)	-2.264*** (0.001)
N	1,619	1,507	1,507	1,305	1,305	1,619	1,507	1,507	1,305	1,305
Pseudo-R ²	47.0%	26.8%	54.7%	56.5%	70.7%	33.4%	16.0%	37.6%	42.9%	54.1%
Optimistic estimate	47.0%					33.4%				
Pessimistic estimate 1	27.9 PP					21.6 PP				
Pessimistic estimate 2	14.2 PP					11.2 PP				

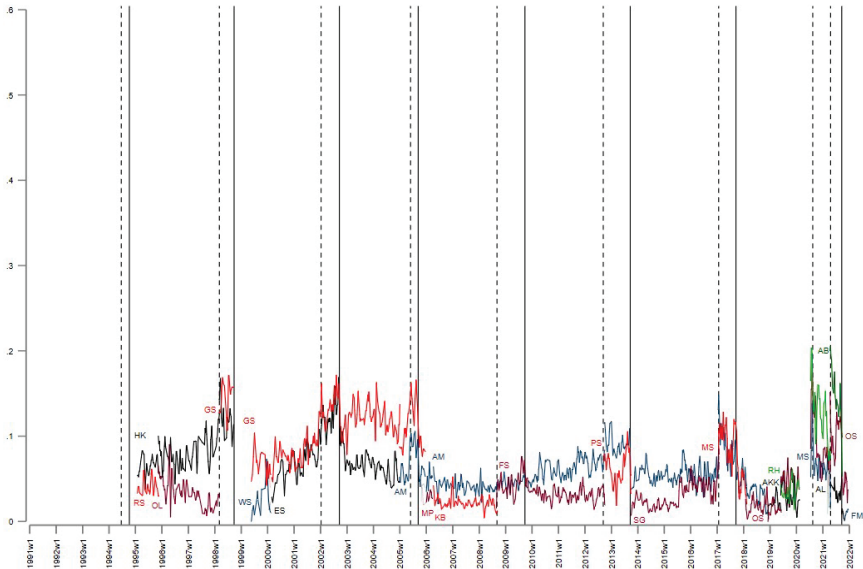
Figure A1: Development of chancellor candidate effects from 1991 to 2021 (pessimistic estimate 1)



Dashed vertical lines: challenger nominated; solid vertical lines: Bundestag election; colours of lines show party affiliation: CDU/CSU: black/navy, SPD: red/cranberry, Greens: green; transparent lines: new candidate set, while old constellation is still polled; initials used, for full names, see Table A2; underlined initials: incumbent chancellor.

Larger version of Figure A1 available at: <https://doi.org/10.24338/mip-2024267-287>.

Figure A2: Development of chancellor candidate effects from 1991 to 2021 (pessimistic estimate 2)



Dashed vertical lines: challenger nominated; solid vertical lines: Bundestag election; colours of lines show party affiliation: CDU/CSU: black/navy, SPD: red/cranberry, Greens: green; transparent lines: new candidate set, while old constellation is still polled; initials used, for full names, see Table A2; underlined initials: incumbent chancellor.

Larger version of Figure A2 available at: <https://doi.org/10.24338/mip-2024267-287>.

Table A2: Chancellor candidate effects differentiated by individual candidate

Candidate names and initials used in Figures 1, A1 and A2	optimistic estimate			pessimistic estimate 1			pessimistic estimate 2			
	N	mean	sd	N	mean	sd	N	mean	sd	
Annalena Baerbock	AB	40	27.2	7.6	40	14.5	5.6	40	12.5	5.4
Kurt Beck	KB	125	8.8	2.1	125	5.3	1.8	125	2.2	0.9
Helge Braun	-	5	3.3	0.7	5	0.9	0.4	5	0.3	0.3
Björn Engholm	BE	86	31.9	4.0	-	-	-	-	-	-
Sigmar Gabriel	SG	323	8.1	2.7	323	4.1	2.0	323	2.1	1.6
Robert Habeck	RH	84	18.5	6.4	84	11.6	6.9	84	8.9	5.4
Helmut Kohl	HK	366	44.2	4.2	279	22.7	3.6	192	8.4	3.4
Hannelore Kraft	-	12	10.0	2.0	12	5.3	1.1	12	1.2	0.5
Annegret Kramp-Karrenbauer	AKK	84	11.4	2.8	84	4.8	2.3	84	2.4	1.5
Oskar Lafontaine	OL	117	13.2	3.5	117	8.5	3.6	117	3.2	1.8
Armin Laschet	AL	46	10.0	3.4	46	4.5	1.8	46	2.9	1.7
Angela Merkel	AM	1,161	23.1	4.5	1,161	10.8	2.8	1,161	5.4	1.9
Friedrich Merz	FM	9	4.6	2.4	9	2.7	1.8	9	0.9	0.9
Andrea Nahles	AN	22	6.1	2.0	22	3.2	2.1	22	1.9	1.6
Matthias Platzeck	MP	23	9.8	1.9	23	6.7	1.7	23	2.7	0.9

Table A2 continued:

Candidate names and initials used in Figures 1, A1 and A2	optimistic estimate			pessimistic estimate 1			pessimistic estimate 2			
	N	mean	sd	N	mean	sd	N	mean	sd	
Norbert Röttgen	-	7	6.0	1.6	7	3.3	1.7	7	1.3	1.4
Wolfgang Schäuble	WS	70	17.0	4.0	70	10.2	3.5	41	2.7	1.7
Rudolf Scharping	RS	126	24.9	4.7	126	16.4	3.3	45	4.1	1.4
Olaf Scholz	OS	228	13.1	6.3	228	8.1	4.7	228	5.0	4.0
Gerhard Schröder	GS	614	30.6	5.2	613	19.1	4.3	578	9.8	3.3
Martin Schulz (SPD)	MS	54	22.4	4.7	54	12.8	3.9	54	8.1	3.7
Markus Söder (CSU)	MS	55	16.4	3.8	55	8.8	3.5	55	5.5	3.2
Peer Steinbrueck	PS	117	12.5	5.8	117	7.1	3.4	117	4.2	2.6
Frank-Walter Steinmeier	FS	213	12.3	3.4	213	7.5	2.6	213	3.5	1.4
Edmund Stoiber	ES	257	31.6	6.6	257	18.2	3.5	257	7.2	2.9
Total		4,244	22.6	11.2	4,070	12.0	6.6	3,838	5.7	3.7

Initials are omitted, when a candidate is not considered in Figures 1, A1 and A2.

References

- Barisione M (2009) So, what difference do leaders make? Candidates' images and the "conditionality" of leader effects on voting. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 19(4): 473–500.
- Best RE (2010) Increasing irrationality? The equilibrium relationship between electoral and legislative party system size, 1950–2005. *Electoral Studies* 29(1): 105–116.
- Brettschneider F (2001) Candidate-Voting. Die Bedeutung von Spitzenkandidaten für das Wählerverhalten in Deutschland, Großbritannien und den USA von 1960 bis 1998. In: Klingemann HD and Kaase M (eds) *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998*: Wiesbaden: Springer Fachmedien, pp. 351–400.
- Brettschneider F (2002) *Spitzenkandidaten und Wahlerfolg. Personalisierung – Kompetenz – Parteien. Ein internationaler Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Brettschneider F (2009) Die "Amerikanisierung" der Medienberichterstattung über Bundestagswahlen. In: Gabriel OW, Weßels B and Falter JW (eds) *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005*: Springer, pp. 510–535.
- Brettschneider F and Gabriel OW (2002) The Nonpersonalization of Voting Behavior in Germany. In: King A (ed) *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*: Oxford: Oxford University Press, pp. 127–157.

- Brettschneider F, Neller K and Anderson CJ (2006) Candidate Images in the 2005 German National Election. *German Politics* 15(4): 481–499.
- Campbell A, Converse PE, Miller WE, et al. (1960) *The American Voter*. New York.
- Colomer JM (2005) It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down). *Political Studies* 53(1): 1–21.
- Debus M (2012) Sozialstrukturelle und einstellungsbasierte Determinanten des Wahlverhaltens und ihr Einfluss bei Bundestagswahlen im Zeitverlauf: Westdeutschland 1976 bis 2009. In: Schmitt-Beck R (ed) *Wählen in Deutschland. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 45*: Baden-Baden: Nomos, pp. 47–69.
- Garzia D, Ferreira da Silva F and Angelis A de (2022) Partisan dealignment and the personalisation of politics in West European parliamentary democracies, 1961–2018. *West European Politics* 45(2): 311–334.
- Jagodzinski W and Kühnel S (1990) Zur Schätzung der relativen Effekte von Issueorientierungen, Kandidatenpräferenzen und langfristiger Parteibindung auf die Wahlabsicht. In: Schmitt K (ed) *Wahlen, Parteieliten, politische Einstellungen*: Frankfurt: Peter Lang, pp. 5–64.
- Kaase M (1994) Is There Personalization in Politics? Candidates and Voting Behavior in Germany. *International Political Science Review* 15(3): 211–230.
- King A (2002) Do Leaders' Personalities Really Matter? In: King A (ed) *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*: Oxford: Oxford University Press, pp. 1–44.
- Klein M and Rosar U (2005) Die Wähler ziehen Bilanz: Determinanten der Wahlteilnahme und der Wahlentscheidung. In: Güllner M (ed) *Die Bundestagswahl 2002: Eine Untersuchung im Zeichen hoher politischer Dynamik*: Springer-Verlag, pp. 181–198.
- Klein M, Springer F and Kühling C (2022) „Last Man Standing“: Zur Bedeutung der Kanzlerkandidaten für das Ergebnis der Bundestagswahl 2021. *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen* 53(1): 17–38.
- Klingemann HD and Taylor CL (1977) Affektive Parteiorientierung, Kanzlerkandidaten und Issues: Einstellungskomponenten der Wahlentscheidung bei Bundestagswahlen in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 18(2/3): 301–347.
- Laakso M and Taagepera R (1979) “Effective” Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1): 3–27.
- Mayerl J and Faas T (2018) Campaign dynamics of cognitive accessibility of political judgments: measuring the impact of campaigns and campaign events using response latencies in two German rolling cross section studies. *Quality & Quantity* 52: 1575–1592.

- Ohr D (2000) Wird das Wählerverhalten zunehmend personalisierter, oder: Ist jede Wahl anders? Kandidatenorientierungen und Wahlentscheidung in Deutschland von 1961 bis 1998. In: Klein M, Jagodzinski W, Mochmann E and Ohr D (eds) *50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 272–308.
- Ohr D, Klein M and Rosar U (2013) Bewertungen der Kanzlerkandidaten und Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl 2009. In: Weißels B, Schoen H and Gabriel OW (eds) *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009*. Springer, pp. 206–230.
- Ohr D and Paasch-Colberg S (2015) Kandidaten-Priming in Wahlkämpfen: Ein Mehrebenenmodell zum Einfluss des politischkommunikativen Kontexts und der moderierenden Wirkung von Individualmerkmalen. In: Faas T, Frank C and Schoen H (eds) *Politische Psychologie. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 50*: Nomos, pp. 385–412.
- O'Malley E (2007) The power of prime ministers: Results of an expert survey. *International Political Science Review* 28(1): 7–27.
- Pappi FU and Shikano S (2001) Personalisierung der Politik in Mehrparteiensystemen am Beispiel deutscher Bundestagswahlen seit 1980. *Politische Vierteljahresschrift* 42(3): 355–387.
- Reinemann C and Wilke J (2007) It's the Debates, Stupid! How the Introduction of Televised Debates Changed the Portrayal of Chancellor Candidates in the German Press, 1949–2005. *Harvard International Journal of Press/Politics* 12(4): 92–111.
- Rosar U, Kühling C, Springer F, Klein M and Masch L (2024) „Wenn die Sonne niedrig steht...“ Kanzlerkandidierende und Wahlentscheidung bei der Bundestagswahl 2021. In: Weißels B, Schoen H and Gabriel OW (eds) *Wahlen und Wähler: Analysen zur Bundestagswahl 2021*. Springer, pp. 303–331.
- Schoen H (2004a) Kandidatenorientierungen im Wahlkampf. Eine Analyse zu den Bundestagswahlkämpfen 1980–1998. *Politische Vierteljahresschrift* 45(3): 321–345.
- Schoen H (2004b) Winning by Priming? Campaign Strategies, Changing Determinants of Voting Intention, and the Outcome of the 2002 German Federal Election. *German Politics & Society* 22(3): 65–82.
- Spier T (2007) Guido Westerwelle – Der Kandidat, der keiner war. In: Forkmann D and Richter S (eds) *Gescheiterte Kanzlerkandidaten der Bundesrepublik Deutschland. Von Kurt Schumacher bis Edmund Stoiber*: Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 392–423.

Außerhalb gewohnter Pfade.

Wer zählt zum Wählerpotential des Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW)?

Olaf Jandura¹/Frank Marcinkowski²/Fabian Anicker³

1. Einleitung

Tut sie es oder tut sie es nicht? Seit der Veröffentlichung ihres Buches „Die Selbstgerechten“ (Wagenknecht, 2021) wurde in Deutschland diskutiert, ob und wann Sahra Wagenknecht eine Abspaltung von der Partei „Die Linke“ wagt und wie viele Mandatsträger der Linken sich dieser neuen politischen Kraft anschließen würden. Bereits im Vorfeld der Gründung gab es demoskopische Studien zum Wählerpotenzial dieser möglichen neuen Partei (Forschungsgruppe Wahlen e.V., 2023). Mit der Gründungsversammlung der Partei *Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit* am 8. Januar in Berlin waren die Spekulationen hinfällig und die Frage wurde relevant, welche Rolle die Partei bei den anstehenden Europa- und Landtagswahlen 2024 in Deutschland insgesamt und in einzelnen Bundesländern spielen kann. Insbesondere wurden die Optionen für die Landtagswahlen in Thüringen und Sachsen diskutiert (Neuerer, 2024).

Sonntagsfragen attestierten der BSW bereits im Februar 2024 bundesweit einen Wähleranteil von 5% (infratest dimap, 2024a). Zwischen Februar und Mai wurden von verschiedenen Instituten Werte zwischen 5% und 7% ausgewiesen (Forschungsgruppe Wahlen e.V., 2024; infratest dimap, 2024b; Petersen, 2024). Mit der steigenden Zustimmung bei der Sonntagsfrage muss die Frage, ob in der Wählerschaft „Platz für die Wagenknecht-Partei“ ist (Wurthmann & Gerrits, 2024), umformuliert werden in: Wie viel Platz in der Wählerschaft ist für die neue Partei. Je sicherer die Umfragewerte über 5% liegen, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Partei vom sogenannten Fallbeileffekt der Veröffentlichung von Wahlumfragen betroffen ist. Der Fallbeileffekt besagt, dass Wähler von Parteien, die an der 5%-Sperrklausel zu scheitern drohen, lieber die Partei ihrer zweiten Wahl wählen, um ihre Stimme nicht zu verschenken (Hoffmann,

¹ Prof. Dr. Olaf Jandura ist Professor am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Abteilung für Kommunikations- und Medienwissenschaft, und Co-Leiter des Forschungsschwerpunkts Kommunikationsforschung am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Hochschule Düsseldorf.

² Prof. Dr. Frank Marcinkowski ist Inhaber des Lehrstuhls Kommunikations- und Medienwissenschaft I, Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

³ Dr. Fabian Anicker ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Kommunikations- und Medienwissenschaft I, Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

2015: 713). Daher interessiert, welche Parteien Wähler an die BSW abgeben und was eine mögliche BSW-Wahl determiniert.

2. Mögliche Determinanten einer BSW-Wahl

In der Forschung zu den Determinanten der Wahl neuer Parteien konnte gezeigt werden, dass diese multikausal zu erklären ist. Am Beispiel der Wahlentscheidung zugunsten der AfD veröffentlichte Pickel (2019) basierend auf der Nachwahlbefragung der GLES fünf Thesen zur AfD-Wahl, in denen heterogene Gründe für die Wahl der AfD herausgearbeitet wurden. Die Vermutungen zu den Determinanten der Wahl für die BSW orientieren sich stark an diesen Thesen. Mittels verschiedener theoretischer und methodischer Herangehensweisen, u.a. normative Klassifikationen (A. Wagner, 2023), Dokumentenanalysen (Ottini & Herold, 2024) und Umfragen (Decker et al., 2024), wurden verschiedene, teilweise konkurrierende Hypothesen und Befunde zur Wahl der BSW herausgearbeitet, die im Folgenden beginnend mit der Positionierung auf der stratifikatorischen und segmentären Position (Bennett & Iyengar, 2008) und folgend mit der Betrachtung soziodemographischer Merkmale präsentiert werden:

These 1: Die Wahl der BSW korreliert mit einer höheren Entfremdung vom politischen System.

Die erste These thematisiert die Positionierung der potenziellen BSW-Wählerschaft auf der stratifikatorischen Dimension, die die Nähe und Distanz zur politischen Sphäre beschreibt. Hierbei muss zwischen der politischen Selbstwirksamkeit und dem Responsivitätsvertrauen bzw. der Einschätzung der gegenwärtigen politischen Situation unterschieden werden (Kösters & Jandura, 2018). In den bisherigen Studien zur BSW gibt es kaum Befunde zur politischen Selbstwirksamkeit der potenziellen Wählerschaft, hingegen wird deutlich empirisch gezeigt, dass die potenziellen Wählerinnen und Wähler eine geringe Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und ein geringes Responsivitätsvertrauen eint. So konstatieren Wurthmann und Gerrits (2024) eine niedrige Demokratiezufriedenheit, Kuhn (2023) spricht von einer links-populistischen Partei und Decker et al. (2024: 12) stellen eine erhöhte politische Deprivationswahrnehmung fest.

These 2: Die Wählerschaft der BSW lässt sich richtungspolitisch eindeutig verorten

Die folgenden Thesen beziehen sich auf die segmentäre Dimension, die richtungspolitische Verortung der potenziellen Wählerschaft der BSW. Diese Verortung kann entlang der drei für die deutsche Gesellschaft zentralen politischen Konfliktlinien vorgenommen werden. Dies wären (1) die lange Zeit dominante sozioökonomische Konfliktlinie zwischen Sozialstaatlichkeit, die staatliche Interventionen zur Umverteilung von Ressourcen befürwortet, und Marktliberalität, die für freie Märkte mit möglichst minimaler staatlicher Intervention eintritt

(Koopmans & Zürn, 2019), (2) der politisch-kulturelle Grundkonflikt, bei dem sich unterschiedliche Vorstellungen über die Organisation der Gesellschaft gegenüberstehen – die liberale Perspektive befürwortet Freiheit, Eigenverantwortung und Partizipation, der autoritäre Pol favorisiert die Durchsetzung von Recht und Ordnung durch einen starken Staat (Weiß, 2013) – und (3) der globalisierungsbezogene Konflikt, der zwischen einer internationalen, offene Grenzen und universelle Normen befürwortenden Orientierung und einem nationalen, kulturellen Partikularismus sowie der Betonung nationaler Souveränität unterscheidet (Koopmans & Zürn, 2019, S. 1, 3).

These 2.1: Die Wahl der BSW korreliert mit sozialstaatlichen Einstellungen.

Verschiedene Studien stellen übereinstimmend fest, dass das Wählerpotenzial der BSW eher im sozialstaatlich orientierten Spektrum liegt. Wagner (2023) positioniert die Partei – basierend auf den Äußerungen von Sahra Wagenknecht zum Profil des BSW – im sozialstaatlichen Bereich der Konfliktlinie. Wagner et al. (2023: 629) sehen Sahra Wagenknecht ebenfalls in Übereinstimmung mit den Positionen der Linkspartei bei diesem Grundkonflikt (auch Peters & Bertels, 2024 S.6f.).

These 2.2: Die Wahl der BSW korreliert mit konservativen Einstellungen.

Hinsichtlich der Positionierung des BSW auf der politisch-kulturellen Konfliktlinie dominiert die Perspektive, dass es sich bei der BSW um eine eher konservative, an der Durchsetzung von Recht und Ordnung orientierte Partei handelt (A. Wagner, 2023: 2). Bei einigen Diagnosen konservativer Einstellungen ist jedoch eine Konfundierung mit der dritten Konfliktlinie zu verzeichnen.

These 2.3: Die Wahl der BSW korreliert mit einer globalisierungskritischen Grundeinstellung.

Eindeutig sind die Aussagen zur Verortung der Partei auf der globalisierungsbezogenen Konfliktlinie. BSW und deren potenzielle Wählerschaft vertreten einwanderungskritische Positionen (Wurthmann & Gerrits, 2024). Dieser Befund deckt sich mit der Studie von Decker et al. (2024: 15), die signifikant stärkere Ressentiments im Wählerpotenzial der BSW im Vergleich zu den GAL-Parteien feststellen. Gleiches gilt für die Ausprägungen des Chauvinismus und der Ausländerfeindlichkeit (ebenda: 10).

These 3: Die Positionierung der Wählerschaft der BSW widerspricht der Einbettungsthese der politischen Konfliktlinien.

Nach der Einbettungsthese (Kriesi et al., 2006) lassen sich die neu hinzugetretenen Konfliktlinien (politisch-kultureller und globalisierungsbezogener Konflikt), die zur Mehrdimensionalität politischer Konflikte beitragen (Giddens, 1994), in das traditionelle Links-Rechts-Spektrum (Kroh, 2007) einordnen. Sozialstaatlichkeit, Liberalität und Internationalität stehen dabei für linke Werte, während

Marktliberalität, Autorität und Nationalstaatlichkeit rechte Positionen darstellen. Die Pluralisierung der Parteienlandschaft in Westeuropa führte jedoch zu Positionenkombinationen, die nicht zur Einbettungsthese passen. Zum Beispiel vertritt die FPÖ in Österreich sowohl sozialstaatliche als auch autoritäre Positionen (Zaslove, 2004). Verschiedene dieser Positionenkombinationen wurden im Zusammenhang mit der BSW-Gründung diskutiert. Linke Werte wie Sozialstaatlichkeit werden mit rechten Werten der Nationalstaatlichkeit kombiniert (Rippberger, 2024; Jahn 2023). Wagner (2023) sieht in seinem Beitrag mit dem treffenden Titel „Lechts oder links?“ (Wagner 2023: 1) eine Kombination aus Sozialstaatlichkeit und auf der politisch-kulturellen Konfliktlinie angesiedelten autoritären Werten, die ein Alleinstellungsmerkmal der BSW im Parteiensystem bedeuten. Wurthmann und Gerrits (2024) konstatieren eine Kombination von einerseits sozialstaatlichen und andererseits einwanderungskritischen und gesellschaftlich konservativen Positionen.

These 4: Die Wahl der BSW korreliert mit einem Mittelschichthabitus

Betrachtet man die Indikatoren, die für die Ermittlung des sozioökonomischen Status herangezogen werden (Bildung und Einkommen), so liegt die Wählerschaft der BSW im Mittelfeld. Ihr Einkommen und das Bildungsniveau sind höher als bei den Nichtwählern und den unentschlossenen Wählern, aber niedriger als bei den Wählern von FDP, Grünen und CDU/CSU (Decker et al. 2024; 7f). Mit diesen Befunden übereinstimmend dokumentiert Candeias (2023) ein mittleres Einkommen beim Wählerpotenzial der BSW. Zusätzlich zeigen sich deutliche Altersunterschiede zwischen den älteren BSW-Wählern und den potenziellen Wählern der Linkspartei (ebenda).

These 5: Die Wahl der BSW korreliert mit dem Wohnort in Ostdeutschland.

Diese These wird damit begründet, dass die in These 1 und 2.3 dargestellten Einstellungssyndrome auf der segmentären Dimension in Kombination mit der großen Distanz zur politischen Sphäre gehäuft in Ostdeutschland auftreten (Pickel, 2019). Eine Alternativerklärung wird mit der ostdeutschen Sozialisation (Wurthmann & Gerrits 2024) angeboten, wobei Sozialisationseffekte der Generationenthese Mannheims folgend als Kohorteneffekte modellierbar sein müssten, wofür der Wähleranteil in Ostdeutschland im Wählerpotential der BSW zu gering ist.

3. Überschneidung der Wählerpotenziale

Die Kombination der Thesen 1 und 2.3 entspricht Thesen zur Wahl der AfD (Pickel 2019), daher resultieren Vermutungen, dass die BSW der AfD Wähler streitig machen kann. Unterstützung erfährt diese Vermutung durch die Positionierung der BSW im Ukraine-Krieg sowie zur Wirtschaftspolitik, die auf einen Populismus von links schließen lassen (Decker et al. 2024; Peters & Bertels, 2024).

Die Kombination der verschiedenen Thesen zur richtungspolitischen Verortung lässt hingegen den Schluss zu, dass sich die BSW außerhalb des Korridors der von Kriesi et al. (2006) beschriebenen Einbettungsthese der drei zentralen politischen Konfliktlinien bewegt, da sie traditionelle linke Werte wie Solidarität und Sozialstaatlichkeit mit rechten Werten der Nationalstaatsorientierung und Demarkation kombiniert. Die AfD ist bei den Konfliktlinien hingegen eindeutig positioniert. Diese Argumentation würde eher dafür sprechen, dass die BSW attraktiv für Wählerschichten aus dem Bereich der Sozialdemokratie bzw. alter linksliberaler Milieus ist (Decker et al. 2024).

Die Ergebnisse lassen sich auch dahingehend interpretieren, dass die BSW als neue politische Kraft noch keine klar positionierte Wählerschaft hat, sondern dass sich die Wählerschaft bzw. das Wählerpotenzial aus verschiedenen Wählergruppen mit heterogenen Einstellungssyndromen, die innerhalb, aber auch abseits der Links-Rechts-Dichotomie platziert sind, zusammensetzt. Über diese Überlegungen lassen sich auch die unterschiedlichen empirischen Befunde zu den Überschneidungen im Wählerpotenzial erklären. So wird auf der einen Seite postuliert, dass die BSW ihre Wähler aus der Wählerschaft der Linken, der AfD und von den Nichtwählern rekrutieren kann. Gut ein Drittel der Anhänger dieser Gruppen kann sich vorstellen, BSW zu wählen. Bei Grünen-, CDU/CSU- und SPD-Anhängern ist diese Quote weit geringer (zwischen 5 und 13%) (Wurthmann & Gerrits 2024). Das ZDF-Politbarometer (1/2024) kommt zu einer ähnlichen Rangfolge bei der Überschneidung (Linke 52%, AfD 36%). Basierend auf der Analyse der gesellschaftlichen Konfliktlinien kommt Wagner (2024) zu selbigem Ergebnis. Auf der anderen Seite sieht eine im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung durchgeführte Befragung (Candeias 2023) hingegen kaum Überschneidungspotenzial zwischen der Wählerschaft der Linken und der BSW. Nur 13% der potenziellen Linken-Wähler können sich vorstellen, BSW zu wählen (29% der potenziellen AfD- und 21% der potenziellen FDP-Wähler).

Diese Befunde werden von der Studie von Decker et al. (2024: 19) synthetisiert, die zusammenfassend formuliert, dass „das BSW unzufriedene Wähler aus dem sozialdemokratischen Parteienspektrum für sich gewinnen wird. Sprich: Von SPD und Die Linke“.

4. Forschungsfragen

Der Überblick offenbart noch einen sehr heterogenen Forschungsstand zum Wählerpotenzial der BSW, was aufgrund der Neuartigkeit des Phänomens und der fehlenden programmatischen Konsistenz nicht verwunderlich ist, sondern eine Konstante bei der Erforschung neuer politischer Parteien darstellt (Morlok et al., 2016). Neben heterogenen theoretisch-konzeptionellen Überlegungen kann die Heterogenität auch auf Unterschiede in der methodischen Umsetzung

zurückgeführt werden. So liegen (1) unterschiedliche Operationalisierungen bei der Ermittlung des Wählerpotenzials vor (Sonntagsfrage vs. Wählerpotenzialfrage), (2) in einer im Fluss befindlichen Debatte haben die Befragungen unterschiedliche Feldzeiten, die Spannweite reicht hier von 11/23 bis 04/24, und erfassen somit unterschiedliche politische Situationen (Forschungsgruppe Wahlen e.V., 2023; Petersen, 2024), (3) die Studien wurden mittels unterschiedlicher Befragungsmodi (f2f, telefonisch, online) und unterschiedlicher Stichprobenansätze (Onliner vs. Gesamtbevölkerung) durchgeführt. Studien zur letzten Bundestagswahl zeigen, dass die korrelativen Strukturen zwischen Variablen zur Wahlabsicht und zu politischen Einstellungen sich bei unterschiedlichen Befragungsmodi und den damit verbundenen Stichprobenansätzen signifikant unterscheiden können (Jandura, 2022).

Die Ambivalenzen im Forschungsstand und die Unterschiede in der methodischen Konzeption der Studien zur Kenntnis nehmend, möchte dieser Beitrag folgende Forschungsfragen beantworten:

- (1) Wie groß ist das Wählerpotenzial der BSW?
- (2) Welche Variablen determinieren die Zugehörigkeit zur potentiellen Wählerschaft des BSW? und
- (3) Wie groß ist die Überschneidung des Wählerpotenzials von BSW und anderen Parteien?

5. Methode und Operationalisierungen

Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden Daten einer für die wahlberechtigte Bevölkerung in Deutschland zwischen 18 und 79 Jahren repräsentativen Onlinebefragung herangezogen, die Ende März 2024 durch infas durchgeführt wurde. Die Befragten wurden aus dem Onlinepanel quo People von infas quo rekrutiert. Die Ausschöpfungsquote liegt bei für Onlinebefragungen zufriedenstellenden 68,9%. Nach Bereinigung der Fälle von Speedern und Straightlinern umfasst die Stichprobe 2.622 Befragte.

Die Zugehörigkeit zum Wählerpotenzial der BSW wurde über die Frage „Welche der folgenden Parteien kämen für Sie in Betracht, wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre?“ gemessen. Für jede der elf abgefragten Parteien sollten die Befragten angeben, ob diese für sie in Betracht käme oder nicht in Betracht käme. Durch die Möglichkeit von Mehrfachnennungen lässt sich eine positive Beantwortung der Frage für die BSW als Indikator für das maximale Wählerpotenzial der Partei heranziehen. Gleiches ist für die anderen Parteien anzunehmen. Durchschnittlich 2,7 Parteien kamen in der Umfrage für einen Wähler in Betracht. Dieser Wert illustriert Schwäche und Stärke des Indikators zugleich. Als Schwäche wird erachtet, dass durch die Mehrfachnennung keine eindeutigen Aussagen

zur Wahlabsicht getroffen werden können und die Parteien überschätzt werden. Als Stärke wird angesehen, dass man bei den derzeit sehr volatilen Sonntagsfragen und hohem Wechselwähleranteil so einen Eindruck davon erhält, zwischen welchen Parteien die Wählerinnen und Wähler schwanken und welche bei ihnen im Relevant Set für die nächste Bundestagswahl sind.

Als unabhängige Variablen wurden, neben soziodemographischen Angaben, die als Stellvertretervariablen für Konstrukte wie Habitus oder wahlgeografische Verortung stehen, politische Einstellungen auf der stratifikatorischen und auf der segmentären Dimension erfasst. Zur Soziodemographie zählen Alter (MW: 50,11, SD: 15,23), Geschlecht (52% Männer, 48% Frauen, 0,3% divers), Einkommen (bis unter 2000 Euro – 23%; 2000-3000 Euro – 30%; mehr als 3.000 Euro – 47%). Der Wohnort wurde über das Bundesland und den Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt, in der der Befragte lebt, ermittelt. Diese Erfassung ermöglicht es, neben der Ost-West-Dichotomie den Wohnort über verschiedene auf Landkreisebene operierende raumstrukturelle Klassifikationen und Typologien zu erfassen. So wurden für diese Studie die Räume des Sozialen Disparitätenberichts der Friedrich-Ebert-Stiftung (Gohla & Hennicke, 2023) repliziert. In diesem Bericht werden Indikatoren aus den Bereichen Wirtschaft, Politik und Soziales zu fünf in sich homogenen und untereinander heterogenen Strukturräumen wie dynamische Großstädte mit Exklusionsgefahr (28%), das wohlhabende Umland (11%), die solide Mitte (41%), altindustrielle geprägte Städte mit strukturellen Herausforderungen (9%) und strukturschwache Räume mit Aufholerfolgen (10%) differenziert.

Die stratifikatorische, die Nähe und Distanz zur politischen Sphäre beschreibende Dimension wurde über die Fragen zum politischen Interesse (Frage: „Wie stark interessieren Sie sich für Politik?“, 5er-Skala, „1“ sehr stark, MW= 2,47, SD=1.08), zur Demokratiezufriedenheit (Frage: „Wie zufrieden sind Sie – alles in allem – mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert?“, 4er-Skala, „1“ sehr zufrieden“, MW=2,59, SD=.89) und den Fragen zur internal und external political efficacy (PEKS-Kurzskala [Beierlein et al., 2014], „1“ sehr hoch, alpha = .79 bzw. .80) gemessen.

Die segmentäre, die unterschiedliche Positionierung auf den verschiedenen gesellschaftlichen Konfliktlinien repräsentierende Dimension wurde durch die Verortung der Befragten auf den drei, die gesellschaftlichen Konflikte dominierenden Konfliktlinien gemessen (Kösters & Jandura 2019). Bei sozioökonomischer und politisch-kultureller Konfliktachse wurden die Befragten gebeten, sich bei zwei bzw. drei konfligierenden Wertepaaren zu verorten. Für die Auswertung wurde die Anzahl der marktliberalen (MW= 0,63, SD= .75, Min. 0, Max. 2) und der liberalen Positionen (MW= 1,66, SD= .80, Min. 0, Max. 3) gezählt. Die Positionierung auf der globalisierungsbezogenen Konfliktachse wurde zweidimensional über die Einstellung zur Migrationsfrage sowie zur Denationalisierung erfasst.

Bei der Abfrage zur Migration werden drei verschiedene Aussagen zur Einwanderung bewertet ($c.alpha = .86$). Der so entstandene Index hat eine Spannweite von „3“ migrationsfreundlich bis „15“ migrationskritisch ($MW = 9,76$, $SD = 3,37$). Bei der Frage nach der Denationalisierung wurde gefragt, ob „bestimmte Arten von Problemen besser von den Vereinten Nationen oder transnationalen Organisationen gelöst werden könnten als von jeder nationalen Regierung einzeln“ ($c.alpha = .66$) (Allmendinger et al., 2013). Die Spannweite des Index beträgt hier „4“ national bis „12“ international orientiert ($MW = 7,80$, $SD = 2,21$). Beide Indices wurden zu einem die globalisierungsbezogene Konfliktachse repräsentierenden Gesamtindex ($c.alpha = .78$) zusammengeführt (Min. „7“ globalisierungsfreundlich, Max. „27“ globalisierungskritisch, $MW = 16,8$ $SD = 4,7$)

6. Ergebnisse

Die Ergebnisse werden in der Reihenfolge der Forschungsfragen vorgestellt.

FF1 Wie groß ist das Wählerpotenzial der BSW?

Mit einem Anteil von 22% der Nennungen ist das Wählerpotenzial der BSW im Mittelfeld der Zustimmung zu den Parteien. Ähnlich stark wie FDP (22%), AfD (21%), Freie Wähler (21%) und Linke (18%), stärker als Piratenpartei (10%), Werteunion (8%) oder Die Heimat (4%). CDU (43%), SPD (38%) und Bd.90/Die Grünen (31%) verfügen über ein größeres Wählerpotenzial. Das Ergebnis für die BSW ist vergleichbar mit dem der Handelsblatt-Umfrage aus dem Januar 2024, in der der INSA-Chef Binkert der BSW ein Wählerpotenzial von maximal 20% attestiert (Neuerer 2024). Eine sichere Wahlabsicht für die BSW kann für diejenigen Wähler unterstellt werden, die bei der Frage, welche Partei in Frage käme, nur die BSW angeben. Das trifft auf 2,3% der Stichprobe zu. Dieser Prozentsatz ist etwas niedriger als die Ergebnisse aktueller Sonntagsfragen. Die große Spannweite zwischen einerseits dem Wählerpotential (22%) und andererseits einer festen Bindung an die BSW (2,3%) ist ein Indiz für eine noch geringe Ausschöpfung der potentiellen Wählerschaft.

FF2: Welche Variablen determinieren die Zugehörigkeit zur BSW?

Um diese Frage zu beantworten, werden zunächst die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Merkmalen beginnend mit den Soziodemographika bivariat untersucht, um anschließend eine multivariable Analyse zu den Determinanten der Zugehörigkeit zum Wählerpotential durchzuführen. Hinsichtlich der soziodemographischen Variablen zeigt sich, dass Wähler im BSW-Wählerpotenzial sich hinsichtlich der Zusammensetzung der Geschlechter nicht von der Gesamtbevölkerung unterscheiden. Schaut man auf die formale Bildung, sind mittlere Bildungsabschlüsse (mittlere Reife) mit 43% überrepräsentiert ($X^2: 8,121$ [$df=2$], $p < 0,05$: Cramers $V = .06$), in der Altersverteilung trifft das auf die Gruppe der über 60-

Jährigen zu (37% zu 32%, $X^2: 16,252$ [df=3], $p < 0,01$: Cramers $V = .08$). Aus wahlgeografischer Perspektive wird deutlich, dass das Wählerpotenzial der BSW in den neuen Bundesländern deutlich überrepräsentiert ist. Ein Anteil von 28% ostdeutscher Wähler im Wählerpotenzial übertrifft den Anteil ostdeutscher Wähler (16%) signifikant ($X^2: 73,538$ [df=3], $p < 0,001$: Cramers $V = .17$), differenziert nach Bundesländern hat die BSW in Thüringen (42%), Brandenburg (41%) und Sachsen (40%) den größten Rückhalt. In den alten Bundesländern sind die Anteile halb so hoch (Spannbreite von 14% in Bremen und 24% im Saarland, $X^2=87,418$ [df=15], $p < 0,001$, Cramers $V = .170$).

Betrachtet man die Nähe und Distanz zur politischen Sphäre (stratifikatorische Dimension), zeigt sich einerseits, dass sich die Wähler im BSW-Wählerpotenzial hinsichtlich des politischen Interesses und der politischen Selbstwirksamkeit (internal political efficacy) vom Bevölkerungsdurchschnitt nicht unterscheiden. Sie sind tendenziell politisch interessierter (22% vs. 20% sehr starkes politisches Interesse, $X^2:13,613$ [df=4], $p < 0,01$: Cramers $V = .07$). Im Gegensatz dazu finden sich deutliche Unterschiede beim Responsivitätsvertrauen (external political efficacy) und der Demokratiezufriedenheit, die im BSW-Wählerpotenzial weit geringer sind. So zählt jeder zweite BSW-Anhänger (49%) zum Quartil mit dem niedrigsten Responsivitätsvertrauen ($X^2:54,658$ [df=3], $p < 0,001$, Cramers $V = .12$) und 32% sagen im Vergleich zu 20% in der Gesamtstichprobe, dass sie mit dem Funktionieren der Demokratie „überhaupt nicht zufrieden“ seien ($X^2:111,574$ [df=3], $p < 0,001$, Cramers $V = .20$).

Auf der segmentären Dimension gibt es auf allen drei Konfliktachsen signifikante Unterschiede, wobei diese beim globalisierungsbezogenen Grundkonflikt am auffälligsten sind. So stimmen zwei Drittel des Wählerpotentials der BSW migrations- und globalisierungskritischen Positionen zu (Gesamtwählerschaft 50%) ($X^2:66,551$ [df=3], $p < 0,001$, Cramers $V = .17$), gleichzeitig sind potentielle BSW-Wähler auf der politisch-kulturellen Konfliktachse liberaler (MW= 1.82 vs. 1,60 liberale Positionen, $p < .05$.) aber auf der sozio-ökonomischen Konfliktachse nicht sozialstaatlicher eingestellt (MW= .63 vs. .65 marktliberale Positionen, n.s.).

Um zu überprüfen, welche dieser Zusammenhänge unter Kontrolle der Drittvariablen bestehen bleibt, wurde eine binär logistische Regression mit der abhängigen Variable Zugehörigkeit zum BSW-Wählerpotential („1“ ja, „0“ nein) durchgeführt. Bei einem Cut-Wert von 0,5 waren 76,7% richtiger Zuordnungen bei einem Nagelkerkes R-Quadrat .123 zu verzeichnen. So wird die Zugehörigkeit zum BSW Wählerpotential von folgenden Variablen determiniert: Auf der stratifikatorischen Dimension (1) eine geringe Demokratiezufriedenheit sowie (2) eine hohe politische Selbstwirksamkeit, auf der segmentären Dimension (3) eine starke migrationskritische und nationale Einstellung sowie (4) auf der politisch-kulturellen Achse eine liberale Einstellung. Wahlgeographisch lässt sich feststellen, dass (5) das Wohnen

in ländlichen Regionen in Ostdeutschland die Wahrscheinlichkeit steigert, zum Wählerpotential der BSW zu zählen (Tabelle 1)

Diese Befunde stützen einerseits Studien, die der BSW-Wählerschaft einen (1) Ostbias (Petersen, 2024), eine (2) Entfremdung von der politischen Sphäre (Kuhn, 2023) und (3) eine migrationskritische und nationale Positionierung auf der globalisierungsbezogenen Konfliktachse attestieren (Rippberger, 2024). Die Befunde widersprechen Studien, die auf der politisch-kulturellen Konfliktlinie eher konservative Positionen vermuten (Ottens & Herold, 2024).

Tabelle 1: Determinanten der Zugehörigkeit zum Wählerpotential der BSW

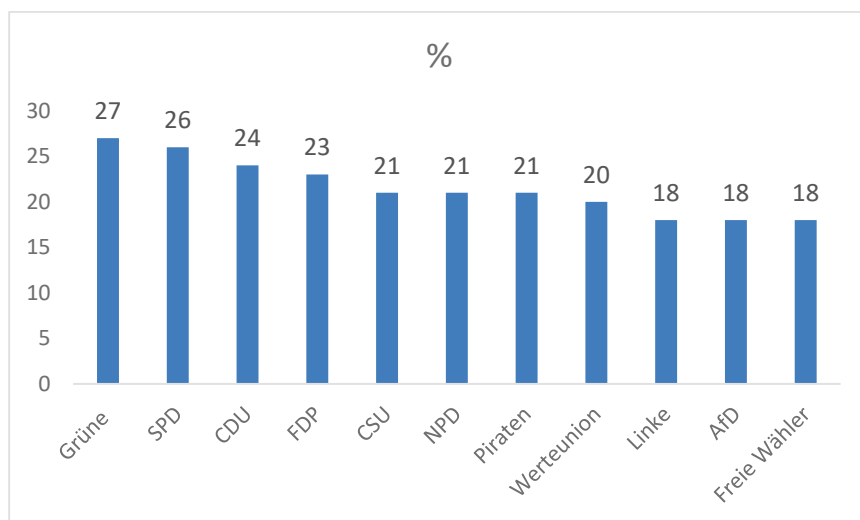
	Regressions- koeff.B	Standard- fehler	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Soziodemographie						
Geschlecht (Männer)	0,07	0,10	0,50	1	n.s.	1,075
Alter (alt)	0,00	0,00	0,00	1	n.s.	1,000
Bildung (hoch)	0,00	0,08	0,00	1	n.s.	1,001
Einkommen (hoch)	-0,08	0,06	1,36	1	n.s.	0,927
Raumstrukturelle Zugehörigkeit						
Großstädte mit Exklusionsgefahr (zugehörig)	-0,15	0,13	1,51	1	n.s.	0,857
starkes Umland (zugehörig)	-0,13	0,17	0,55	1	n.s.	0,882
ländliche Regionen mit Aufholerfolgen (zugehörig)	0,87	0,15	33,37	1	0,000	2,378
altindustrielle Städte und Regionen (zugehörig)	-0,06	0,19	0,11	1	n.s.	0,939
pol. Selbstwirksamkeit						
Politisches Interesse (gering)	-0,06	0,06	1,04	1	n.s.	0,944
Internal PE (gering)	-0,08	0,04	4,70	1	0,030	0,922
Responsivitätsvertrauen						
Demokratiezufriedenheit (gering)	0,37	0,06	31,91	1	0,000	1,443
External PE (gering)	0,03	0,04	0,83	1	n.s.	1,033
Richtungspol. Verortung						
Globalisierungsbez. Konflikt (globalisierungskritisch)	0,03	0,01	5,66	1	0,017	1,030
Pol.-kult. Konflikt (liberal)	0,17	0,07	6,46	1	0,011	1,184
Sozio-ök. Konflikt (marktliberal)	-0,01	0,07	0,03	1	n.s.	0,989
Konstante	-2,73	0,51	28,99	1	0,000	0,065

a.V. Wählerpotential BSW „0“ nicht zugehörig, „1“ zugehörig, Nagelkerkes R-Quadrat .123, Cut-Wert 0,5

FF3: Wie groß ist die Überschneidung des Wählerpotenzials von BSW und anderen Parteien?

Die dritte Forschungsfrage adressiert die Überschneidungen in den Wählerpotenzialen. Welche empirischen Evidenzen gibt es dafür, dass – wie vermutet – die BSW Parteien wie der AfD oder der Linkspartei Stimmen abnehmen kann? Hierfür wurden die Wählerpotenziale der einzelnen Parteien mit dem Wählerpotential der BSW gekreuzt. Eine hohe Überschneidung zwischen den Wählerpotenzialen der Parteien wird dabei als hohe Konkurrenz um die Wählerschaft interpretiert. Die Ergebnisse überraschen. Das Wählerpotenzial der Linkspartei und der AfD hat mit dem Wählerpotenzial der BSW die geringsten Überschneidungen. Nur knapp jeder fünfte Befragte, für den Linkspartei oder AfD in Frage käme, sagt dies auch für die BSW. Bei den Grünen (27%), der SPD (26%) und der CDU (24%) liegt dieser Wert höher. Diese Befunde stützen die Ergebnisse der Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung (Candeias, 2023), die ebenfalls für die Linkspartei ein geringes Überschneidungspotenzial sieht. Im Vergleich zu allen bisherigen Studien überrascht der geringe Überschneidungsgrad mit der AfD (Graphik 1). Dies stützt die Position des Bremer Politikwissenschaftlers Probst, der bezweifelte, dass die BSW in das AfD-Lager einbrechen kann (Neuerer 2024).

Graphik 1: Überschneidungen im Wählerpotenzial



Lesebeispiel: Für 27% des Wählerpotenzials der Grünen kommt auch die BSW in Frage

Fokussiert man auf die Wählerpotenziale von BSW und AfD, zeigt sich, dass sich 35% der Stichprobe vorstellen können, AfD und/oder BSW bei der kommenden Bundestagswahl zu wählen. Bei nur 8% der Wählerschaft werden sowohl BSW als auch AfD als in Frage kommend genannt. Der Anteil der Wähler, für die nur die

BSW (14%) oder nur die AfD (13%) in Frage käme, ist fast doppelt so groß. Bei der weiteren Analyse wird deutlich, dass die BSW-Wahlabsicht und die Kombination BSW & AfD im Osten überrepräsentiert ist. So zählen in Ostdeutschland bei 14% der Wähler beide Parteien zum Wählerpotential, in Westdeutschland nur bei 7% ($\chi^2:96,596$ (df=6), $p<0,001$: CramersV= .13.).

Diskussion

Ziel der Untersuchung war es, weitere empirische Evidenz zum Wählerpotential der neu gegründeten Partei Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) bereitzustellen. Aufgrund der noch nicht gefestigten Wählerschaft und unterschiedlicher methodischer Herangehensweisen liegen derzeit heterogene Befunde zur Beschreibung der Wählerschaft bzw. des Wählerpotenzials vor.

Die Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. **Wählerpotential:** Das Wählerpotential der BSW liegt bei 22% und ist damit ähnlich hoch wie das der anderen Kleinparteien, die im Bundestag bzw. in den Landesparlamenten vertreten sind. Nur die Grünen, SPD und CDU/CSU können derzeit eine größere potenzielle Wählerschaft verzeichnen. Dass die Partei in nur drei Monaten ein mit etablierten Parteien wie FDP, Freie Wähler oder Linkspartei vergleichbares Wählerpotential erreicht hat, zeigt, dass die BSW eine Repräsentationslücke im Parteiensystem (Patzelt & Klose, 2016) identifiziert und genutzt hat.
2. **Determinanten der Zugehörigkeit:** Die Zugehörigkeit zum Wählerpotential der BSW lässt sich vor allem auf der stratifikatorischen Dimension mit einer höheren politischen Selbstwirksamkeit bei gleichzeitiger Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in der Bundesrepublik beschreiben. Richtungspolitisch lassen sich die potenziellen Wähler auf der globalisierungsbezogenen Konfliktlinie bei migrations- und denationalisierungskritischen Haltungen verorten und auf der politisch-kulturellen Konfliktlinie bei liberalen Werten. Eine signifikant abweichende Positionierung auf der sozioökonomischen Konfliktlinie ist nicht erkennbar. Diese Befunde stützen die Annahme, dass die Wähler der Partei sich außerhalb der etablierten Links-Rechts-Dichotomie (A. Wagner, 2023; Altenbockum, 2024) positionieren und gleichsam mit der globalisierungskritischen Einstellung rechte Werte und mit den politisch-kulturell liberalen Einstellungen linke Werte vertreten.
3. **Überschneidungen im Wählerpotential:** Die Positionierung des Wählerpotenzials der BSW hinsichtlich des Responsivitätsvertrauens und der globalisierungsbezogenen Konfliktlinie führte zu Vermutungen, dass die Partei aus der Wählerschaft der AfD Zulauf bekommt. Die vorliegende

Studie kann diese Vermutungen mittels zweier Argumente nicht stützen. Zum einen zeigen sich größere Überschneidungen im Wählerpotenzial mit den Grünen, der SPD und der CDU/CSU als mit der AfD. Dies untermauert den Befund von Decker et al. (2024), dass die BSW aus dem Spektrum der sozialdemokratischen Parteien Zulauf bekommt. Zweitens zeigt die vergleichende Analyse des Wählerpotenzials von AfD und BSW, dass nur knapp ein Viertel der Befragten, für die entweder AfD oder BSW „in Betracht käme“, beide Parteien bei der Wählerpotenzialfrage nennen. Mögliche Wählerströme von der AfD zur BSW sind somit als zahlenmäßig geringer einzuschätzen als Wählerströme von den Grünen, der SPD und der Linkspartei zur BSW. Somit ist davon auszugehen, dass sich die BSW als neue Partei entfremdeter Demokratiekritiker im linken Spektrum etablieren kann, was zu einer weiteren Heterogenisierung des Parteiensystems führen und die Regierungsbildung auf Landes- und Bundesebene erschweren wird (Wagner 2023).

Wie jede empirische Arbeit ist auch diese Studie mit Limitationen behaftet. Hierbei ist der aus der Stichprobenbildung resultierende Abdeckungsfehler (Offliner und Befragte über 79 Jahre) zu nennen. Ebenso sind Befunde zu berücksichtigen, die zeigen, dass bei Onlinebefragungen bei der Wählerpotenzialfrage und bei der Sonntagsfrage kleine Parteien häufiger genannt werden und somit überrepräsentiert sind. Beide Limitationen können in Folgestudien durch Befragungen mit anderen Stichprobenansätzen und Befragungsmodi umgangen werden. Ebenso wäre ein direkter Vergleich des Wählerpotenzials und der Sonntagsfrage wünschenswert, um zu analysieren, wie stark die jeweiligen Parteien ihr Wählerpotenzial ausschöpfen.

Insgesamt trägt diese Studie zum erweiterten Verständnis der potenziellen Wählerschaft der BSW bei. Im Sinne der Anhäufung kumulativer Evidenz durch verschiedene methodische Herangehensweisen kann so am Beispiel der BSW der Prozess der Etablierung neuer Parteien wählerseitig begleitet werden

Literaturverzeichnis

- Allmendinger, J., Bunselmeyer, E., Ecker-Ehrhardt, M., Helbling, M., Holland-Cunz, M., Teney, C. & Weißels, B. (2013). *Entscheidungssträger in Deutschland: Werte und Einstellungen*. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung. https://bibliothek.wzb.eu/fulltext/open_access/2013/D00200144.pdf
- Altenbockum, J. von (1. Februar 2024). Rinks, aber auch lechts. *FAZ*, 75. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sahra-wagenknechts-partiegruendung-in-der-politischen-marktluecke-19486889.html>

- Beierlein, C., Kemper, C. J., Kovaleva, A. & Rammstedt, B. (2014). *Political Efficacy Kurzskala (PEKS)*. <https://doi.org/10.6102/ZIS34>
- Bennett, W. L. & Iyengar, S. (2008). A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication. *Journal of Communication*, 58(4), 707–731. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2008.00410.x>
- Candeias, M. (2023). *Kaum Überschneidungen zwischen Wähler*innenpotenzial*. Rosa-Luxemburg-Stiftung. <https://www.rosalux.de/news/id/51251/kaum-ueb-erschneidungen-zwischen-waehlerinnenpotenzial>
- Decker, O., Kalkstein, F., Dilling, M., Celik, K., Hellweg, N. & Brähler, E. (2024). Besteht eine Chance für eine neue Partei? AfD-Anhänger und die Aussicht für eine Alternative links der Mitte. *Das Online-Supplement des Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 37(2), 1–27. https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus_2024-2_decker.pdf
- Forschungsgruppe Wahlen e.V. (2023). *Politbarometer November 2023*. https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2023/September_2023/
- Forschungsgruppe Wahlen e.V. (2024). *Politbarometer Mai 2024*. https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2024/April_I_2024/
- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Stanford University Press.
- Gohla, V. & Henicke, M. (2023). *Ungleiches Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hoffmann, H. (2015). Wahlumfragen und der Willensbildungsprozess der Wähler im Vorfeld der Bundestagswahl 2013. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 46(4), 708–729.
- infratest dimap. (2024a). *ARD-DeutschlandTREND Februar 2024*. <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2024/februar/>
- infratest dimap. (2024b). *ARD-DeutschlandTrend März 2024*. <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2024/maerz/>
- Jandura, O. (2022, 11. November). *Inwieweit sind die Befunde von Onlinebefragungen und anderen Befragungsmodi vergleichbar?* Tagungen der FG Digitale Kommunikation „Sichtbarkeit und Beobachtbarkeit und ihre Bedeutung für die digitale Kommunikation“, Düsseldorf.
- Koopmans, R. & Zürn, M. (2019). Cosmopolitanism and Communitarianism – How Globalization Is Reshaping Politics in the Twenty-First Century. In P. de

- Wilde, R. Koopmans, W. Merkel, O. Strijbis & M. Zürn (Hrsg.), *The struggle over borders: Cosmopolitanism and communitarianism* (S. 1–34). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108652698.001>
- Kösters, R. & Jandura, O. (2018, 18. Mai). *A Stratified and Segmented Citizenry? Identification of Political Milieus and Conditions for their Communicative Integration*. ICA, Prag.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschieer, S. & Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921–956. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00644.x>
- Kroh, M. (2007). Measuring Left-Right Political Orientation: The Choice of Response Format. *Public Opinion Quarterly*, 71(2), 204–220. <https://doi.org/10.1093/poq/nfm009>
- Kuhn, J. (2023). *Rhetorik für die Unzufriedenen*. <https://www.deutschlandfunk.de/bsw-buendnis-sahra-wagenknecht-die-linke-100.html>
- Morlok, M., Poguntke, T. & Zons, G. (Hrsg.). (2016). *Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung: Bd. 51. Etablierungschancen neuer Parteien* (1. Auflage). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Neuerer, D. (30. Januar 2024). Welche Stimmen die Wagenknecht-Partei wirklich gewinnen könnte. *Handelsblatt*, 78. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bsw-welche-stimmen-die-wagenknecht-partei-wirklich-gewinnen-koennte/100009608.html>
- Otteni, C. & Herold, M. (2024). *Who Supports Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) in Germany?* Center for Open Science. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/8EZQW>
- Patzelt, W. J. & Klose, J. (2016). *PEGIDA: Warnsignale aus Dresden. Social Coherence Studies: Bd. 3*. Thelem.
- Peters, T. B. & Bertels, J. H. (2024). *Das „Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit“ (BSW)*. <https://www.kas.de/documents/d/guest/parteien-monitor-bundnis-sahra-wagenknecht-vernunft-und-gerechtigkeit>
- Petersen, T. (20. Februar 2024). Im Osten liebäugeln 40 Prozent mit Sahra Wagenknecht. *FAZ*, 75. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/sahra-wagenknechts-partei-im-osten-liebaeugeln-40-prozent-mit-bsw-19535003.html>
- Pickel, S. (2019). Die Wahl der AfD. Frustration, Deprivation, Angst oder Wertekonflikt? In S. Roßteutscher, R. Schmitt-Beck, H. Schoen, B. Weißels & C. Wolf (Hrsg.), *Wahlen in Deutschland: Bd. 3. Zwischen Polarisierung und Beharrung: Die Bundestagswahl 2017* (S. 145–175). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. https://doi.org/10.1007/978-3-658-25050-8_7

- Rippberger, A.-L. (2. Februar 2024). „Die Repräsentationslücke ist kein Hirngespinnst von Wagenknecht“. *FAZ*, 75. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/repraesentationsluecke-sahra-wagenknecht-setzt-schon-lange-auf-populismus-19486498.html>
- Wagenknecht, S. (2021). *Die Selbstgerechten: Mein Gegenprogramm - für Gemeinsinn und Zusammenhalt*. Campus Verlag.
- Wagner, A. (2023). *Lechts oder rinks? Das Bündnis Sahra Wagenknecht im Parteienwettbewerb. FES impuls*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Wagner, S., Wurthmann, L. C. & Thomeczek, J. P. (2023). Bridging Left and Right? How Sahra Wagenknecht Could Change the German Party Landscape. *Politische Vierteljahresschrift*, 64(3), 621–636. <https://doi.org/10.1007/s11615-023-00481-3>
- Weiß, R. (2013). Segmentierung politischer Kommunikation in Milieus. In K. Imhof, R. Blum, H. Bonfadelli & O. Jarren (Hrsg.), *SpringerLink Bücher. Stratifizierte und segmentierte Öffentlichkeit* (S. 205–217). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-00348-7_12
- Wurthmann, L. C. & Gerrits, L. (2024). Das Parteiensystem hat Platz für die Wagenknecht-Partei. *Politik&Kommunikation*(146). <https://www.politik-kommunikation.de/politik/das-parteiensystem-hat-platz-fuer-die-wagenknecht-partei/>
- Zaslove, A. (2004). Closing the door? The ideology and impact of radical right populism on immigration policy in Austria and Italy. *Journal of Political Ideologies*, 9(1), 99–118. <https://doi.org/10.1080/1356931032000167490>

Der Bundeswahlausschuss und die Europawahl 2024

Johannes Risse¹

Dem Bundeswahlausschuss obliegen bestimmte Entscheidungen bei den Bundestagswahlen und bei den Europawahlen, die der Gesetzgeber nicht der Bundeswahlleiterin allein aufbürden will. Ihm gehören elf Mitglieder an²: die Bundeswahlleiterin – im Hauptamt Präsidentin des Statistischen Bundesamts – als Vorsitzende, zwei Richter aus dem Bundesverwaltungsgericht sowie acht Beisitzer, die von den Parteien vorgeschlagen werden, und zwar dieses Mal zwei Mitglieder der CDU und je ein Mitglied von Grünen, SPD, AfD, CSU, Linken und FDP³.

A. Erste Sitzung am 29. März 2024⁴

I. „Der Bundeswahlausschuss entscheidet am zweiundsiebzigsten Tage vor der Wahl für alle Wahlorgane verbindlich über alle Voraussetzungen für die Zulassung der Listen für einzelne Länder und der gemeinsamen Listen für alle Länder.“ So bestimmt es § 14 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG). Einen Tag vorher oder später lässt dieser Wortlaut nicht zu. So musste die Sitzung am Karfreitag stattfinden⁵.

Es wird direkt über die Zulassung von Listen entschieden – anders als bei der Bundestagswahl, bei der in einem vorgeschalteten Verfahren geklärt wird, welche Organisationen als politische Parteien gelten und welche nicht (und bei der später die Landeswahlausschüsse über die Landeslisten befinden). Ebenfalls anders als bei der Bundestagswahl können nicht nur „Parteien“, sondern auch „sonstige mitgliederschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichtete Vereinigungen mit Sitz, Geschäftsleitung, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (sonstige politische Vereinigungen)“ Wahlvorschläge

¹ Dr. Johannes Risse ist seit 2002 jeweils von der SPD vorgeschlagenes Mitglied des Bundeswahlausschusses.

² § 4 EuWG i.V.m. § 9 Abs. 2 BWahlG.

³ Die Reihenfolge dieser Aufzählung orientiert sich am Wahlergebnis 2019.

⁴ Die Sitzung ist ansehbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=Iw2DyFgybcM>; dauert 4:28 Stunden, die zugehörige Niederschrift einsehbar unter https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/a9a34f0e-071f-4f79-8641-d58c7af52041/ew24_1bwa_niederschrift.pdf.

⁵ Das Bundeswahlgesetz ist insoweit „liberaler“. Über die Parteieigenschaft der zur Wahl antretenden Organisationen muss „spätestens“ am 79. Tag vor Wahl befunden werden (§ 18 Abs. 4 Satz 1 BWahlG), über Beschwerden gegen Entscheidungen der Landeswahlausschüsse „spätestens“ am 52. Tag vor der Wahl (§ 28 Abs. 2 Satz 4 BWahlG).

einreichen – gegenüber der Bundestagswahl ein deutlich einfacheres Verfahren. Im Folgenden spreche ich auch dann von Partei(en), wenn es sich um eine „sonstige politische Vereinigung“ handelt oder handeln könnte.

II. Dem Bundeswahlausschuss wurden 40 gemeinsame Listen für alle Länder (sprich bundesweite Listen) und 19 „Listen für ein Land“ vorgelegt. Von diesen 59 Wahlvorschlägen/Listen wies der Bundeswahlausschuss 10 zurück, weil bestimmte gesetzliche Anforderungen nicht erfüllt waren. 49 Listen wurden also zugelassen, davon 33 bundesweite Listen und 16 Listen für einzelne Länder; bei Letzteren handelt es sich um die Liste der CSU für Bayern und um 15 Listen der CDU für die anderen Bundesländer. Der einzelne Wähler hatte also die Wahl zwischen 34 Parteien.

III. Die meisten Parteien müssen Unterstützungsunterschriften beibringen; dazu sogleich. Von diesem Erfordernis sind die Parteien befreit, die im Europaparlament, im Bundestag oder in einem Landtag *„seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge im Wahlgebiet ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind“* (§ 9 Abs. 5 EuWG). In diesem Sinne befreit waren also die SPD, die CDU, die Grünen, die FDP, die AfD, die CSU, die Linke und die Freien Wähler.

Eine Besonderheit ergab sich beim Bündnis Deutschland. Dieses war entstanden aus einer Verschmelzung mit der Partei „Bürger in Wut“. „Bürger in Wut“ hatte bei der Wahl der Bremischen Bürgerschaft im Mai 2023 zehn Mandate errungen. Aus „Bürger in Wut“ war nun ein Landesverband von „Bündnis Deutschland“ geworden. Acht der damals Gewählten gehörten der Fraktion von „Bündnis Deutschland“ in der Bremischen Bürgerschaft an. Der Feststellung der Bundeswahlleiterin, dass das „Bündnis Deutschland“ nun auch von dem Erfordernis der Unterstützungsunterschriften befreit sei, widersprach niemand aus dem Bundeswahlausschuss.

IV. Häufigster Grund für die Zurückweisung eines Wahlvorschlags ist – wie jedes Mal – die unzureichende Anzahl von Unterstützungsunterschriften nach § 9 Abs. 5 EuWG; bei bundesweiten Listen sind 4.000 Unterschriften nötig. Darüber gibt es bei jeder Wahl mit einigen Parteien erregte Diskussionen. Unverzichtbar ist eben, dass die Parteien – im eigenen Interesse – frühzeitig ihre Kandidaten aufstellen, frühzeitig mit dem Sammeln von Unterschriften beginnen und diese frühzeitig den Gemeinden zuleiten. Man kann nicht darauf zählen, dass Einwohnermeldeämter („Bürgerämter“⁶) stets unmittelbar reagieren können. Sollen Bürger, die einen online gebuchten Termin haben, um einen Personalausweis zu beantragen, und bereits im Flur warten, nach Hause geschickt werden, weil soeben ein Paket mit 200 Unterstützungsunterschriften eingegangen ist?

⁶ Eine merkwürdige, aber längst etablierte Bezeichnung. Sie suggeriert m.E., dass die anderen Ämter nicht für die Bürger da seien.

V. Daneben kommt es immer wieder vor, dass die nötigen Nachweise für einzelne Kandidaten fehlen, z.B. die Wählbarkeitsbescheinigung nach § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1a EuWG und/oder die Zustimmungserklärung nach §§ 9 Abs. 3 Satz 4, 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 EuWG. Solche Mängel führen zu Recht nicht dazu, dass die Liste nicht zugelassen wird. Der betreffende Kandidat wird gestrichen, der nächste rückt nach (§ 14 Abs. 2 Satz 2 EuWG). Dies geschah in 59 Fällen, und es traf übrigens durchweg Kandidaten auf wenig aussichtsreichen Plätzen.

VI. Auf ein Problem, das bei dieser Wahl offenbar erstmals so gehäuft auftrat, wies die Bundeswahlleiterin vorab hin. Es war in besonders vielen Fällen zur Fälschung von Unterstützungsunterschriften gekommen⁷. Manches flog auf, weil die angeblichen Unterzeichner eines Unterstützungsformblatts längst nicht mehr unter der angeblichen Adresse wohnten, in anderen Fällen ergab ein Abgleich mit den beim Einwohnermeldeamt hinterlegten Unterschriften, dass das Formblatt offensichtlich von jemand anderem unterzeichnet worden war. Auf Nachfrage erklärten angebliche Unterzeichner, dass sie keine Unterstützungsunterschrift geleistet hatten. In solchen Fällen kann die Gemeindebehörde natürlich keine Bestätigung erteilen. Zahlreiche Gemeinden hatten Strafanzeige erstattet⁸, allein im Land Berlin in 589 Fällen.

Neben grundsätzlicher Missbilligung: Den Schaden haben nicht zuletzt die kleinen Parteien, die auf das Sammeln von Unterstützungsunterschriften angewiesen sind. Die Gemeindebehörden werden sich verpflichtet sehen, die Richtigkeit von Unterstützungsunterschriften besonders genau zu prüfen. Es wird dadurch nicht schneller gehen. Viele Unterlagen werden erfahrungsgemäß den Gemeinden erst wenige Tage vor Ablauf der Einreichungsfrist bei der Bundeswahlleiterin (diesmal: 18. März 2024, 18:00 Uhr) zugeleitet.

VII. Einige Fälle und Probleme verdienen nähere Betrachtung:

1. Die Partei „Die Sonstigen“, die vorwiegend in Berlin aktiv ist, wollte eine bundesweite Liste einreichen, konnte aber nicht die nötigen 4.000 Unterstützungsunterschriften sammeln, beantragte daraufhin die Zulassung nur für Berlin, denn die nötigen 2.000 Unterstützungsunterschriften aus Berlin seien vorhanden. Dieser pragmatisch-sympathischen Überlegung konnte der Bundeswahlausschuss nicht folgen. Die Wahlversammlung hatte einen „Wahlvorschlag für alle Länder“ aufgestellt, diesem hatten die Kandidaten zugestimmt, die Unterstützungsunterschriften galten einem Vorschlag für alle Länder. Dieser kann nicht durch Erklärung der Vertrauensperson des Wahlvorschlags abgeändert werden. Die Liste konnte nicht zugelassen werden.

⁷ Im YouTube-Video bei Pos. 19:00.

⁸ In Betracht kommt jedenfalls Urkundenfälschung nach § 267 StGB, wohl auch Wahlfälschung nach § 107a StGB.

2. Ein von der „Ökologisch-Demokratischen Partei“ vorgeschlagener Kandidat hatte fairerweise darauf hingewiesen, dass er Mitglied einer örtlichen Wählergruppe sei. Nach § 10 Abs. 1 und 7 EuWG kann in einem Wahlvorschlag nur benannt werden, wer nicht Mitglied einer anderen Partei oder sonstigen politischen Vereinigung im Sinne des EuWG ist. Der Bundeswahlausschuss sah hier keine Inkompatibilität, weil die besagte Wählergruppe nur in der Kommunalpolitik tätig war. Das gesetzliche Anliegen der „Vermeidung verdeckt gemeinsamer Wahlvorschläge“ war nicht berührt.

3. In drei Fällen war an die Bundeswahlleiterin herangetragen worden, dass innerparteiliche Fristen nicht eingehalten worden seien. Es betraf – mit Unterschieden in den Einzelheiten – die „Basisdemokratische Partei Deutschlands“, die FDP und das „Bündnis Sahra Wagenknecht“. In Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht sieht der Bundeswahlausschuss Satzungsverstöße nicht als relevant an, solange nicht die Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung verletzt werden. So kurzfristig, dass diese Mindestregeln verletzt wären, war die Ladung in keinem Fall erfolgt.

4. Die Kandidatenliste der SPD enthielt eine Ersatzbewerberin, die zugleich Vorsitzende der „Vereinigung Mandatsträger*innen Afrikanischer Abstammung e.V.“ (VMA) ist. Letztere hatte im Herbst 2023 gegenüber der Bundeswahlleiterin ihr Interesse bekundet, an der Europawahl teilzunehmen. Insgesamt ergab sich folgendes Bild: Innerhalb der VMA hatte es Überlegungen gegeben, selbst an der Europawahl teilzunehmen – eigentlich fernliegend für eine Organisation, deren Mitglieder zwangsläufig bereits bestimmten Parteien angehören. Aber den Traum von der *überparteilichen Partei* gibt es gelegentlich. Als die Kandidatenliste der SPD aufgestellt wurde, war die Bewerberin davon ausgegangen, dass das Thema Europakandidatur der VMA längst erledigt sei. Eine entsprechende Klarstellung erreichte die Bundeswahlleiterin am 8. März 2024⁹. Die besagte Kandidatin musste nicht nach §§ 10 Abs. 1, 14 Abs. 2 Satz 1 EuWG gestrichen werden.

5. Immer wieder kommt es vor, dass Unterlagen die Bundeswahlleiterin erst kurz nach Fristablauf erreichen – für die betroffene Partei besonders ärgerlich. So diesmal für die Partei „Volt“. Die fehlende Wählbarkeitsbescheinigung eines Kandidaten war am 18. März 2024 um 18:00 Uhr noch nicht im Postfach der Bundeswahlleiterin, als dieses von zwei Bediensteten geleert wurde. Dort hatte auch keine Abholbenachrichtigung gelegen. Die (m.E. irreführende, wenn nicht unwahre) Angabe in der Sendungsverfolgung der Deutschen Post, dass das

⁹ Viel spricht dafür, dass die VMA nach eigener Satzung gar nicht kandidieren konnte. Diese enthält folgende Regelung: „Der Verein erfüllt seine Zwecke im Zeichen der Toleranz, auf der Grundlage weltanschaulicher, religiöser und *parteilichtischer Neutralität* und in Wahrnehmung bürgerschaftlicher Verantwortung für das Gemeinwesen.“ – siehe <https://vmaa-ev.de/ueber-uns/>. Kandidaturen in Konkurrenz zu politischen Parteien passen auch dann nicht gut zur parteilichtischen Neutralität, wenn man selbst keine politische Partei ist.

Schriftstück am 18. März 2024 „zur Abholung bereitgelegt wurde“, bedeutet leider nicht, dass es bereits im Postfach lag, sondern nur, dass es im Postverteilzentrum eingegangen war. Bei einem Einschreiben mit Rückschein (wie hier) wird eine Benachrichtigung ins Postfach gelegt. Es kann dann am Schalter abgeholt werden. Die Benachrichtigung mochte am 18. März nach(!) 18:00 Uhr eingelegt worden sein. Abgeholt wurde das Schriftstück am nächsten Tag. Der Partei Volt konnte nicht geholfen werden.

Bei diesem Anliegen war auch zu bedenken, dass die Möglichkeit, ausnahmsweise Umstände zu berücksichtigen, die der Wahlvorschlagsberechtigte nicht zu vertreten hat (§ 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 EuWG) nur für die Unterstützungsunterschriften, nicht aber für andere Nachweise gilt.

6. Die Demokratische Allianz für Vielfalt und Aufbruch berichtete, dass einige örtliche Behörden für die Bestätigung von Unterstützungsunterschriften Gebühren erhoben hatten – entgegen § 32 Abs. 5 Satz 1 EuWahlO. Diese wurden allerdings nach Intervention der Bundeswahlleiterin erstattet.

7. Bei dem Wahlvorschlag von „Bürger.Rechtsstaat.Demokratie“ (B.R.D.) gab es mehrere Probleme:

- Der Wahlvorschlag war entgegen § 32 Abs 2 EuWahlO nicht von drei, sondern nur von einem Vorstandsmitglied persönlich und handschriftlich unterzeichnet und so kurz vor Fristablauf eingereicht worden.
- Bis zum Fristablauf waren bei der Bundeswahlleiterin nur 2.807 gültige (plus 258 ungültige) Unterstützungsunterschriften eingegangen sowie am 22. März, also vier Tage nach Fristablauf, weitere 1.373 an sich gültige (plus 147 ungültige).

Obwohl bereits der erste Mangel dazu führte, den Wahlvorschlag zurückweisen zu müssen, gab die Bundeswahlleiterin dem eloquenten Vertreter der B.R.D. Gelegenheit, auch den zweiten Komplex zu diskutieren. Die Erörterung dauerte dann insgesamt 33 Minuten¹⁰.

a) Hinsichtlich der Unterzeichnung des Wahlvorschlags war folgendes geschehen: Der Vorsitzende und zugleich Vertrauensmann der B.R.D. erschien am 18. März 2024 gegen 17:10 Uhr beim Büro der Bundeswahlleiterin, um den Wahlvorschlag einzureichen. Es fehlte die ausgefüllte Anlage 13 der EuWahlO. Der Vertrauensmann bekam ein Formular und füllte es an Ort und Stelle aus. In der Rubrik „Unterschriften des Vorstandes (...)“ trug er seinen Namen und zwei weitere Namen ein, jeweils mit der Angabe „Vorstand“. Er leistete drei gleiche Unterschriften, bei sich ohne, bei den beiden anderen mit dem Zusatz „i.V.“. Zwei Vollmachtserklärungen kamen dann als Bilddatei per Email um 17:59 Uhr bei der Bundeswahlleiterin an.

¹⁰ Im YouTube-Video von Pos. 3:15:30 bis Pos 3:48:45.

Die Erörterung drehte sich um die Rechtsfrage, ob das Erfordernis der drei persönlich und handschriftlich geleisteten Unterschriften zu Recht bestehe. Die einschlägigen Vorschriften sind § 11 Abs. 1 EuWG¹¹, § 4 EuWG¹², § 9 Abs. 4 EuWG¹³, § 54 Abs. 2 BWahlG¹⁴, § 32 Abs. 2 EuWahlO¹⁵, § 50 Abs. 2 EuWG¹⁶.

Die Argumentation der B.R.D.: Das Erfordernis der drei Unterschriften gelte bei der Europawahl nicht, denn § 4 EuWG verweise nicht auf den gesamten § 54 BWahlG, sondern nur auf dessen Regeln über Fristen und Termine, nicht aber

¹¹ „Listen für ein Land und gemeinsame Listen für alle Länder sind dem Bundeswahlleiter spätestens am dreiundachtzigsten Tage vor der Wahl bis 18 Uhr schriftlich einzureichen.“

¹² „Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, gelten für die Wahl der Abgeordneten die Vorschriften der Abschnitte zwei bis sieben des Bundeswahlgesetzes über die Wahlorgane, das Wahlrecht, die Vorbereitung der Wahl, die Wahlhandlung, die Feststellung des Wahlergebnisses und die Nach- und Wiederholungswahlen sowie die Vorschriften des § 49a des Bundeswahlgesetzes über Ordnungswidrigkeiten und die Vorschrift des § 54 des Bundeswahlgesetzes über Fristen und Termine in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.“

¹³ „Listen für einzelne Länder von Parteien müssen von den Vorständen der Landesverbände oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, die im Bereich des Landes liegen, unterzeichnet sein. Gemeinsame Listen für alle Länder müssen von den Vorständen der Bundesverbände der Parteien oder, wenn Bundesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, die im Wahlgebiet liegen, unterzeichnet sein. Sätze 1 und 2 gelten sinngemäß auch für Wahlvorschläge von sonstigen politischen Vereinigungen.“

¹⁴ „Soweit in diesem Gesetz oder in der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Bundeswahlordnung nichts anderes bestimmt ist, müssen vorgeschriebene Erklärungen persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein und bei der zuständigen Stelle im Original vorliegen.“

¹⁵ „Die Liste für ein Land ist von mindestens drei Mitgliedern des Vorstandes des Landesverbandes des Wahlvorschlagsberechtigten, darunter dem Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter, persönlich und handschriftlich zu unterzeichnen. Hat ein Wahlvorschlagsberechtigter in dem Land keinen Landesverband oder keine einheitliche Landesorganisation, so ist der Wahlvorschlag von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, die im Bereich des Landes liegen, dem Satz 1 entsprechend zu unterzeichnen. Die Unterschriften des einreichenden Vorstandes genügen, wenn er innerhalb der Einreichungsfrist eine schriftliche, dem Satz 1 entsprechende Vollmacht der anderen beteiligten Vorstände beibringt. Eine gemeinsame Liste für alle Länder ist von dem Vorstand des Bundesverbandes des Wahlvorschlagsberechtigten entsprechend Satz 1 zu unterzeichnen. Hat ein Wahlvorschlagsberechtigter im Wahlgebiet keinen Bundesverband oder keine einheitliche Bundesorganisation, ist der Wahlvorschlag von allen Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände im Wahlgebiet, oder wenn bei einer sonstigen politischen Vereinigung weder ein Bundesverband noch ein Gebietsverband im Wahlgebiet vorhanden sind, von ihrem obersten Vorstand in einem der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entsprechend den Sätzen 1 und 3 zu unterzeichnen.“

¹⁶ „Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erläßt zur Durchführung dieses Gesetzes durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, eine Wahlordnung. Es wird ermächtigt, die Bundeswahlordnung und die Bundeswahlgeräteverordnung für entsprechend anwendbar zu erklären und in der Wahlordnung besondere Vorschriften zu treffen insbesondere über

1. die Wahlorgane,

2. die Vorbereitung der Wahl, einschließlich Inhalt und Form der Wahlvorschläge nebst der dazugehörigen Unterlagen, ihrer Einreichung, Überprüfung, Mängelbeseitigung und Zulassung sowie Form und Inhalt des Stimmzettels und des Wahlumschlages, [...]“

auf dessen Vorschriften über Formerfordernisse. Schließlich gehe alles Notwendige bereits aus der Anlage 18 zur EuWahlO (Niederschrift der Aufstellungsversammlung) hervor. Die EuWahlO könne gegenüber § 4 EuWG keine weitergehende Regelung treffen.

b) Hinsichtlich der verspätet eingereichten Unterstützungsunterschriften berief sich die B.R.D. auf § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 EuWG¹⁷: die verspätete Einreichung beruhe auf Umständen, die die B.R.D. nicht zu vertreten habe. 4.000 Unterschriften waren erforderlich, 2.807 lagen vor. Der Nachweis eines Nichtvertretenmüssens hinsichtlich der fehlenden 1.193 gelang nach Auffassung des Bundeswahlausschusses nicht. Es hätte für 1.193 Unterschriften nachgewiesen oder jedenfalls glaubhaft gemacht werden müssen, dass die nicht zügige oder gar sachlich falsche Behandlung der Unterstützungsunterschriften durch die Gemeindeverwaltungen ursächlich war.

Es hatte mehrere Ursachen, dass die Bestätigungen der Unterstützungsunterschriften nicht in der gewünschten Schnelligkeit bzw. gar nicht geschahen. In zahlreichen Fällen (nicht nur bei der B.R.D.) hatten sich Anhaltspunkte ergeben, dass Unterschriften gefälscht seien. Dann ist es Pflicht der Gemeinden, dem nachzugehen. Zahlreiche per Email Angeschriebene hatten geantwortet, dass sie die betreffende Unterschrift nicht geleistet hätten. In anderen Fällen waren die auffälligen Unterschriften mit den im Personalausweisregister hinterlegten Unterschriften abgeglichen worden; auch hierbei hatten sich oft offensichtliche Abweichungen ergeben.

Schließlich hatte die B.R.D. – den Warnungen der Bundeswahlleiterin zum Trotz – Unterstützungsunterschriften an Kreiswahlleitungen geschickt mit der Bitte, diese an die zuständigen Gemeindebehörden zur Bearbeitung weiterzuleiten. Dazu gehört viel „Mut“: Unterlagen vorsätzlich an eine unzuständige Stelle schicken und dann anderen Vorwürfe machen, wenn sie nicht in der gewünschten kurzen Frist bearbeitet werden?! Die gute Verwaltungspraxis, falsch adressierte Eingaben an die zuständige Behörde weiterzureichen, gilt für Fälle, in denen der Absender es nicht besser wusste oder versehentlich falsch adressiert hat. Postverteilung an die Gemeinden ist keine Aufgabe der Kreisverwaltung.

¹⁷ § 13 Abs. 2 EuWG: „Nach Ablauf der Einreichungsfrist können nur noch Mängel an sich gültiger Wahlvorschläge behoben werden. Ein gültiger Wahlvorschlag liegt nicht vor, wenn

1. die Bezeichnung des Wahlvorschlagsberechtigten nach § 9 Abs. 1 fehlt,
2. die nach § 9 Abs. 4 und 5 erforderlichen gültigen Unterschriften mit dem Nachweis der Wahlberechtigung der Unterzeichner nach Absatz 5 dieser Vorschrift fehlen, es sei denn, der Nachweis kann infolge von Umständen, die der Wahlvorschlagsberechtigte nicht zu vertreten hat, nicht rechtzeitig vorgelegt werden,
3. die nach § 11 Abs. 1 erforderliche Form oder Frist nicht gewahrt ist,
4. die nach § 11 Abs. 2 Nr. 1, 1a, 1b, 1c, 2 und 4 erforderlichen Niederschriften, Versicherungen oder Unterlagen nicht vorgelegt oder abgegeben sind.“

Die B.R.D. hatte die Versammlung zur Aufstellung ihres Wahlvorschlags am 20. Februar 2024 abgehalten. Damit hatte sie nur 27 Tage für die Sammlung, Bestätigung und Einreichung der Unterschriften. Das darf man. Aber bei realistischer Einschätzung konnte das nicht gutgehen. Neun Monate vor Beginn des Wahljahres, also ab dem 1. April 2023 konnten die Parteien bereits Aufstellungsversammlungen durchführen¹⁸. Der exakte Wahltag war am 18. August 2023¹⁹ bekanntgemacht worden. Seitdem konnten also sämtliche Fristen pp. tagesgenau berechnet werden.

Die B.R.D. trug vor, sie habe das Unterschriftenformular wenige Tage nach der Aufstellungsversammlung online gestellt und binnen weniger Tage über 7.000 Unterstützungsunterschriften bekommen. Diese habe sie so verschickt, dass sie zwischen dem 9. und 12. März 2024 bei den Behörden eingingen, davon ca. 700 mit Prio-Briefen der Deutschen Post. Wenn man sich das im Kalender ansieht: Der 11. März 2024 war ein Montag, ebenso der 18. März; an letzterem Tag musste alles bei der Bundeswahlleiterin sein. Das funktioniert nur, wenn es an keiner Stelle und bei keiner der vielen beteiligten Personen und Behörden irgendwelche Verzögerungen gibt. So zu kalkulieren ist lebensfremd. Dass trotzdem über 3.000 Unterschriften rechtzeitig vorgelegt werden konnten, zeigt, dass der gute Wille zur zügigen Bearbeitung durchaus da war²⁰. Zur erforderlichen Sorgfalt gehört aber auch, dass man realistische Zeitpuffer einplant. Natürlich muss man sich nicht darauf einrichten, dass eine Behörde, die die Unterlagen am 8. März bekommt, am 26. März mitteilt, dass es jetzt wohl zu spät sei; so berichtete die B.R.D. über den Landrat Leipzig – der war allerdings gar nicht zuständig!²¹

c) Der Bundeswahlausschuss wies den Wahlvorschlag insgesamt zurück, ohne ausdrücklich zu erklären, ob dies wegen der fehlenden Vorstandsunterschriften oder wegen der fehlenden Unterstützungsunterschriften geschah. Der Diskussionsverlauf zeigte, dass er beide Mängel als relevant ansah.

VIII. 30 Parteien hatten ursprünglich der Bundeswahlleiterin ihre Absicht mitgeteilt, sich an der Wahl zu beteiligen, aber dann doch keinen Wahlvorschlag eingereicht. Die Liste wurde verlesen. Weitere 13 Parteien hatten sich im Vorfeld nach den Bedingungen der Teilnahme erkundigt.

IX. Immer wieder wurde – durchaus auch von Parteien, die die erforderlichen Unterstützungsunterschriften beigebracht hatten – von Problemen bei der

¹⁸ § 10 Abs. 3 Satz 4 EuWG.

¹⁹ BGBl. I, Nr. 213.

²⁰ Zum Vergleich: Wenn man 20 Fahrzeuge auf die Reise schickt und für alle den durchschnittlichen Zeitbedarf zugrunde legt, kann es gut sein, dass die eine Hälfte „pünktlich“ (also auch kurz vorher) ankommt, die andere etwas später.

²¹ Realistischer in der Selbsterkenntnis die Einlassung von „ZUKUNFT MEGA – mitbestimmen, ehrlich, gerecht, anders“: „Gründungszeit zweieinhalb Monate, das ist einfach zu kurz, um diesen Prozess erfolgreich wirklich durchzuziehen.“

Bestätigung der Unterschriften berichtet. Es kann natürlich nicht sein, dass jemand, der Unterstützungsunterschriften zur Bestätigung bringen will, auf die digitale Terminvergabe des Einwohnermeldeamts verwiesen wird. Das geht fast nie schnell genug. In den digitalen Eingabeformularen war das Anliegen „Bestätigung von Unterstützungsunterschriften für allgemeine Wahlen“ wohl auch nicht vorgesehen. Manche Behörden (bzw. Bedienstete, mit denen die Parteien den ersten Kontakt hatten) hätten gar nicht gewusst, dass Wahlen anstanden.

Auch das Überprüfen von Unterstützungsunterschriften durch Schriftvergleich sei problematisch. Manche Unterschrift werde am Infostand auf dem Klemmbrett abgegeben, sehe dann anders aus als die für den Personalausweis hinterlegte. Bei jungen Wählern komme es des Öfteren vor, dass diese ihre Unterschrift seit der Ausstellung des Personalausweises geändert hätten.

Bürger, die zur Überprüfung der Richtigkeit angerufen und gefragt wurden, ob sie die Unterschrift wirklich geleistet hätten, fühlten sich eingeschüchtert, hatten Sorge, sie hätten aus Sicht der Behörde etwas „Böses“ getan. In der Tat: Schwierige Lage. Natürlich muss die Behörde „nachhaken“, wenn sie Zweifel an der Echtheit einer Unterschrift hat. Bei telefonischen Nachfragen muss man sicher mit „Fingerspitzengefühl“ vorgehen; aber bei Überängstlichkeit des Angerufenen versagt auch das.

Soll deshalb ganz auf die Notwendigkeit von Unterstützungsunterschriften verzichtet werden, ohne jede andere Anforderung? Die Stimmzettel hatten – jedenfalls in Nordrhein-Westfalen – eine Länge von 80,5 cm. Wenn die Stimmzettel 8 m lang wären, weil „jeder Stammtisch“ sich melden könnte, hätten wir vielleicht doch ein Demokratieproblem.

X. Zu guter Letzt (oder besser „Halbzeit“): Mehrere Parteienvertreter „nutzten“ die Gelegenheit, in Anwesenheit des Parlamentsfernsehens fundamentale Erklärungen loszuwerfen, *ex abundantia cordis os loquitur*. Andere bedankten sich ausdrücklich für die hilfsbereite Unterstützung durch den Arbeitsstab der Bundeswahlleiterin. Letzteres ist nachvollziehbar und angebracht in Anbetracht des üppigen Schriftwechsels, der den Mitgliedern des Bundeswahlausschusses stets zur Kenntnis gegeben wird.

B. Zweite Sitzung am 18. April 2024²²

„Weist der Bundeswahlausschuss einen Wahlvorschlag ganz oder teilweise zurück, so kann binnen vier Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung Beschwerde beim Bundeswahlausschuss eingelegt werden.“ So § 14 Abs. 4 Satz 1 EuWG.

²² Videoaufnahme siehe <https://www.youtube.com/watch?v=r4UxZXw8r8s>, dauert 2:19 Stunden; Niederschrift siehe https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/9d7b8d37-4fe1-4e53-b838-e22fd0fea8e7/2BWA_Niederschrift.pdf.

Darüber wurde in der zweiten Sitzung am 18. April 2024 verhandelt. Es kann als unerquicklich bezeichnet werden, wenn Dinge, die bereits ausführlich behandelt wurden, erneut „durchgekaut“ werden müssen. Und die Beschwerdeführer mögen dann auch nicht recht an die Unbefangenheit des Gremiums glauben. Aber der Gesetzgeber hat dieses Verfahren so ausgestaltet.

I. Sieben Beschwerden waren eingelegt worden. Eine war erfolgreich.

1. In zwei Fällen waren die Beschwerdeführer nicht erschienen. In beiden Fällen waren die nötigen 4.000 Unterstützungsunterschriften nicht beigebracht worden.

a) „Ab jetzt ... Demokratie durch Volksabstimmung“ hatte nur 486 Unterstützungsunterschriften (von 4.000 benötigten) beigebracht, so dass der Wahlvorschlag in der ersten Sitzung zurückgewiesen wurde. Schriftsätzlich wurde nun vorgetragen, die Partei sei von der Bundeszentrale für politische Bildung und von Wikipedia diffamierend dargestellt worden²³. Dadurch sei es nicht möglich gewesen, die erforderlichen Unterschriften zu bekommen.

b) „Die Planetaren Demokrat*innen“ verlangten, vom Erfordernis der Unterstützungsunterschriften befreit zu sein, weil sie im Gegensatz zu anderen Parteien und Vereinigungen keine Menschen²⁴, sondern nicht-menschliche Naturwesen vertreten (Tiere, Pilze, Pflanzen, Mikroorganismen, die Lithosphäre, die Hydrosphäre, die Atmosphäre und die Kryosphäre). Wie auch immer: eine besondere Programmatik bewirkt keine Sonderrechte bei der Willensbildung des Volkes.

Parallel zur Beschwerde an den Bundeswahlausschuss hatten die Planetaren Demokrat*innen beim Bundesverfassungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt. Diesen lehnte das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 9. April 2024 – 2 BvQ 26/24 – ab²⁵.

2. Das Vorbringen der B.R.D. war auch Gegenstand der zweiten Sitzung. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das, was gegenüber der ersten Sitzung neu war.

a) Die B.R.D. hatte Sorge, die Bundeswahlleiterin würde möglicherweise nicht alle einschlägigen Unterlagen den Mitgliedern des Bundeswahlausschusses zugänglich machen. Aus dieser Sorge hatte sie bereits vor der Sitzung ein Konvolut von 129 Seiten den Mitgliedern des Bundeswahlausschusses „nach Hause“ geschickt.

²³ Vermutlich waren folgende Beiträge gemeint: <https://www.bpb.de/themen/parteien/wer-steht-zur-wahl/nordrhein-westfalen-2022/507287/ab-jetzt-demokratie-durch-volksabstimmung-politik-fuer-die-menschen/> und [²⁴ Wenn man gar keine Menschen vertritt, ist es eigentlich unlogisch, sich an der Wahl einer *Volksvertretung* zu beteiligen.](https://de.wikipedia.org/wiki/Ab_jetzt...Demokratie_durch_Volksabstimmung#:~:text=Die%20Partei%20„Ab%20jetzt...„Theorien%20des%20Heilpraktikers%20Uwe%20Karstädt. Der „Wahl-O-Mat“ der Bundeszentrale für politische Bildung ging allerdings erst am 7. Mai 2024 online.</p>
</div>
<div data-bbox=)

²⁵ https://www.bverfg.de/e/qs20240409_2bvq002624.html.

Dieser Band enthielt kein einziges Blatt, das nicht vorher schon den Mitgliedern zur Verfügung gestellt war. Ich habe seit 2002 an allen Sitzungen des Bundeswahlausschusses teilgenommen. Bisher gab es nie Anlass, gegenüber dem jeweiligen Bundeswahlleiter das Fehlen von Unterlagen zu bemängeln.

b) Die B.R.D. hatte vorgetragen, die drei Unterschriften bei der Einreichung des Wahlvorschlages (Anlage 13 zur EuWahlO) seien entbehrlich, weil sie bereits in der Unterzeichnung der Niederschrift zur Aufstellungsversammlung (Anlage 18 zur EuWahlO) enthalten seien. Dem folgte man nicht. Sicher dokumentiert die Versammlungsniederschrift den Willen der Teilnehmer, sich mit den gewählten Personen an der Wahl zu beteiligen. Aber der einzureichende Wahlvorschlag enthält mehr, nämlich auch die Nachweise zur Person der Kandidaten und die Unterstützungsunterschriften. Zudem: der Wahlvorschlag ist von drei Vorstandsmitgliedern zu unterzeichnen, die Niederschrift demgegenüber vom Versammlungsleiter, vom Schriftführer und zwei weiteren Personen. Letztere müssen keine Vorstandsmitglieder sein.

c) Wie oben erwähnt, hatte die B.R.D. viele Unterstützungsunterschriften bei den Kreiswahlleitungen eingereicht. Sie waren dort größtenteils vom 13. (Mittwoch) bis 15. März (Freitag) 2024 eingegangen. Selbst bei günstigsten Postlaufzeiten und unverzüglicher Bearbeitung hätten diese nicht bis Montag, den 18. März 2024 18:00 Uhr bei der Bundeswahlleiterin sein können. Teilweise waren Unterlagen erst am 18. März 2024 bei den Gemeinden eingegangen. Eine Pflicht der Verwaltung, die fehlerhaft eingereichten Unterlagen (unverzüglich?) weiterzuleiten, will die B.R.D. aus Art. 41 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Recht auf eine gute Verwaltung) ableiten. Etwas abwegig, wenn man vorsätzlich an die unzuständige Behörde herantritt.

d) Ein Nebenaspekt: Die Bundeswahlleiterin wies darauf hin, dass die Einreichung von Unterstützungsunterschriften bei unzuständigen Stellen auch datenschutzrechtlich bedenklich sei. Die Unterlagen enthalten persönliche Daten. Die Unterzeichner hätten regelmäßig nur der Weitergabe und damit der Kenntnissgabe an zuständige Stellen zugestimmt.

e) Der Versuch der B.R.D., nachzuweisen, dass die verspätete Einreichung von mindestens 1.193 gültigen Unterstützungsunterschriften von ihr nicht zu vertreten sei, gelang auch in der Beschwerdesitzung nicht. Durchweg waren Unterlagen auch bei den zuständigen Stellen zeitlich sehr knapp eingereicht worden. Das geht manchmal gut, manchmal nicht.

Die Beschwerde wurde zurückgewiesen.

3. Bei der Beschwerde von „Volt Deutschland“ ging es weiterhin um den Zugang der Wählbarkeitsbescheinigung eines ihrer Kandidaten. Volt vermochte nicht zu akzeptieren, dass die Bundeswahlleiterin keine Möglichkeit hatte, vor Fristablauf

am 18. März 2024 vor 18:00 Uhr das Einschreiben von Volt zu bekommen. Es ist – nebenbei – ein Unding, wenn die Post per Sendungsverfolgung am Vormittag des 18. März 2024 angibt, das Schreiben liege zur Abholung bereit, gleichwohl bis 18:00 Uhr keine Benachrichtigung im Postfach des Empfängers liegt und auch niemand am Schalter ansprechbar ist. Nach sehr ausführlicher Erörterung²⁶ wurde die Beschwerde zurückgewiesen.

Exkurs: Der somit aus der Liste gestrichene Bewerber beantragte danach vorläufigen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht Berlin. Das wurde durch Beschluss vom 13. Mai 2024 – VG 2 L 50/24 – abgelehnt²⁷:

„Der Verwaltungsrechtsweg ist durch § 26 des Europawahlgesetzes (EuWG) ausgeschlossen. Danach wird über die Gültigkeit der Wahl und die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl im Wahlprüfungsverfahren entschieden (Abs. 1). Im Übrigen können Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, nur mit den in diesem Gesetz sowie in der Wahlordnung vorgesehenen Rechtsbehelfen angefochten werden (Abs. 4).“

4. Es kommt nicht oft vor, dass die Bundeswahlleiterin gegen eine Entscheidung des Bundeswahlausschusses Beschwerde einlegt. Sie kann es gemäß § 14 Abs. 4 Satz 2 EuWG. Sie tat es zugunsten der „Partei der Humanisten (PdH)“. Was war geschehen? Der Bundeswahlausschuss hatte in seiner ersten Sitzung einen Bewerber aus der Kandidatenliste gestrichen, weil dessen Wählbarkeitsbescheinigung nicht vorgelegen habe. Die Vertrauensperson der PdH hatte das nicht widerlegen können. Initiiert durch einen Mailwechsel zwischen der PdH und der Bundeswahlleiterin stellte sich bald danach folgendes heraus: Der PdH war bereits mit Schreiben vom 21. Februar(!) 2024 mitgeteilt worden, dass die Zahl von 4.000 gültigen Unterstützungsunterschriften erreicht sei. Sie übersandte dennoch weitere Unterstützungsunterschriften, die aber mangels Erforderlichkeit nicht geprüft wurden. In einem dieser Päckchen steckte auch die fehlende Wählbarkeitsbescheinigung, die also rechtzeitig zugegangen war. Die Entscheidung des Bundeswahlausschusses war also objektiv falsch. Der Bundeswahlausschuss hat sich gerne korrigiert.

5. „Die Sonstigen“ hatten inzwischen akzeptiert, dass eine Umwandlung der Liste für alle Länder in eine Liste nur für das Land Berlin nicht möglich war, ferner, dass nach den geltenden wahlrechtlichen Vorschriften das Problem fehlender Unterstützungsunterschriften jetzt nicht lösbar war, hatten aber schriftsätzlich die

²⁶ Im Video von Pos. 54:58 bis Pos. 1:48:58, also 54 Minuten.

²⁷ Der Betroffene hat die Entscheidung offenbar selbst ins Netz gestellt: https://www.linkedin.com/posts/david-krappitz-ll-m-0062baa9_liebe-alle-das-vg-berlin-hat-meinen-antrag-activity-7200523991696965633-w3Op/?originalSubdomain=de. Der Gang des Hauptsacheverfahrens war bei Abfassung dieses Berichts nicht bekannt.

Vereinbarkeit der Wahlvorschriften mit höherrangigem Recht problematisiert. Darauf konnte nicht eingegangen werden.

6. Dem Bundeswahlausschuss wurde auch die Beschwerde einer Einzelperson vorgelegt, die sich dagegen wandte, dass eine „Partei der Rentner“ nicht zugelassen worden sei. Eine solche hatte aber überhaupt keinen Wahlvorschlag eingereicht, so dass der Bundeswahlausschuss keinerlei Gelegenheit hatte, einen solchen etwa abzulehnen. Die Bundeswahlleiterin kündigte an, diese Eingabe, die als Beschwerde unzulässig war, durch normalen Brief zu beantworten.

II. Die Bundeswahlleiterin informierte: Es hatte nach der ersten Sitzung Schriftverkehr gegeben, worin die Zulassung der Partei „dieBasis“ kritisiert wurde. Es habe beim Zustandekommen des Wahlvorschlags Unregelmäßigkeiten gegeben. Der Bundeswahlausschuss möge die Zulassung zurücknehmen. Aber ein dahingehendes Rechtsmittel ist nicht gegeben. Außenstehende können nie Beschwerde einlegen, Vertrauenspersonen der Parteien nur gegen eine ablehnende Entscheidung (§ 14 Abs. 4 Sätze 1 und 2 EuWG). Gegen eine zulassende Entscheidung kann nur die Bundeswahlleiterin und auch nur in den ersten vier Tagen Beschwerde erheben (§ 14 Abs. 4 Satz 3 EuWG).

C. Dritte Sitzung am 3. Juli 2024²⁸

Die dritte Sitzung dient der „Feststellung des endgültigen Ergebnisses der Wahl der Abgeordneten zum 10. Europäischen Parlament aus der Bundesrepublik Deutschland“ (§§ 18 Abs. 4 EuWG, 71 Abs. 2 EuWahlO).

I. Das umfassend und im Detail festzustellende Wahlergebnis besteht aus Ermittlungen und Arbeitsschritten, die der Bundeswahlleiterin obliegen, und aus Feststellungen, die der Bundeswahlausschuss zu treffen hat. Beides ist aufgelistet in § 71 EuWahlO, wobei der Bundeswahlausschuss auf die exakten Vorarbeiten der Bundeswahlleiterin – also des Arbeitsstabes im Statistischen Bundesamt – angewiesen ist. Wer sich Rechenwerk und Ergebnis im Einzelnen ansehen möchte, sei auf die Niederschrift verwiesen, eine pdf-Datei von 58 Seiten²⁹. Die Verteilung der zu besetzenden Sitze auf die Wahlvorschläge ist in § 2 Abs. 3 EuWG geregelt („*Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren*“)³⁰. Ich gebe zu, dass ich mich nicht in die Einzelheiten vertieft habe. Nun ergaben sich Detailfragen, die zwar in der Sitzung soweit geklärt werden konnten, dass die Sitzverteilung unstreitig war. Gleichwohl kündigte die Bundeswahlleiterin eine Informationssitzung im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden an: Fortbildung für Mitglieder des Bundeswahlausschusses.

²⁸ Video-Aufzeichnung: <https://www.youtube.com/watch?v=WZhmzMAlyHQ>.

²⁹ https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/36b027df-bbe8-4f36-9149-6b6fa6486fb2/ew24_3bwa_niederschrift.pdf.

³⁰ Erläuterung: <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>.

II. Die Feststellung des endgültigen Endergebnisses ist gegenüber dem auf Schnellmeldungen beruhenden vorläufigen Ergebnis in der Wahlnacht nicht trivial. Regelmäßig muss eine große Zahl von Korrekturen vorgenommen werden. Diesmal: Die Zahl der abgegebenen Stimmen „wuchs“ im endgültigen Ergebnis um 14.277, davon für die CDU um 4.069, für die Grünen um 1.314, für die SPD um 3.017, für die AfD um 1.882, für die CSU um 181, für die Linke um 318, für die FDP um 877 Stimmen. Der größte Teil dieser Berichtigungen entfiel auf die Länder Hamburg (+ 4.869), Baden-Württemberg (+ 2.821) und Brandenburg (+ 1.436). Diese Korrekturen hatten erfreulicherweise keine „Mandatsrelevanz“; sie führten nicht dazu, dass jemand sich zu früh gefreut hatte und nun doch kein Europaabgeordneter geworden war.

III. Wie immer hatte es an der einen oder anderen Stelle Störungen gegeben, teils durch höhere Gewalt (z.B. Hochwasser in Baden-Württemberg, weswegen Wahllokale verlegt werden mussten), öfter aufgrund menschlicher Fehlleistungen (verspäteter Versand von Briefwahlunterlagen aufgrund verspäteter Lieferung durch die Druckerei; falsche Stimmzettel usw.). Von böswilligen Störungen wurde auch berichtet:

„In der Stadt Köln kam es in einem Wahllokal infolge eines Polizeieinsatzes gegen 11:20 Uhr zu einer etwa 30-minütigen Wahlunterbrechung. Grund hierfür waren störende Handlungen eines Wahlberechtigten mit zwei weiteren Personen, bei welchen die Wahlurnen angehoben und kräftig gerüttelt worden waren. Aufgrund des aggressiven Auftretens der betreffenden Personen hat der Wahlvorsteher die Polizei gerufen, welche die Wahlhandlung bei ihrem Eintreffen unterbrochen hat. Die Urnen wurden wieder ordnungsgemäß verschlossen und zusätzlich versiegelt. Die Wahlhandlung wurde gegen 11:50 Uhr von der Polizei wieder freigegeben.“

„Der Briefkasten des Rathauses der Gemeinde Wilhelmsdorf im Landkreis Ravensburg wurde in der Nacht vom 08.06.2024 auf den 09.06.2024 (Wahlsonntag) aufgebrochen. Vor dem aufgebrochenen Briefkasten lagen ca. 80 Wahlbriefe, davon ca. 20 Europawahlbriefe. Diese Wahlbriefe waren zwar nass und dreckig, konnten aber am Wahlabend gelesen und ausgewertet werden. Im Laufe des Wahltages wurden von Spaziergängern in einem nahegelegenen Waldstück weitere ca. 50 Wahlbriefe aufgefunden, hiervon ca. 40 Europawahlbriefe. Diese konnten ganz überwiegend gelesen und in die Ergebnisermittlung einbezogen werden. Bei den Unterlagen, die so stark beschädigt waren, dass sie nicht mehr in die Ergebnisermittlung einbezogen werden konnten, handelte es sich nach Angaben der Kriminalpolizei um drei Wahlbriefe der Europawahl.“

IV. Nicht nachvollziehbar ist es, dass in mehreren Wahllokalen die Stimmzettel ausgingen. Es muss möglich sein, so viele Stimmzettel zu drucken und vorrätig zu halten, dass das nicht passiert. Für den, der eine Wahlbenachrichtigung erhalten hat, muss auch ein Stimmzettel da sein. Man darf doch keine niedrige Wahlbeteiligung antizipieren.

D. Schlussbemerkung

So endet also jede Session des Bundeswahlausschusses mit der klaren Feststellung des Wahlergebnisses, aber auch mit einer Liste von „Macken“, die im Vorfeld der Wahl und bei der Wahl passiert sind. Bundes- und Landeswahlleitungen bemühen sich immer wieder, bei der Vorbereitung der Wahl alles in die richtigen Bahnen zu leiten. Vielleicht liegt der Erfolg darin, dass die Anzahl der störenden Vorkommnisse nicht noch größer ist.

Dass das Sammeln von Unterstützungsunterschriften eine lästige Sache ist, ist klar. Wiederholt wurde vorgeschlagen, deren Abgabe online zu ermöglichen. Dass es angesichts heutiger Technik Möglichkeiten gibt, dieses auf solide Weise zu vereinfachen, vermute ich, kann es aber nicht beurteilen. Jedenfalls geht das nicht ohne Gesetzesänderung.

Was aus den Strafanzeigen wegen gefälschter Unterstützungsunterschriften geworden ist, wüsste ich nur zu gerne. Ich hoffe, die Staatsanwaltschaften haben das nicht als Nebensächlichlichkeit abgetan.

Die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens gemäß Art. 21 Abs. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 2 BVerfGG – eine Frage des Ermessens?

Toni Böhme¹

I. Einleitung

In bemerkenswerter Deutlichkeit hat das OVG Münster mit seinen Urteilen vom 13.05.2024² klargestellt, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz die Partei Alternative für Deutschland (AfD) und ihre Jugendorganisation Junge Alternative (JA) als rechtsextremistischen Verdachtsfall beobachten und die Öffentlichkeit hierüber unterrichten darf.³ Danach liegen hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Partei, die bundesweit Zustimmungswerte von aktuell etwa 17 %⁴ erzielt, Bestrebungen verfolgt, die gegen die Menschenwürde bestimmter Personengruppen sowie gegen das Demokratieprinzip gerichtet sind. Der zwischenzeitlich zur Ruhe gekommenen Debatte um die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens gegen die AfD haben die Entscheidungen aus Nordrhein-Westfalen eine neue Aktualität verliehen.⁵

Doch warum wurde bzw. wird diese Debatte überhaupt geführt? Kann es eine Frage des Ermessens sein, ein Verfahren zum Verbot einer politischen Partei vor dem Bundesverfassungsgericht anzustrengen? Oder ist die Entscheidung für die Stellung eines solchen Antrags nicht vielmehr eine Frage von „Ja“ oder „Nein“ und weniger eine Frage von „Gegebenenfalls“ und „Möglicherweise“? Angesprochen ist die Frage, ob die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens im politischen Ermessen der Antragsberechtigten stehen kann oder aber ob über die Frage der Antragstellung beim Bundesverfassungsgericht einzig nach rechtlichen und unter gleichzeitiger Außerachtlassung jedweder politischer Ermessenserwägung befunden werden muss.⁶

¹ Dr. Toni Böhme ist Notarassessor in Tübingen.

² Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Beitrages lagen die schriftlichen Urteilsgründe noch nicht vor. Daher wird aus der amtlichen Pressemitteilung des OVG Münster zitiert, siehe https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/23_240513/index.php.

³ Auch die Beobachtung des sog. „Flügels“ der Partei durch das Bundesamt für Verfassungsschutz in der Vergangenheit – zunächst als Verdachtsfall, später als „erwiesen extremistische Bestrebung“ – und deren Bekanntgabe seien rechtmäßig gewesen (siehe die amtliche Pressemitteilung des OVG Münster, https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/23_240513/index.php).

⁴ Stand 22.07.2024 (INSA) bzw. 23.07.2024 (Forsa), Quelle: [https://www.wahlrecht.de/umfragen/\(Sonntagsfrage Bundestagswahl\)](https://www.wahlrecht.de/umfragen/(Sonntagsfrage Bundestagswahl)).

⁵ Redaktion beck-aktuell vom 13.04.2024, OVG-Urteil bringt AfD-Verbotsdebatte zurück, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/ovg-muenster-urteil-afd-verdachtsfall-verbotsdebatte>.

⁶ Dieser Beitrag befasst sich nicht mit der Frage des Verbots der AfD, sondern geht allein der Frage eines Ermessens bei der Antragstellung beim Bundesverfassungsgericht nach.

II. Antragstellung als Ermessensentscheidung?

1. Normative Grundlagen

Zentrale Vorschrift zum sog. Parteiverbot ist Art. 21 Abs. 2 GG. Interessanterweise verwendet die Vorschrift selbst das Wort „Verbot“ nicht. Nach Art. 21 Abs. 2 GG sind Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig. Hieran anknüpfend regelt Art. 21 Abs. 4 GG, dass allein das Bundesverfassungsgericht über die Frage der Verfassungswidrigkeit nach Art. 21 Abs. 2 GG entscheidet. Im Falle der Feststellung der Verfassungswidrigkeit spricht das Gericht die Auflösung der Partei und das Verbot, eine Ersatzorganisation zu schaffen, urteilsweise aus (§ 46 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). Die prozessualen Vorschriften zum Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 und 4 GG finden sich in §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG.

2. Überblick über den Meinungsstand

Die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens setzt danach voraus, dass ein Antragsberechtigter i.S.d. § 43 BVerfGG – namentlich Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung, und unter den Voraussetzungen des § 43 Abs. 2 BVerfGG eine Landesregierung – einen Antrag auf Entscheidung über die Frage, ob eine Partei verfassungswidrig ist, beim Bundesverfassungsgericht stellt.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts steht diese Antragstellung im „politischen Ermessen“ der Antragsberechtigten.⁷ In einer Entscheidung zum Bericht „Verfassungsschutz '73“ formuliert das Gericht: *„Diese Verfassungsorgane haben nach **plichtgemäßem Ermessen** [Hervorhebung durch den Autor], für das allein sie politisch verantwortlich sind, zu prüfen und zu entscheiden, ob sie den Antrag stellen wollen [...] oder ob die Auseinandersetzung mit einer von ihnen für verfassungswidrig gehaltenen Partei im politischen Felde geführt werden soll.“*⁸

Fortgedacht ist es nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts in Ausübung eines „politischen“ bzw. „pflichtgemäßen“ Ermessens verfassungsrechtlich legitim, wenn die antragsberechtigten Kreise „zunächst“ von einem Antrag auf Einleitung eines Verfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG absehen und die betroffene Partei politisch stellen wollen.⁹

⁷ BVerfG NJW 1956, 1393, 1394 f. (Verfassungswidrigkeit der KPD), Antragstellerin hier die Bundesregierung.

⁸ BVerfG NJW 1976, 38, 39.

⁹ BVerfG NJW 1976, 38, 39.

Auch beachtliche Teile der Literatur räumen den Antragsberechtigten ein (im Einzelnen verschieden ausgestaltetes) Ermessen zur Antragstellung ein.¹⁰ Eine Mindermeinung geht dagegen von einer Antragspflicht auf der Grundlage des Legalitätsprinzips aus.¹¹

3. Gesetzesauslegung

Der Frage nach dem Ermessen soll im Folgenden in Auslegung des Art. 21 GG und des § 43 BVerfGG und unter Berücksichtigung der vorgetragenen Auffassungen und ihrer jeweiligen Argumente nachgegangen werden.

a) Wortlaut

Der Wortlaut des Art. 21 Abs. 2 GG, wonach Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, *verfassungswidrig sind*, trifft keine Aussage zur gegenständlichen Ermessensfrage. Er lässt sich allenfalls dahingehend deuten, dass kein Raum für die Annahme eines Ermessens zur Stellung eines Verbotsantrags verbleibt, wenn die Partei bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG ipso iure verfassungswidrig ist.¹²

Andererseits sieht der Wortlaut des § 43 BVerfGG vor, dass ein dort benannter Berechtigter den Antrag, ein Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG einzuleiten, stellen *kann*. Auf eine Ermessenseinräumung bezogen auf die Antragstellung deutet die Formulierung bei näherer Betrachtung allerdings nicht hin.¹³ Der Aussagegehalt der Vorschrift beschränkt sich auf den Beschrieb möglicher Antragsteller im Sinne einer Sachurteilsvoraussetzung und definiert so diejenigen Berechtigten,

¹⁰ Jarass, in: Jarass/Piero (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 50; Klafki, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 112; für ein „weit[es], aber nicht unbegrenzt[es]“ Ermessen: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 545 f., insb. Rn. 547, mit dem Hinweis, dass sich ein Ermessen im Einzelfall unter Annahme einer Ermessensreduzierung auf Null zu einer Antragspflicht verdichten könne; aus prozessrechtlichen Erwägungen gegen eine Antragspflicht: Lechner/Zuck, BVerfGG, 7. Auflage 2015, § 43 Rn. 2.

¹¹ Ipsen/Koch, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 178: „*Sofern der Tatbestand des Art. 21 II erfüllt ist und hinreichendes Beweismaterial vorliegt [...]*“; Stein, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, Vorbemerkungen zu §§ 32, 33 Rn. 4; Streinz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 21 Rn. 243, geht aus von einem „*Prognosespielraum allein hinsichtlich des möglichen Entscheidungsverhaltens des BVerfG auf Grund einer Analyse der bisherigen Rechtsprechung zu den berührten Fragen*“.

¹² Vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 545; Stiehr, JuS 2015, 994, 995.

¹³ Anders Morlok, ZRP 2013, 69, 70 f.

die das Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG in Gang setzen können.¹⁴ Es wird gerade keine Aussage über ein materielles Ermessen getroffen.

Zwischenergebnis: Der Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften ist uneindeutig.

b) Systematik

(1) Art. 21 GG als Ausdruck einer wehrhaften Demokratie

Art. 21 GG bildet die dritte Vorschrift im II. Abschnitt des Grundgesetzes („Der Bund und die Länder“). Sie schließt sich den Staatszielbestimmungen in Art. 20, 20a GG unmittelbar an. Innerhalb des Grundgesetzes zeigt sich Art. 21 Abs. 2 GG zusammen mit Art. 9 Abs. 2, Art. 20 Abs. 4, Art. 79 Abs. 3 GG u.a. als Teil eines Kanons von Vorschriften, die die grundlegende Entscheidung für die Staatsform der Demokratie in Art. 20 Abs. 2 GG wehrhaft gegen Angriffe machen sollen.¹⁵ Insoweit versteht sich Art. 21 Abs. 2 GG – auch als Lehre aus den Erfahrungen während der Weimarer Republik – als verfassungsimmanentes Sicherungsinstrument gegen einen Missbrauch der Freiheiten des Grundgesetzes.

Betrachtet man die Entscheidung für das Demokratieprinzip – bildlich gesprochen – als Entscheidung für eine Art „Betriebssystem“ und die Parteien als eine Art auf diesem Betriebssystem laufender „Programme“, dann zeigt sich Art. 21 Abs. 2 GG als eine Art „Anti-Viren-Software“, welche die Möglichkeit gewährt, eine schädliche Software, die das Betriebssystem bekämpft und zum Erliegen bringen will, aus dem Programmsystem auszuschließen und so zum Bestand und zur Funktion des „Betriebssystems Demokratie“ beizutragen.

Eine solche systematische Deutungsweise streitet gegen die Einräumung eines Ermessens zur Antragstellung gemäß Art. 21 Abs. 2 GG. Denn ein gewährtes Ermessen würde die Gefahr der Vertiefung vorhandener verfassungsfeindlicher Bestrebungen und ihrer Etablierung im Sinne einer (teilweisen) gesellschaftlichen Akzeptanz und einer Enttabuisierung bereithalten. Der frühere Richter am Bundesverfassungsgericht *Hans H. Klein* zeigt dies in seiner Kommentierung zu Art. 21 GG überzeugend wie folgt auf: *„Bestrebungen dieser Art [Anm.: demokratiefeindliche] kommen nicht selten in einem verführerischen Gewand daher. Sie gaukeln den Menschen vor, ihre [...] „unvollkommene wirkliche Freiheit“ gegen eine von ihnen verheißene vollkommene Freiheit, einen gleichsam paradiesischen Zustand, eintauschen zu können, die sich in der Realität allerdings stets als Verlust jeglicher Freiheit darstellt.“*¹⁶

¹⁴ So auch *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 21 Rn. 243; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 545; vgl. auch *Ipsen/Koch*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 176; *Stiehr*, JuS 2015, 994, 995.

¹⁵ Vgl. *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 490.

¹⁶ *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 490.

Um Beispiele für solche Vorgänge zu finden, bedarf es keines Rückgriffs auf Weimarer Erfahrungen. Die AfD hat sich seit ihrer Gründung als nationalliberale und europakritische Partei in mehreren Entwicklungszyklen massiv nach rechts bewegt. Sie ist heute eine zumindest in Teilen rechtsextreme Partei. Der formell aufgelöste „Flügel“ um den Thüringischen Fraktionsvorsitzenden Björn Höcke steht beispielhaft hierfür. Insbesondere im Osten Deutschlands ist die Partei zu einem ernstzunehmenden politischen Akteur aufgestiegen, der in allen Umfragen zu den anstehenden Landtagswahlen im Herbst 2024 mit seinen Stimmanteilen den jeweils ersten Platz belegt: in Brandenburg mit 24 %¹⁷, in Sachsen mit 30 %¹⁸ und in Thüringen mit 29 %¹⁹ (Stand jeweils 22.07.2024). Während einer Phase der Extremisierung von innen heraus hat die Partei ihren Platz in der Gesellschaft gefunden und gefestigt. Sie stellt mittlerweile mehrere Bürgermeister und einen Landrat. Wer sich von Umfragewerten nicht beeindrucken lassen will, wird die 15,9 % der AfD, die einer Zahl von über 6,3 Mio. Stimmen entsprechen²⁰, und ihren bundesweit zweiten Platz bei der Wahl zum Europäischen Parlament 2024 berücksichtigen müssen. Die AfD greift nach der Macht, während der Versuch, sie im politischen Felde zu stellen, bis heute erfolglos geblieben ist.

Eine Partei, die *„Bestrebungen verfolgt, die gegen die Menschenwürde bestimmter Personengruppen sowie gegen das Demokratieprinzip gerichtet sind“* und bei der *„der begründete Verdacht [besteht], dass es den politischen Zielsetzungen jedenfalls eines maßgeblichen Teils der AfD entspricht, deutschen Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund nur einen rechtlich abgewerteten Status zuzuerkennen“*, was *„eine nach dem Grundgesetz unzulässige Diskriminierung aufgrund der Abstammung dar[stellt], die mit der Menschenwürdegarantie nicht zu vereinbaren ist“*²¹, ist innerhalb wesentlicher Teile der Wählerschaft etabliert und weist zumindest im Osten des Landes Wahlergebnisse und Umfragewerte einer Volkspartei auf. Diese Entwicklung konnte sich während eines fundamentalen Radikalisierungsprozesses nachhaltig vollziehen.

(2) Verhältnis zu Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG

Wenn hinreichende Anhaltspunkte für den Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 GG bestehen, ist diese Partei ipso iure materiell verfassungswidrig. Für diese materielle Sachlage hält das Grundgesetz selbst ein entsprechendes formelles Verfahren in Art. 21 Abs. 2 GG bereit, das im Erfolgsfalle in der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei mündet, worauf ihre Auflösung und das Verbot von

¹⁷ <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/brandenburg.htm>.

¹⁸ <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/sachsen.htm>.

¹⁹ <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/thueringen.htm>.

²⁰ <https://www.bundeswahlleiterin.de/europawahlen/2024/ergebnisse/bund-99.html>.

²¹ Siehe die amtliche Pressemitteilung des OVG Münster unter https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/23_240513/index.php.

Ersatzorganisationen folgt (§ 46 BVerfGG). Wird dieses Verfahren durch die antragsberechtigten Kreise nicht ergriffen, halten diese einen vom Grundgesetz als materiell verfassungswidrig erkannten Zustand aufrecht.²² Sie verstoßen damit ihrerseits gegen ihre Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG.²³

Die Ausführungen des OVG Münster in seinen Urteilen vom 13.05.2024 zeigen in diesem verfassungsrechtlichen Kontext auf, dass im Falle der Ermessenseinräumung zugunsten der Antragsberechtigten die Gefahr besteht, dass eine Partei, die zumindest in nicht unerheblichen Teilen verfassungswidrige Auffassungen vertritt, unter dem Schutzschirm des Grundgesetzes ihre gesellschaftliche Etablierung erreichen kann, wenn die demokratischen Parteien mit einer Auseinandersetzung im politischen Felde erfolglos bleiben.

Zwischenergebnis: Die systematische Stellung des Art. 21 Abs. 2 GG spricht gegen die Einräumung eines Ermessens.

c) Entstehungsgeschichte

Art. 21 Abs. 2 GG ist im Vergleich zu seiner Ursprungsfassung aus dem Jahr 1949 praktisch unverändert. Mit Ausnahme der Herausnahme und Verlagerung seines zweiten Satzes in einen eigenen Absatz entspricht die heutige Fassung der Ursprungsfassung aus dem Jahr 1949.

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) kannte eine dem Art. 21 GG vergleichbare Regelung nicht. Zwar genossen politische Parteien den Schutz der Vereinigungsfreiheit (Art. 124 WRV). Da politische Parteien aber anders als heute keine verfassungsrechtlich herausgehobene Stellung innehatten, unterfielen sie im Übrigen dem allgemeinen Vereinsrecht.²⁴ Parteiverbote waren insbesondere auf der Grundlage von Verbotstatbeständen der sog. Republikschutzgesetze, reichspräsidentieller Eingriffsbefugnisse gemäß Art. 48 Abs. 2 WRV und gemäß Notverordnungen möglich.²⁵ Alle vorgenannten Eingriffsmöglichkeiten waren ihrem jeweiligen Wortlaut nach als Ermessensvorschriften ausgestaltet.²⁶ Im Überblick:

- Art. 48 Abs. 2 WRV²⁷: „Der Reichspräsident **kann** [...] die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, [...]. Zu diesem Zwecke **darf** er vorübergehend die in den Artikeln [...] 124 [...] festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.“

²² Vgl. Ipsen/Koch, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 178.

²³ Stein, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, Vorbemerkungen zu §§ 32, 33 Rn. 4.

²⁴ Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 498.

²⁵ Zum Ganzen vertiefend Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 497 ff.

²⁶ Vgl. Ipsen/Koch, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 147; vertiefend und instruktiv Stein, Parteiverbote in der Weimarer Republik, 1999, S. 69 ff.

²⁷ RGBl. 1919 I, S. 1383.

- § 2 Abs. 1 Reichsvereinsgesetz²⁸: „Ein Verein, dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, **kann** aufgelöst werden.“
- § 14 Abs. 2 Erstes Republikschutzgesetz²⁹: „Vereine und Vereinigungen, in denen Erörterungen der bezeichneten Art stattfinden oder die Bestrebungen dieser Art verfolgen oder die die Erhebung einer bestimmten Person auf den Thron betreiben, **können** verboten und aufgelöst werden.“
- § 9 Zweites Republikschutzgesetz³⁰:
 „[1] Sofern der Zweck eines Vereins den Strafbestimmungen dieses Gesetzes oder den §§ 81 bis 86 des Strafgesetzbuchs zuwiderläuft, sind für seine nach § 2 Abs. 1 des Reichsvereinsgesetzes zulässige Auflösung die obersten Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten Stellen zuständig.
 [2] Der Reichsminister des Innern **kann** die obersten Landesbehörden um die Auflösung ersuchen. [...]“
- § 7 der Verordnung des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen³¹: „Vereinigungen, deren Mitglieder wiederholt gegen die §§ 2 bis 5 dieser Verordnung, gegen § 107a des Strafgesetzbuchs oder gegen § 3 des Gesetzes gegen Waffenmißbrauch vom 28. März 1931 (Reichsgesetzbl. I S. 77) verstoßen haben und in denen solche Handlungen gebilligt oder geduldet werden, **können** aufgelöst werden.“
- § 3 der Verordnung des Reichspräsidenten zur Erhaltung des inneren Friedens³²:
 „[1] Sofern der Zweck eines Vereins den §§ 81 bis 86, 127 bis 129 des Strafgesetzbuchs zuwiderläuft, sind für seine nach § 2 Abs. 1 des Reichsvereinsgesetzes zulässige Auflösung die obersten Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten Stellen zuständig. [...]
 [4] Der Reichsminister des Innern **kann** die oberste Landesbehörde um die Auflösung ersuchen.“

Im Unterschied zur Weimarer Konzeption sieht das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 2 GG eine „Königsnorm“ für das Parteiverbot vor, welche die Voraussetzungen sowohl formell (ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 21 Abs. 4 GG) als auch materiell (enorm hohe Verbotshürden) deutlich strenger setzt.³³ Unter dem Eindruck des Aufstiegs der NSDAP stehend, haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes Art. 21 GG als Mittel der Gefahrenprävention gegen

²⁸ RGBl. 1908 I, S. 151.

²⁹ RGBl. 1922 I, S. 585.

³⁰ RGBl. 1930 I, S. 91.

³¹ RGBl. 1931 I, S. 79.

³² RGBl. 1932 I, S. 548.

³³ Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 503.

die Zersetzung des Staates aus seinem Inneren heraus formuliert.³⁴ Schon bevor eine konkrete Staatszersetzungsgefahr entstehen kann, hält Art. 21 GG einen Schutzmechanismus bereit, der im Bedarfsfalle in Gang gesetzt werden kann.³⁵ Diese grundlegenden entstehungsgeschichtlichen Vorstellungen sprechen gegen die Einräumung eines Ermessens zugunsten der Antragsberechtigten i.S.d. § 43 BVerfGG. Im Unterschied zum Flickenteppich verschiedener *Ermessens*regelungen während der Weimarer Republik sieht das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 2 GG *eine* Vorschrift *ohne* ausdrückliche Ermessenseinräumung vor, die als präventives Mittel im Sinne eines „Wehret den Anfängen“ verstanden kann.

Zwischenergebnis: Die entstehungsgeschichtliche Auslegung spricht gegen die Einräumung eines Ermessens.

d) Sinn und Zweck

Art. 21 Abs. 2 GG bezweckt als Ausdruck einer wehrhaften und streitbaren Demokratie den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und des Bestandes des demokratischen und republikanischen Rechtsstaates vor einem Einsatz der grundgesetzlich gewährleisteten Freiheitsrechte gegen die Verfassung selbst.³⁶ Das Parteiverbot versteht sich in diesem Zusammenhang als *„die schärfste und überdies zweischneidige Waffe des demokratischen Rechtsstaats gegen seine organisierten Feinde“*.³⁷ In entgegengesetzter Wirkrichtung im Sinne einer erhöhten Schutzgarantie politischer Parteien folgt aus Art. 21 Abs. 4 GG das sog. Parteienprivileg: Einzig das Bundesverfassungsgericht entscheidet mit konstitutiver Wirkung über die Verfassungswidrigkeit einer Partei.³⁸

(1) Zusammenspiel von Tatbestand und Rechtsfolge

Demgemäß haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes die Tatbestandsseite des Art. 21 Abs. 2 GG mit enorm hohen Hürden für die Annahme der Verfassungswidrigkeit einer Partei versehen. Der Charakter des Art. 21 Abs. 2 GG als

³⁴ Denninger, „Streitbare Demokratie“ und Schutz der Verfassung, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, § 16 Rn. 61 ff., 63; Antrag des Bundesrats im 2. NP-Verbotsverfahren vom 01.12.2013, S. 98; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 515.

³⁵ Vgl. Alter, JZ 2015, 297, 297.

³⁶ BVerfGE 144, 20 (166); BVerfG NJW 1976, 38, 39; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 46; Risse/Witt, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 15; Kluth, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand 15.06.2024, Art. 21 Rn. 205.

³⁷ BVerfGE 144, 20 (LS 1).

³⁸ Kluth, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand 15.06.2024, Art. 21 Rn. 205; Risse/Witt, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 15.

Ausnahmevorschrift³⁹ zum Regelfall der Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG gibt eine restriktive Auslegung des Tatbestandes vor; das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von einer „demokratieverkürzende[n] Ausnahmenorm“.⁴⁰ Die Einführung des Art. 21 Abs. 3 GG (Ausschluss von der staatlichen Finanzierung und steuerlichen Begünstigung) hat die gebotene zurückhaltende Handhabung bei der Anwendung des Tatbestandes erhöht, da das Grundgesetz nunmehr eine – gemessen an den schwerwiegenden Folgen des Parteiverbots – weniger einschneidende Alternative bereithält.⁴¹

Der so gefasste Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 GG spricht gegen die Einräumung eines Ermessens auf Rechtsfolgenseite: Sind die nur schwer überwindbaren Hürden des Art. 21 Abs. 2 GG, die ein Ausgehen auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder auf die Gefährdung der Bundesrepublik Deutschland verlangen, bei restriktiver Auslegung dieser Tatbestandsmerkmale überwunden, gebietet der präventive Schutzzweck des Art. 21 Abs. 2 GG ein Einschreiten gegen die als materiell verfassungswidrig erkannte Partei. Denn andernfalls könnte die nach den Maßstäben des Art. 21 Abs. 2 GG materiell verfassungswidrige Partei zur Wahrung ihrer Chancengleichheit und in Wahrnehmung des Parteienprivilegs verlangen, als verfassungsmäßig behandelt zu werden; insbesondere müsste sie also bei Vorliegen der Voraussetzungen an der Parteienfinanzierung beteiligt werden, ihr müsste Zugang zu öffentlichen Einrichtungen für Parteiveranstaltungen gewährt werden, sogar Sendezeiten anlässlich einer Wahl stünden ihr zu.⁴² Entsprechende Umfragewerte und Wahlerfolge in jüngerer Zeit unterstellt, könnte eine solche materiell verfassungswidrige Partei unter Inanspruchnahme des Grundsatzes abgestufter Chancengleichheit politischer Parteien sogar einen Platz im sog. Kanzler-Duell/-Triell beanspruchen.⁴³

Eine Ermessensausübung im Sinne eines „dulde und beobachte“⁴⁴ ist mit dem Schutzzweck des Art. 21 Abs. 2 GG unvereinbar. Als solche erkannte Gegner der freiheitlich-demokratischen Grundordnung würden unter dem Schutzschirm des Grundgesetzes durch das System, das sie aktiv bekämpfen, gestützt werden.

³⁹ *Risse/Witt*, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 17; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 515; *Klafki*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 100.

⁴⁰ BVerfGE 144, 20 (200).

⁴¹ Vgl. *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Stand 15.06.2024, Art. 21 Rn. 212e.

⁴² Instrukтив *Ipsen/Koch*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 179.

⁴³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 10 – 3000 – 027/20, Chancengleichheit der im Bundestag vertretenen politischen Parteien bei Einladungen zu politischen Gesprächssendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 8 ff.

⁴⁴ Siehe hierzu *Ipsen/Koch*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 183.

Dies steht in evidentem Widerspruch zum Schutzzweck des Art. 21 Abs. 2 GG.⁴⁵ Parteien, die die Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG erfüllen, sind vom Grundgesetz materiell missbilligt.⁴⁶

(2) Kein Vorrang politischer Auseinandersetzung

Vorschläge im Sinne einer Strategie der ablehnenden Duldung einer verfassungswidrigen Partei bei Nichtverbot als freiheitsschonendere Alternative gegenüber dem Parteiverbot und der gleichzeitige Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁴⁷ übersehen die Gewichtigkeit dieses Paradoxons. Kleine extremistische Parteien, wie etwa die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD; heute: Die Heimat) oder die Deutsche Volksunion (DVU), ließen sich zwar an der Wahlurne durch den Ausspruch des Volkssouveräns per Nichtwahl dieser Parteien⁴⁸ bis zur politischen Bedeutungslosigkeit bekämpfen. Die AfD dagegen kann flächendeckend und über mehrere Wahlperioden hinweg einen wachsenden Zuspruch verzeichnen. Diese Partei ist in der Breite der Gesellschaft verankert und hat Mitglieder aller gesellschaftlicher Schichten vorzuweisen. Sie ist mit einer großen Zahl an Mandatsträgern auf Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europalebene ausgestattet. Diese Faktoren unterscheiden die AfD maßgeblich von rechts-extremen Kleinparteien der späten Neunziger Jahre des letzten und der früheren Zweitausender Jahre des gegenwärtigen Jahrhunderts.

Mit jeder im Parteienspektrum relevanten Partei, die den Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 GG materiell erfüllt, ist denklogisch bereits eine politische Auseinandersetzung im Felde geführt worden, bevor ein Verbotsverfahren angestrengt wird. Insofern zeigt sich der vermeintliche Vorrang der politischen Auseinandersetzung als nicht stichhaltiges Argument. Verfassungsfeindliche Parteien fallen nicht vom Himmel, sie entwickeln sich. Manche dieser Parteien beginnen ihren Weg offensichtlich verfassungsfeindlich, wie zum Beispiel die Kleinstpartei „Der III. Weg“. Andere dagegen beginnen ihren Weg verfassungstreu und durchlaufen sodann einen Reifeprozess, der schließlich in menschenrechtsfeindlichen „Remigrationsplänen“⁴⁹ mündet. Allein die Debatte und Entscheidung über die Stellung eines

⁴⁵ Vgl. Ipsen/Koch, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 179, 183; vgl. Streinz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 21 Rn. 245; vgl. auch Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 547: „Bestehen keine ernsthaften Zweifel an der Verfassungswidrigkeit einer Partei, sind also die Erfolgsaussichten eines Verbotsantrags hoch einzuschätzen, und haben die Bemühungen, die Partei politisch zu bekämpfen, binnen einer nicht zu lang zu bemessenden Zeit es nicht vermocht, sie zu schierer Bedeutungslosigkeit zu reduzieren, schrumpft der Ermessenspielraum auf Null.“

⁴⁶ So ausdrücklich Risse/Witt, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), GG, 13. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 24.

⁴⁷ Kloepfer, NVwZ 2017, 913, 914 f.

⁴⁸ Siehe Kloepfer, NVwZ 2017, 913, 914.

⁴⁹ <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/afd-ostdeutschland-remigration-geheimtreffen-potsdam-100.html>; <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/afd-remigration-100.html>.

Verbotsantrages erstrecken sich erfahrungsgemäß über Jahre, während Wahlen stattfinden, an denen auch die zur Überprüfung gestellte Partei teilnehmen kann (vgl. Art. 21 Abs. 4 GG). Dies bedingt eine dem Verbotsantrag vorausgehende Auseinandersetzung auf dem politischen Spielfeld.

(3) Antragscharakter

Zudem setzt ein Antrag nach Art. 21 Abs. 2 GG lediglich das Verfahren nach §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG in Gang. Mit dem Antrag ist keine Aussage über den Ausgang des Verfahrens getroffen. Die Prüfung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG auf der Grundlage des vorliegenden und verwendbaren Beweismaterials sowie die Entscheidung über den Antrag obliegt gemäß Art. 21 Abs. 4 GG allein dem Bundesverfassungsgericht (Entscheidungsmonopol).⁵⁰

Das in dieser Hinsicht bisweilen vorgetragene Argument, ein unbegründeter Antrag würde die überprüfte Partei nur stärken und ihr das Label der Verfassungsmäßigkeit verleihen,⁵¹ ist in der Sache mehr eine Befürchtung als eine Tatsache. Bislang ist dieser Fall nur einmal – nimmt man das zweite NPD-Verbotsverfahren hinzu, formell zwei Mal, wobei es sich hierbei um einen faktisch erfolgreichen Antrag gehandelt hatte, der zur Einführung des Art. 21 Abs. 3 GG führte – aufgetreten. Die NPD hat nach Einstellung des ersten Verbotsverfahrens am 18.03.2003⁵² bei der darauffolgenden Bundestagswahl im Jahr 2005 ihr Zweitstimmenergebnis von 0,4 %⁵³ auf 1,6 %⁵⁴ verbessert. Bei der Landtagswahl in Sachsen im Jahr 2004 gelang der Partei der Wiedereinzug mit einem Stimmenanteil von 9,2 %.⁵⁵ Diese Daten belegen zwar eine objektive Verbesserung der Wahlergebnisse seit der Einstellung des ersten Verbotsverfahrens. Eine Aussage über einen kausalen Zusammenhang zwischen dem erfolglosen Ausgang des ersten Verbotsverfahrens und den sich anschließenden Wahlergebnissen kann allein

⁵⁰ Siehe auch *Voßkuhle/Flaig*, JuS 2024, 617, 626.

⁵¹ Vgl. *Lenz/Stützel*, NVwZ-Beilage 2024, 57, 62; *Schwarz*, JA 2024, 353, 354; siehe auch die Äußerung des Verfassungsrechtlers Prof. Dr. Michael Brenner: „Bleibt der Antrag erfolglos, kann das Ganze zudem nach hinten losgehen. Das wäre natürlich Wasser auf die Mühlen der AfD“, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/parteienfinanzierung-mpd-afd-mueller-partieverbot-100.html>.

⁵² BVerfG NJW 2003, 1577 (1. NPD-Verbotsverfahren).

⁵³ Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002, https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00063160/15_Wahl_DB_2002_Heft_3.pdf.

⁵⁴ Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005, https://web.archive.org/web/20060620041343/http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahl2005/downloads/ergebn2005/heft3_mit_grafiken.pdf.

⁵⁵ Statistisches Landesamt des Freistaats Sachsen, Wahlen im Freistaat Sachsen 2004, https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/SNHeft_derivate_00005760/B_VII_2-2_5j04_SN.pdf.

auf Grundlage dieser Daten aber nicht getroffen werden. Wahlentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger waren mit Beginn des Frühjahrs 2003, dem Zeitpunkt der Verkündung der „Agenda 2010“, zu einem Teil von den mit dem Reformprojekt verbundenen nicht unwesentlichen sozialpolitischen Einschnitten geprägt. Zu diesem Projekt stand die NPD in offener Opposition. Zudem trat sie bei der Landtagswahl in Sachsen im Jahr 2004 als einzige rechtsextreme Partei an, nachdem sie mit der rechtsextremen DVU eine entsprechende Absprache erzielt hatte.⁵⁶ Diese Ansätze bieten eine naheliegendere Erklärung für die Verbesserung der Wahlergebnisse der NPD nach der Einstellung des ersten Verbotsverfahrens.

Zwischenergebnis: Die Auslegung nach Sinn und Zweck spricht gegen die Einräumung eines Ermessens.

III. Fazit und Ausblick

Sowohl die historische und die systematische Gesetzesauslegung als auch die Auslegung nach Sinn und Zweck sprechen dagegen, den Verbotsantrag gemäß Art. 21 Abs. 2 GG in das Ermessen der Antragsberechtigten zu stellen. Liegen hinreichende Anhaltspunkte für die Verfassungswidrigkeit einer Partei gemäß Art. 21 Abs. 2 GG vor und sind diese Erkenntnisse prozessual verwertbar, sind die antragsberechtigten Kreise zur Antragstellung verpflichtet. Ein Ermessen besteht nicht. Liegen dagegen keine ausreichenden Erkenntnisse vor, darf ein Antrag nach Art. 21 Abs. 2 GG nicht gestellt werden.⁵⁷

Fortgedacht stellt sich die Frage nach der praktischen Durchsetzbarkeit dieser Verpflichtung, wenn sich die Antragsberechtigten trotz Vorliegens hinreichender Anhaltspunkte für die Verfassungswidrigkeit einer Partei weigern, einen Verbotsantrag zu stellen. De lege lata besteht keine Möglichkeit, die Stellung eines solchen Antrags im Sinne der festgestellten Antragspflicht mit rechtlichen Mitteln zu erzwingen.⁵⁸ Solche Mittel der Durchsetzbarkeit erscheinen jedoch auch verzichtbar: Denn sollte sich die hier vertretene Ansicht durchsetzen und sollten die Verantwortlichen selbst die verfassungsrechtliche Antragstellungspflicht bei Vorliegen der skizzierten Voraussetzungen annehmen, darf vermutet werden, dass ihre Verpflichtungen gemäß Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG genügen, um ein verfassungstreues „staatsmännisches“ Verhalten im Sinne einer Antragstellung sicherzustellen.

⁵⁶ Siehe *Jesse*, APuZ vom 13.10.2005, Das Auf und Ab der NPD.

⁵⁷ Auch insoweit besteht kein politisches Ermessen, das Verbotsverfahren sachfremd zur Ausschaltung des politischen Gegners zu instrumentalisieren.

⁵⁸ *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Auflage 2024, Art. 21 Rn. 245; *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Auflage 2015, § 43 Rn. 9; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 89.

Für Hier und Jetzt kann abschließend festgehalten werden: Einem Angriff auf die Verfassung ist mit dem *rechtlichen* Mittel der Verfassung, dem Parteiverbot gem. Art. 21 Abs. 2 GG als präventiv-rechtstaatliches Verfahren, zu begegnen. Ein Angriff auf die Demokratie erlaubt nach der hier vertretenen Ansicht keine Abwägung dahingehend, ob ihre Verteidigung auf politischem oder rechtlichem Wege zu erfolgen hat.⁵⁹ Vielmehr gibt Art. 21 Abs. 2 GG den Weg der Verteidigung in rechtlicher Hinsicht vor. Die konsequente Verteidigung des demokratischen Rechtsstaates – auch und insbesondere mit rechtlichen Mitteln – ist Bedingung seiner Existenz.

⁵⁹ Anderer Ansicht BVerfG NJW 1956, 1393, 1394 f. (Verfassungswidrigkeit der KPD); BVerfG NJW 1976, 38, 39; *Klafki*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 112; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 547.

Linkskonservativ, linksautoritär, linksnationalistisch?

Sprachliche Wüschelrutengänge um das *Bündnis Sahra Wagenknecht*

Marco Bitschnau¹

Seit seiner lange erwarteten Gründung Anfang des Jahres gibt das *Bündnis Sahra Wagenknecht* (BSW) der deutschen Politikwissenschaft einige Rätsel auf. Handelt es sich bei diesem neuesten Stern am immer vielfältiger blinkenden Parteiensfirmament um eine populistische Kraft, wie Jan Philipp Thomeczek glaubt?² Ist es ein Gemisch aus linken und rechten Versatzstücken, wie Aiko Wagner vermutet?³ Wird das Bündnis der Alternative für Deutschland (AfD) in nennenswertem Umfang Stimmen abspenstig machen oder (als Fleisch vom Fleische der Linkspartei) vorrangig in sozialistischen Gewässern fischen? Und kann mit ihm wirklich eine repräsentationspolitische Leerstelle besetzt werden oder bedient es doch nur die unterstellte Eitelkeit seiner Vorsitzenden und Namensgeberin? Vieles davon ist derzeit nicht abschließend zu beantworten, anderes strittig und vor allem eine Frage des analytischen Blickwinkels. Manches aber bedarf einer ersten, wenn auch vorläufigen Einwendung – darunter die Frage, in welchen Ideologierahmen sich die Partei am besten einfügen lässt. In einem Land, in dem selbst zwischen rechtsextremen Verdachtsfällen und Gesichertheiten trennscharf unterschieden wird, alles andere als ein triviales Sujet.⁴

Anders als im Fall der AfD geht es hier jedoch nicht um Gradualität (also darum, wie sehr man sich dem Ende des politischen Spektrums genähert hat), sondern um Hybridität. Denn spätestens mit Erscheinen ihres programmatischen Bestsellers *Die Selbstgerechten* hat Sahra Wagenknecht keinen Zweifel daran gelassen, dass ein Parteiprojekt unter ihrer Führung einen anderen Weg einschlagen wird als die dahinsiechende Linkspartei: Weniger an Großstadtdallüren und Minderheitenthemen orientiert, weniger vermittlungschichtend, weniger wie ein rot eingefärbtes Imitat der Grünen auftretend; und auf der anderen Seite mehr darum bemüht, linke Positionen wieder jenen Bevölkerungsschichten zu vermitteln, die ihnen in

¹ Dr. Marco Bitschnau ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz.

² Vgl. J. P. Thomeczek (2024). Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW): Left-Wing Authoritarian—and Populist? An Empirical Analysis. *Politische Vierteljahresschrift*, 65(3), 535–552.

³ Vgl. A. Wagner (2023). *Lechts oder links? Das Bündnis Sahra Wagenknecht im Parteienwettbewerb*. FES Impuls. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁴ Vgl. etwa J. Reuschenbach (2024). Nichts genaues weiß man nicht: Die deutsche Politikwissenschaft und die Gründung des BSW. *INDES – Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, 12(1–2), 227–235.

den vergangenen Jahren so zahlreich den Rücken gekehrt hatten.⁵ Dieses zunächst schemenhafte, bald schon aber immer konkretere Formen annehmende Husarenstück ist in der öffentlichen Debatte mit einer Vielzahl an Adjektiven bedacht worden, von denen drei im Folgenden näher in Augenschein genommen werden sollen: *linkskonservativ*, *linksautoritär* und *linksnationalistisch*. Gemein ist ihnen, dass sie dem BSW zwar einen Linksbezug zusprechen, diesen aber mit Elementen kontrastieren, die so gar nicht der Selbstdarstellung der Gegenwartslinken entsprechen. Die also innehalten lassen und durch ihr Spiel mit ideologischen Erwartbarkeiten zum Widerspruch reizen.

Linkskonservativ?

Die bislang steilste Karriere hat dabei wohl der *Linkskonservatismus* hingelegt. Er findet sich kaum ein dreiviertel Jahr nach Gründung der Partei in zahlreichen Debattenbeiträgen und Analysen,⁶ besitzt passable Schlagwortqualitäten und scheint sich auch im medialen Feld zunehmend zu etablieren. Argumentativ unterfüttert wird er meist mit der Feststellung, dass das BSW wirtschaftspolitisch zwar linke, gesellschaftspolitisch aber konservative Positionen vertrete. Das mag auf den ersten Blick nachvollziehbar erscheinen – der Begriff ist aus verschiedenen Gründen aber dennoch eine unglückliche Wahl. So suggeriert er beispielsweise eine annähernde Bestandsgleichheit linker und konservativer Inhalte,⁷ ganz als habe man in einem Labor zwei Ingredienzen im etwa hälftigen Mischverhältnis zusammengebracht. Vernachlässigt wird dagegen der Umstand, dass es sich beim BSW um eine Partei handelt, die von einer langjährigen Galionsfigur der Linken unter Beteiligung linker Mandatäre⁸ aus der Taufe gehoben worden und die in Stil und Habitus sichtlich diesem linken Erbe verpflichtet ist. Aber auch in

⁵ Und dabei vielfach der AfD zugewandt. Vgl. P. Adorf (2018). A New Blue-Collar Force: The Alternative for Germany and the Working Class. *German Politics and Society*, 36(4), 29–49.

⁶ Vgl. etwa J. M. Dostal (2024). Left Conservatism: Sahra Wagenknecht's Challenge to the German Party System. *The Political Quarterly*, im Erscheinen; T. Holzhauser (2024). *Nicht links oder rechts, sondern beides? Das Bündnis Sahra Wagenknecht nach der Europawahl*. Paris: IFRI Papers (Nr. 178); T. B. Peters & J. H. Bertels (2024). *Das „Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) – Vernunft und Gerechtigkeit“: Zwischen linkskonservativem Populismus, EU-Kritik und Russlandnähe*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

⁷ Oder gar ein Übergewicht der konservativen Positionen, denn semantisch ist das Gerüst des Linkskonservatismus eben der Konservatismus. Das „links“ tritt hier lediglich als spezifizierender Begleitumstand auf. (In der Wertigkeit stimmiger wäre wohl eine Schöpfung wie *Rechtssozialismus*, die aber die Bürde einer direkten Assoziation mit dem Nationalsozialismus trüge.)

⁸ Zu den Mitgründern des BSW zählen neben Wagenknecht auch eine Reihe anderer Abgeordneter der Linkspartei, die nun mit ihr im Bundestag als *Gruppe BSW* firmieren. Auch andere prominente Übertritte – etwa des ehemaligen Düsseldorfer Oberbürgermeisters Thomas Geisel (zuvor SPD) oder des zur BSW-Spitzenkandidatin in Thüringen avancierten Eisenacher Stadtoberhauptes Katja Wolf (zuvor Linkspartei) – erfolgten aus linken Parteien. Namhafte BSW-Mitglieder mit Vergangenheit im bürgerlichen Lager oder gar in der AfD sind dem Autor nicht bekannt.

der Substanz bestehen dahingehend Unterschiede, dass den vermeintlich konservativen BSW-Positionen keineswegs dieselbe Rolle zukommt wie den linken. Erstere besitzen fast ausschließlich problemvermeidenden (evasiven) oder -lindernden (korrektiven) Charakter, während allein Zweitere den Keim einer positiven Zukunftsvision in sich tragen.

Dass das BSW zum Beispiel die Fluchtmigration begrenzen⁹ will, ist weder als *ars gratia artis* zu verstehen, noch notwendigerweise dem Kalkül geschuldet, mit etwas konservativem Beiwerk bestimmte Wählerschichten zu erschließen. Stattdessen kommt hier die Überzeugung zum Tragen, dass eine zu liberale Migrationspolitik (also eine Migrationspolitik, die vom Großteil der Bevölkerung als zu liberal wahrgenommen wird) mit erheblichen gesellschaftlichen Verwerfungen einhergeht: Sie verschärft die Polarisierung, schwächt den sozialen Zusammenhalt und lässt ökonomische Ungleichheiten ins zweite Glied der Aufmerksamkeitshierarchie rücken. Ebenso mokiert sich die Partei nicht deshalb über Identitätspolitik, weil in ihr die Ansicht vorherrscht, kollektive Identität sei generell etwas Schlechtes, sondern – so Wagenknecht in den *Selbstgerechten* – weil es einer gleichheitsbemühten Linken schwer im Magen liegen muss, wenn sich „sprachmächtig[e] Meinungsführer aus der Mittelschicht“ anmaßen, darüber zu befinden, was „das Interesse der Frauen oder der Nachfahren von Einwanderern oder der Homosexuellen ist, und dabei natürlich von ihren eigenen Interessen ausgehen.“¹⁰

Das Konservative am BSW ist also kein Selbstzweck, kein Programm, wird nicht autotelisch, sondern funktional gedacht.¹¹ Immer ist es auf ein linkes Anliegen hingeorndet oder erscheint als Reaktion auf einen Umstand, der die Verwirklichung dieses Anliegens behindert. In diesem Sinne lässt sich auch der Parteinamenszusatz *Vernunft und Gerechtigkeit* verstehen, denn Vernunft ist anders als Gerechtigkeit eine instrumentelle Größe. Sie bedingt Gerechtigkeit aber insofern, als jene nur dort hergestellt werden kann, wo diese zuvor eingekehrt ist. Wo dagegen Unvernunft regiert, bleibt alles Gerechtigkeitsstreben auf die wohlmeinenden Bemühungen Einzelner beschränkt und versandet früher oder später in Beliebigkeit und Willkür. Aus Sicht des BSW bedeutet das: Erst wenn die politische Linke der Vernunft Folge leistet und von allzu nischenhaften und mehrheitsinkompatiblen

⁹ Vgl. Bündnis Sahra Wagenknecht (2024). *Unser Parteiprogramm*. Berlin.

¹⁰ S. Wagenknecht (2021). *Die Selbstgerechten: Mein Gegenprogramm – für Gemeinsinn und Zusammenhalt*. Frankfurt und New York: Campus, 113.

¹¹ Entsprechend scheint Holzhauser das Pferd falsch herum aufzuzäumen, wenn er einen Widerspruch darin erkennt, dass „die Gesellschaftspolitik für das Bündnis Sahra Wagenknecht eine zentrale Rolle spielt“ und gleichzeitig von Parteiseite aus die Auffassung vertreten wird, die politische Linke würde sich „zu sehr auf gesellschaftspolitische Themen [...] konzentrieren.“ Gerade weil der Postmaterialismus die Linke so fest im Griff hat, muss aus Sicht des BSW jedes Bemühen um ein Freilegen linker Inhalte darin bestehen, ihn möglichst öffentlichkeitswirksam abzustreifen. Indes bleibt dieses Abstreifen stets dem Ziel einer Popularisierung der so freigelegten Inhalte verpflichtet. Holzhauser (Fn. 6), 11.

Auswüchsen des Postmaterialismus abrückt, kann sie auch die Kraft aufbringen, sich ihrer ureigensten Aufgabe zu widmen und für Gerechtigkeit einzustehen. Ob sie die Bereitschaft dazu besitzt, stellt letztlich ihre Überlebensfrage dar.

Hinzu kommt, dass die als konservativ bezeichneten Positionen des BSW bei näherem Besehen nicht wirklich konservativ sind – jedenfalls nicht konservativ genug, als dass man den Begriff als deskriptiv maßgeblich ansehen müsste. Eine leistungsstarke Wirtschaft, ein solide aufgestellter Wohlfahrtsstaat, sozialer Ausgleich, Frieden und Demokratie sind schließlich Ziele, denen sich in der einen oder anderen Konfiguration auch jede andere Partei verpflichtet fühlt. Gleiches gilt für das Gros der Einzelforderungen: Menschen ohne jedes Bleiberecht schneller abzuschieben, ist inzwischen auch in der SPD guter Konsens. Die Kritik an den großen Digitalmonopolisten aus Übersee, das Eintreten für eine „faire Leistungsgesellschaft mit echter Chancengleichheit“¹² und der Vorschlag, einen *Zukunftsfonds* zur hiesigen Industrieförderung einzurichten, erscheinen ebenfalls lagerübergreifend zustimmungsfähig. Dagegen finden sich nur bedingt Positionen, die man von einer gesellschaftspolitisch konservativen Kraft eigentlich zu erwarten hätte. Keine Zeile etwa über die Förderung der Kernfamilie oder traditioneller Werte in der Erziehung. Und auch bei Themen wie Abtreibung, Glücksspiel, Prostitution oder sexueller Andersheit hält sich das BSW durchgehend bedeckt.¹³

Auf der anderen Seite besteht eine innere Gegenläufigkeit zum deutschen Konservatismus (falls sich ein solcher überhaupt ausmachen lässt¹⁴) auf dem Feld der Außenpolitik, wo der Begriff des Konservativen gemeinhin mit NATO und Westbindung, dem partnerschaftlichen Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, der Verantwortung für die Sicherheit Israels („Staatsräson“) und einem noch aus der Zeit der Blockkonfrontation stammenden Russlandskeptizismus assoziiert wird. Auch wenn die außenpolitische Haltung des BSW keinesfalls als Negativfolie all dessen zu verstehen ist, zeigt sich doch eine beträchtliche Differenz der Weltansichten, von der etwa auch das Eintreten Wagenknechts für „mehr Kompromissbereitschaft“¹⁵ gegenüber Russland und ihr Vorschlag einer Volksabstimmung in der besetzten Donbassregion zeugt. Ein abermaliges Indiz dafür, dass die dem

¹² Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), 3.

¹³ Auch in ersten empirischen Untersuchungen findet sich keine Determinantenfunktion traditioneller Moralvorstellungen auf die Wahrscheinlichkeit, das BSW zu wählen. Vgl. N. D. Steiner & S. Hillen (2024). *Who Votes for the Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW)? A Policy-Space Perspective*. Discussion Paper No. 2413. Mainz: Johannes-Gutenberg-Universität.

¹⁴ Tatsächlich lässt sich ideengeschichtlich eine Trennlinie zwischen Konservatismus und Christdemokratie ziehen. Nicht umsonst weisen CDU und CSU konservative neben liberalen und christlich-sozialen Werten nur als eine von drei tragenden Säulen ihrer Politik aus.

¹⁵ Zitiert nach O. Klein (2024). So würde Wagenknecht mit Putin verhandeln. *ZDF.de*, 14.09.2024. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/wagenknecht-friedensplan-ukraine-krieg-russland-100.html>.

BSW zugeschriebene „variety of political positions pulled from the right“¹⁶ in Wahrheit weder varietätenreich noch besonders *right* ist. Gewiss: Blickt man vom Standpunkt der radikalen Linken aus auf die Gemengelage, wird man im Lob auf den Mittelstand bereits eine Kapitulation vor kapitalistischen Partikularinteressen und in der Absage an offene Grenzen einen unappetitlichen reaktionären Impuls erkennen. Bemüht man sich aber um eine ganzheitlichere Betrachtung, weicht dieses Bild dem einer Partei, die (in den Worten Gerhard Schröders) nicht *alles anders*, aber *vieles besser* machen will. Und dort, wo sie doch etwas anders machen will, bewegt sie sich in der Regel auf vertrautem linken Terrain.

Nun ließe sich einwenden, dass das zwar alles schön und gut sei, aber doch dadurch nivelliert werde, dass die Parteigründerin selbst vom Linkskonservatismus spricht. Hat sie diesen Begriff schließlich nicht offen *geclaimed* und sich in der Debatte entsprechend positioniert?¹⁷ Da sich im Schriftgut des BSW kein solcher Verweis findet, hilft abermals ein Blick in die *Selbstgerechten*, wo etwa im achten Kapitel tatsächlich kurz von „linkskonservativ“ die Rede ist. Dies aber nur in Form einer einschränkend konjunktivierten („Zugespitzt könnte man sagen...“¹⁸) Umschreibung des Umstandes, dass das organische Erleben von Gemeinschaft und Zusammengehörigkeit dem Einzelnen häufig überhaupt erst die Grundlage dafür bietet, ontologische Sicherheit zu erfahren und ein politisches Bewusstsein auszubilden. Abgestellt wird dabei auf einen kommunitaristisch durchhärderten Wertkonservatismus, nicht aber auf Konservatismus als Strukturprinzip, auf die – polemisch ausgedrückt – ideologievernutzte „Reanimierung eines muffig-bigotten Weltbildes“, das jedem „exotisch Aussehenden grundsätzlich mit Misstrauen begegnet und die edelste Bürgertugend in der Unterordnung unter Autoritäten sieht.“¹⁹

Es geht also um ein Konservatismusverständnis, das wohl am treffendsten *sozialdemokratisch* genannt werden kann²⁰ und auf der Einsicht beruht, dass tradierte Lebensweltelemente den sichersten Schutzwall gegen jenen gestaltlosen Kapitalismus darstellen, der sich mit Vorliebe die Maske des polyglotten Fortschrittsfreunds und Weltbürgers aufsetzt.²¹ So oder so ist dieser konservative Anteil des vor den eigenen Parteiwagen gespannten Komposits aber etwas anderes als das, was in der Debatte gewöhnlich in den Begriff hineingelegt wird. Im Grunde baut er auf demselben Verfahren auf, mit dem man in konservativen Kreisen auch um

¹⁶ L. Stokes (2024). Saha Wagenknecht Divides the German Left. *Dissent*, 70(4), 69–77, 69.

¹⁷ Tatsächlich vermeidet Wagenknecht den Begriff inzwischen zur Selbstbezeichnung. Vgl. etwa C. Braband & M. Candeias (2024). *Nach der Trennung: Eine Anti-Establishment-Partei? Zur Verortung des „Bündnis Saha Wagenknecht“ im Parteiensystem*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.

¹⁸ Wagenknecht (Fn. 10), 226.

¹⁹ Wagenknecht (Fn. 10), 225.

²⁰ Konkret heißt es dazu: „Dessen ungeachtet haben [...] erfolgreiche sozialdemokratische Parteien, historisch oft genau das gemacht: *linkskonservative* Politik.“ Wagenknecht (Fn. 10), 226.

²¹ Vgl. etwa N. Fraser (2019). *The Old is Dying and the New Cannot Be Born: From Progressive Neoliberalism to Trump and Beyond*. London: Verso.

Unterstützung für Natur- und Umweltschutz wirbt: Das Bewahren von Bewahrenswertem und Erhalten von Erhaltenswertem herausstellen und zugleich eine kritische Betrachtung jener Funktionalitäten zulassen, die es überhaupt erst bewahrens- und erhaltenswert machen. Denkbar fremd ist seinen Vertretern dagegen die über dieses Mosaik an Stabilisierungen, Gemeinschaftlichkeiten und Kohäsionseffekten herausreichende konservative Überzeugungstat. Und nicht minder fremd ist ihnen ein konservatives Bewusstsein im eigentlichen Sinne.

Linksautoritär?

Bei all dem mag man dem Linkskonservatismus zugestehen, dass er immerhin über eine Binnenlogik und den Zauber der scheinbaren Paradoxie verfügt; Eigenschaften, die entscheidend zu seiner Popularisierung beigetragen haben dürften. Problematischer erscheint im Vergleich der Alternativbegriff *linksautoritär* – eine ebenso wuchtig wie bedrohlich anmutende Zuschreibung, die pflockhaft in den Diskursboden getrieben wird und zu wenig schmeichelhaften Assoziationen Anlass gibt. Unwillkürlich denkt man an Stalin und Ceaușescu, an Hoxha in Albanien, Ortega in Nicaragua und im deutschen Kontext vielleicht auch noch an die DDR. Wie könnte eine Partei in einer freiheitlichen Parteienordnung auch nur im Entferntesten in diese Reihe passen? Und doch hat der Begriff Konjunktur, findet unter publizistischen Kritikern wie Jan Schlemmermeyer (der dem BSW im *Neuen Deutschland* „antiliberaler Wutbewirtschaftung“²² vorwirft) ebenso wie in Wissenschaftskreisen Verwendung.²³ Einer näheren Sachbestimmung unterzogen wird er dabei allerdings kaum; ganz so, als wüssten die, die ihn nutzen, selbst nicht so recht, was sie mit ihm meinen. Nur, dass er nichts Gutes bedeuten kann.

Was die Wissenschaft anbelangt, lässt sich indes erahnen, dass der Autoritarismusbegriff hier vielfach der sogenannten GAL-TAN-Skala entnommen ist. Diese Konzeptfigur geht davon aus, dass sich die klassischerweise horizontal gedachte Links-Rechts-Achse auf ihre ökonomische Dimension (mehr oder weniger Staatsintervention) eindampfen und sodann in der Vertikalen von einer gesellschaftlichen Achse schneiden lässt, bei der grüne (G), alternative (A) und libertäre (L) Positionen solchen entgegengesetzt sind, die als traditionell (T), autoritär (A) oder

²² J. Schlemmermeyer (2024). Linke ohne Wagenknecht: Gegen den Autoritarismus von links. *ND-Aktuell.de*, 22.01.2024. <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1179340.buendnis-sahra-wagenknecht-t-linke-ohne-wagenknecht-gegen-den-autoritarismus-von-links.html>.

²³ Vgl. etwa S. T. Franzmann, N. Kasten & A. Hensel (2024). (K)ein Lückenfüller? Zu Profil und Programm der neuen Partei Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW). *Demokratie-Dialog*, 14, 12–25; H. Kahrs (2023). Kulturkampf mit Wagenknecht: Zum politischen Potenzial einer linksautoritären Partei. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10/23, 69–76; Thomeczek (Fn. 2).

nationalistisch (N) kategorisiert werden.²⁴ Es handelt sich also um eine „Erfindung, um den Parteienwettbewerb in [...] vier Feldern zu strukturieren“²⁵ und so zu einem Mehr an Nuancierung beizutragen. Was dabei (neben konzeptuellen Fragen²⁶) aber offen bleibt, ist eine Bestimmung des TAN-Elements *autoritär* im Kontext demokratischer Parteipositionen, sodass man auch nach Durchsicht des Codebook-Eintrags im *Chapel Hill Expert Survey*²⁷ nicht viel anderes weiß, als dass es eine Wesensgleichheit mit nationalistischen und traditionellen Wertvorstellungen zu geben scheint und alle drei die Überzeugung eint, dass „the government should be a firm moral authority on social and cultural issues.“²⁸ Diese Feststellung wiederum hat erkennbar keinen Nationalismus- und nur bedingten Autoritarismuscharakter (da die Autorität des Staates hier primär *moralisch* verstanden wird), sondern deckt sich in erster Linie mit dem, was hinter der Begriffsfolie des Traditionellen steckt: Dem bereits diskutierten Konservatismus.

Ein erstes Problem des Autoritarismusbegriffs und des mit ihm verbundenen Adjektivs besteht also darin, dass er in vielen Fällen schlicht konservative Positionen aufgreift und diesen einen autoritären Zug nachsagt. Zum Teil wird diese Gleichsetzung auch eingestanden, etwa wenn Wagner in einem Interview mit der Onlineausgabe der *Welt* vom BSW als einer „Partei neuen Typs“ spricht und vermerkt, dass „genau das der Begriff linksautoritär [meint], den man auch durch *linkskonservativ* ersetzen könnte.“²⁹ Zwar mag es ihm dabei vorrangig um die Novität

²⁴ Vgl. L. Hooghe, G. Marks & C. J. Wilson (2002). Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration? *Comparative Political Studies*, 35(8), 965–989; G. Marks, L. Hooghe, M. Nelson & E. Edwards (2006). Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality. *Comparative Political Studies*, 39(2), 155–175.

²⁵ Kahrs (Fn. 23), 71.

²⁶ Vor allem die, inwieweit es sich bei dieser Adjektivbündelung überhaupt um eine Skala handelt. So stehen etwa grünes und libertäres Denken in vielen Bereichen in direktem Widerspruch zueinander, da grüne Politik dazu neigt, individuelle Handlungsspielräume zugunsten des Natur- oder Umweltschutzes einzuschränken, und libertäre Politik sich gegen diese Einschränkungen zur Wehr setzt. Weiter irritiert, dass bis auf das Gegensatzpaar autoritär–libertär keine skalentypische Spiegelung erfolgt. Und selbst wenn man nur die Frage nach Erweiterung oder Einschränkung persönlicher Freiheiten in den Blick nimmt, gerät man alsbald ins Straucheln: Die staatliche Einführung gleichgeschlechtlicher Ehen ist beispielsweise sowohl freiheitserweiternd als auch in dem Sinne traditionell, dass sie die Privilegierung der monogam angelegten Partnerschaftsinstitution Ehe fortführt. Und umgekehrt ist die Forderung nach Geschwindigkeitsbegrenzungen auf hiesigen Autobahnen („Tempolimit“) oder veganer Kantinenkost sowohl freiheitseinschränkend als auch erkennbar grün respektive alternativ codiert.

²⁷ Vgl. Codebook: *Chapel Hill Expert Survey – Trend File, 1999–2019* (August 2022, Version 1.3). https://static1.squarespace.com/static/5975c9bfdb29d6a05c65209b/z/648a0f0dd66bba2dbf72caf8/1686769423715/1999-2019_CHES_codebook.pdf.

²⁸ Codebook: *Chapel Hill Expert Survey* (Fn. 27).

²⁹ J. A. Casper (mit A. Wagner) (2024). „BSW ist positionell näher dran an etablierten Parteien, als die AfD es jemals gewesen ist.“ *Welt.de*, 11.09.2024. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article253383972/BSW-ist-positionell-naeher-dran-an-etablierten-Parteien-als-die-AfD-es-jemals-gewesen-ist.html>.

dessen gehen, was er beschreibt, doch ist das Zusammenmengen grundlegend disparater Konzepte deshalb nicht weniger problematisch. Denn wie man es auch dreht und wendet: Autoritär ist etwas anderes als konservativ und autoritäre Parteien auch bei großzügiger Berücksichtigung etwaiger Schnittmengen fundamental anders verfasst als konservative Parteien. Im einen Fall wird eine ideologische Standortbestimmung vorgenommen, im anderen ein Handlungsmodus beschrieben, der gemeinhin auf undemokratische Formen der Machtsicherung und -ausübung abstellt. Selbst konservative Parteien im Wortsinne wie die britische *Conservative Party* oder die norwegische *Høyre* haben keinen wie auch immer garteten autoritären Charakter, sondern stellen (auf ihre eigene Weise) zentrale Bestandteile pluraler Parteienordnungen dar.

In jedem Fall gibt es damit mindestens zwei Möglichkeiten, wie sich der Linksautoritarismus des BSW auslegen lässt: Entweder als charmant fehletikettierter Spartenkonservatismus – dann ist der Begriff aber unglücklich gewählt und hat Anteil daran, die Partei in ein nachteiliges Licht zu rücken – oder als echter, von der konservativen Form losgelöster Autoritarismus, der sich in diesem Fall aber in der politischen Praxis spiegeln müsste. Dies zu prüfen ist indes kein leichtes Unterfangen, denn die Sphäre des Autoritären ist reichlich nebulös und beginnt für Autoren wie Wilhelm Heitmeyer als „autoritäre Eindunkelung“³⁰ bereits dort, wo staatliche „Kontrollregime zur Abwehr von Flüchtlingen installiert“ oder nicht näher ausgewiesene „Kontrollaktivitäten in Bezug auf Kriminalität, sexuelle Orientierungen, abweichende politische Positionen etc. verstärkt werden.“³¹ Mehr Griffigkeit und Stringenz bietet hingegen Amos Perlmutter, der sämtliche autoritären Bewegungen der Moderne von fünf Elementen (radikaler Nationalismus, Antiliberalismus, Antiparlamentarismus, Ablehnung des Bürgertums sowie Antisemitismus/Rassismus³²) getragen sieht; also einen Kriterienkatalog aufstellt, der mit Auftreten und Zielsetzung des BSW denkbar wenig Gemeinsamkeit besitzt. Noch am Ehesten ließen sich dort wohl Spuren eines antibürgerlichen Ethos ausmachen, zumindest, wenn man unter dem *bourgeois* vor allem jemanden „who espouses a specific [privileged] life style“³³ versteht. Als Sozialfigur sähe sich davon aber wohl eher der städtische *Hipster* respektive *Bobo* und nicht der Vertreter altbürgerlicher Konventionen angesprochen.

³⁰ Vgl. W. Heitmeyer (2018). *Autoritäre Versuchungen: Signaturen der Bedrohung I*. Berlin: Suhrkamp, 359.

³¹ Heitmeyer (Fn. 30), *ibid.* Dass ein solches Autoritarismusverständnis in seiner Vagheit nur eingeschränkt aussagekräftig ist, scheint evident – zumal im konkreten Fall kaum davon auszugehen ist, dass das BSW sexuelle Orientierungen oder politische Meinungen kontrollieren will.

³² Vgl. A. Perlmutter (1981). *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*. New Haven: Yale University Press (Kapitel: The Ideology of Modern Authoritarianism).

³³ Perlmutter (Fn. 32), 83.

Nun sind seit Perlmutter's Arbeit mehrere Jahrzehnte ins Land gegangen, weshalb der Einwand naheliegt, dass der Autoritarismus der Gegenwart anders geartet sein mag: Weniger rigide und nicht mehr im selben Maß der Gedankenwelt des zwanzigsten Jahrhunderts verhaftet. Aber auch dieser Vorbehalt vermag die Kluft zwischen dem, was mit Fug und Recht als autoritär firmieren kann, und den Bestrebungen der Wagenknechtpartei nicht so recht zu schließen. *Case in point*: Schlemmermeyer, der hier politisch auf niemand Geringeren als Robespierre, ideologisch zudem auf Sorel und Niekisch verweist, schreibt vom linken Autoritarismus als dem „Versuch, soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen, indem man Demokratie und Rechtsstaat aufgibt.“³⁴ Der Leser mag selbst darüber befinden, inwieweit dem BSW ein solcher Vorwurf gemacht werden kann. Wirken Wagenknecht und ihre Mannen tatsächlich auf die Aufgabe des Rechtsstaats hin? Ist einer Partei, die von sich behauptet, „demokratische Mitbestimmung ausweiten“³⁵ zu wollen, zuzutrauen, dass sie in Wahrheit der Abschaffung der Demokratie das Wort redet? Besonders eigentümlich geraten diese Annahmen, wenn man bedenkt, dass das BSW sich explizit gegen eine andere Autoritarismusvariante wendet, nämlich jenen „*political authoritarianism that dictates people how to live, heat, think and speak.*“³⁶ Die vermeintlich Autoritären sind es also, die Konformitätszwänge ablehnen und für Meinungsvielfalt und dialogische Verfahren eintreten.

Ein letzter Punkt, den man vorbringen könnte, berührt schließlich die innere Verfasstheit des BSW. Denn mögen auch die Inhalte nicht autoritär sein – dass sich eine Politikerin ihr persönliches Wahlvehikel mit handverlesenen Mitgliedern geschaffen hat, auf innerparteiliche Demokratie also weitgehend verzichtet, trägt doch gewiss einen autoritären Zug? erinnert denn nicht schon die der hiesigen Polittradition fremde, hochgradig personalistische Namensgebung an die monozentrischen Führerkulte autoritärer Regime?³⁷ Ganz so einfach ist die Sache freilich nicht, denn auch wenn Wagenknecht unbestritten die Zügel ihrer Gründung in Händen hält, ist kaum anzunehmen, dass sich gestandene Persönlichkeiten wie der Fachpolitiker Fabio de Masi oder der ehemalige VN-Spitzen Diplomat Michael von der Schulenburg in ein allzu serviles Abhängigkeitsverhältnis haben lotsen lassen. Doch selbst für den Fall, dass das BSW tatsächlich autoritär geführt wird (das heißt: autoritärer als andere Parteien³⁸), erscheint das Projizieren eines solch organisatorischen Spezifikums auf die Positionsangabe *linksautoritär* im Mindest-

³⁴ Schlemmermeyer (Fn. 22).

³⁵ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), 4.

³⁶ Thomeczek (Fn. 2), 2.

³⁷ Das BSW selbst stellt in seinem Internetauftritt schlicht fest, dass „Parteien Gesichter brauchen“ und man sich daher gemeinsam dafür entschieden habe, „dass die Partei den Namen ihres prominentesten Mitgliedes tragen soll.“ Zugleich wird aber die Möglichkeit einer künftigen Umbenennung in Aussicht gestellt.

³⁸ Ein wirklich autoritärer Führungsstil ist im deutschen Parteienwesen nicht vorgesehen und auch unter rechtlichen Gesichtspunkten kaum möglich.

ten missverständlich: Laie wie Fachmann müssen hier ob der Versilbung mit „links“ natürlicherweise einen Ideologieverweis annehmen. An dessen Stelle nun auf einmal die Zentralstellung der Vorsitzenden zu setzen, wäre ähnlich fernliegend, wie bei einer für direkte Demokratie eintretenden Partei auf die Modalitäten ihrer Listenaufstellung statt auf die Forderung selbst zu verweisen.

Linksnationalistisch?

Noch weniger überzeugt allein das nicht ganz so häufige,³⁹ gelegentlich aber doch anzutreffende Etikett des *Linksnationalismus*: Ein Mischwort, das man in der Literatur eher aus Fallstudien zu Schottland oder Katalonien kennt, also Regionen, deren starkes Identitäts- und Nationalgefühl eine inklusive und regelrecht progressistische („linke“) Komponente aufweist.⁴⁰ Doch auch dem spanischen Parteienbündnis Unidas Podemos,⁴¹ dem argentinischen Ex-Präsidenten Néstor Kirchner⁴² oder seinem indonesischen Amtskollegen Sukarno⁴³ sind in der Vergangenheit bereits linksnationalistische Neigungen nachgesagt worden. Dass beides sich wechselseitig keineswegs ausschließen muss, ist jedem Geschichtsinteressierten ohnehin längst bekannt: Legion sind die Fälle, in denen nationalistische Gefühlslagen mit linken Inhalten aufgeladen oder umgekehrt linken Zukunftsvisionen ein nationalistischer Bezugsrahmen übergestülpt wurde. Hier aber stellt sich erneut die Frage, welche BSW-Positionen es sind, denen man berechtigterweise einen so stigmaträchtigen⁴⁴ Mühlstein umhängen kann. Worin liegt die nationalistische Substanz der Partei und in welchen Politikfeldern schlägt sie sich nieder?

Allzu viele Möglichkeiten kommen hier nicht in Betracht. Da wäre etwa die Wirtschaftspolitik, in der sich das BSW gutkeynesianisch binnenmarktorientiert gibt – also die heimische Kaufkraft stärken möchte, anstatt nur für den Export zu produzieren. Zugleich streicht es seine Besorgnis über die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands heraus, warnt vor einem Zerriebenwerden zwischen „US-Datenkra-

³⁹ Prominenter ist wohl das Argument, die *Wähler* des BSW seien linksnationalistisch (und nicht linkskonservativ) eingestellt. Vgl. Steiner & Hillen (Fn. 13).

⁴⁰ Vgl. J.-T. Arrighi (2019). 'The People, Year Zero': Secessionism and Citizenship in Scotland and Catalonia. *Ethnopolitics*, 18(3), 278–297.

⁴¹ Vgl. J. Custodi (2020). Nationalism and populism on the left: The case of Podemos. *Nations and Nationalism*, 27(3), 705–720.

⁴² Vgl. F. Panizza (2005). Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America. *Political Studies*, 53(4), 716–734. Wie die Ideenwelten anderer „Linksnationalisten“ Südamerikas war auch die Kirchners progressivismuskompatibel und bewegungsorientiert.

⁴³ Dort in Gestalt der von Sukarno angeführten „[n]ationalist left-wingers“ und ihrer Verbündeten. J. A. Verdoorn (1946). Indonesia at the Crossroads. *Pacific Affairs*, 19(4), 339–350, 342.

⁴⁴ Vgl. etwa M. Bitschnau & M. Mußotter (2024). (National) pride and (conceptual) prejudice: critical remarks on the distinction between patriotism and nationalism. *Journal of Political Ideologies*, 29(1), 64–78.

ken“ und „chinesischen IT-Ausrüstern“⁴⁵ und will mit schärferer Kartellpolitik kleine und mittlere Betriebe vor der Macht der Großkonzerne schützen. Ein protektionistischer Zug findet sich weiter im Vorschlag, Importe aus Drittstaaten, die sich „Wettbewerbsvorteile durch Steuer-, Sozial- und Umweltdumping verschaffen [...] mit angemessenen Importzöllen [zu belegen].“⁴⁶ Wirklich nationalistisch ist aber nichts von alledem, zumal die meisten Forderungen europapolitisch eingefasst sind und selbst das BSW-Gründungsmanifest einzig mit der Formel aufwartet, die deutsche Wirtschaft bilde das „Rückgrat unseres Wohlstands und [müsse daher] erhalten bleiben.“⁴⁷ Würde man entlang dieser Selbstverständlichkeit bereits die Grenze zum Nationalismus ziehen, wären SPD, CDU, FDP und selbst Grüne in dieselbe Riege einzuordnen. Ganz zu schweigen von Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Wohlfahrtsorganisationen.

Auch die Außenpolitik des BSW erscheint für sich genommen wenig nationalistischverdächtig. Die hier wohl strittigste Forderung, jene nach einem Verzicht auf weitere Rüstungsexporte in die Ukraine, mag man je nach Standpunkt als konsequenten Pazifismus oder naives Hasardspiel, als notwendigen Schritt zum Einleiten von Friedensverhandlungen⁴⁸ oder mangelnde Solidarität mit Europas Peripherie werten. Nur nationalistisch ist weder die eine noch die andere Lesart – nirgendwo findet sich in den BSW-Programmen auch nur eine Spur von Chauvinismus oder übersteigertem Nationalgefühl. Im Gegenteil: Demonstrativ stellt sich die Partei in die Nachfolge Willy Brandts, betont den Wert der Völkerverständigung und postuliert eine nachhaltige Friedenspolitik, die in eine „neue Ära der Entspannung“⁴⁹ einmünden soll. Die Vermutung, hier habe jemand vor allem das Wohl der eigenen Nation im Blick, stellt sich allenfalls ein, wenn räsoniert wird, dass „US-amerikanische Interessen sich von deutschen Interessen zum Teil erheblich unterscheiden“⁵⁰ und man mit der (teilweisen) Umwidmung des Verteidigungsbudgets Projekte im Sozial- und Wissenschaftsbereich, darunter neue Kindergärten, Spitäler, Pflegeeinrichtungen und selbst die „Erforschung umweltschonender Technologien“⁵¹ finanzieren könnte.

⁴⁵ Bündnis Sahra Wagenknecht (2024). *Programm für die Europawahl 2024*. Berlin, 3.

⁴⁶ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 45), 4.

⁴⁷ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), 2.

⁴⁸ Für das BSW wäre ein umfassender Exportstopp an die Bedingung gekoppelt, dass Russland sich zur Aufnahme von Verhandlungen bereit erklärt. Manche Autoren sehen in diesen und ähnlichen Ausführungen eine generelle „Russlandfreundlichkeit“ der Partei. Vgl. Franzmann, Kasten & Hensel (Fn. 23), 21. Naheliegender ist, dass das Fehlen einer ausdrücklichen Russlandgegnerschaft zur Unterstützungshaltung umgedeutet wird.

⁴⁹ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), 3

⁵⁰ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), *ibid.* Vgl. auch Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 45).

⁵¹ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), *ibid.*

Doch auch in diesen beiden Fällen scheint Nationalismus die falsche konzeptuelle Linse zu sein. Dass die Interessenslagen Deutschlands und der Vereinigten Staaten nicht immer deckungsgleich sind, ist trivial – und die Folgerung, sich stärker dem eigenen Kontinent zuzuwenden,⁵² etwas, das in Ländern wie Frankreich auch in linken Kreisen zum guten Ton gehört. Zudem wird von Seiten des BSW nicht gefordert, Deutschland möge sich fortan allein auf nationale Interessen besinnen, sondern angenommen, dass das Verfolgen dieser Interessen das natürliche Verhalten eines Staates auf internationalem Parkett ist und die politische Konkurrenz sich vor allem im Hinblick auf ihren Charakter irrt. Ähnlich verhält es sich auch mit der Frage, ob das Geld, das man für militärisches Gerät bereithält, nicht anderswo besser angelegt wäre. Was hier aufscheint, ist ein Priorisierungskonflikt, in dem beide Alternativen als interessensgeleitet eingestuft werden können; kein Szenario, bei dem gefordert wird, das nationale Bedürfnis nach Wohlfahrt zulasten eines nicht-nationalen Ziels in den Vordergrund zu rücken. Doch wäre auch in einem derartigen Fall eine Grenze zum Nationalismus klassischer Lesart zu ziehen, der das simple Eintreten für die Belange der Nation übersteigt und einen inhärent affektiven Charakter besitzt. Einer wirklich nationalistischen Kraft kann schon deshalb nicht an bloß rationaler Abwägung gelegen sein, weil jede solche Abwägung den Keim der Affektnegation bereits in sich trägt.

Da sich zur Entwicklungszusammenarbeit wenig Konkretes findet, gäbe es abschließend noch die Europa- und Migrationspolitik⁵³ als mögliche Nationalismusquellen. Bei Ersterer stößt man vor allem auf Prozesskritik an der europäischen Integration, wie sie seit Jahr und Tag auch in der Linkspartei gepflegt wird. So prangert das BSW etwa die Postenvergabe im Brüsseler Apparat an, betont die haushaltspolitische Souveränität der Mitgliedsstaaten und klagt, dass jedes Jahr „Milliarden aus den EU-Töpfen in undurchsichtige Projekte [fließen], die Unternehmen mit starker Lobby [...] reich machen.“⁵⁴ Wirklich neu ist nur wenig davon und von nationalistischen Befindlichkeiten zeugt noch weniger. Vielmehr scheint man den europäischen Institutionen in ihrer derzeitigen Form zwar skeptisch gegenüberzustehen, partnerschaftliche Zusammenarbeit im europäischen Rahmen

⁵² Die vom BSW präferierte Alternative zur Bündnisabhängigkeit von den Vereinigten Staaten ist, notabene, kein Isolationismus, sondern eine Stärkung der Brückenfunktion Europas.

⁵³ So ordnen Steiner und Hillen der Werteachse Nationalismus/Transnationalismus drei Items zu, die Einstellungen zu Migration (vereinfachen oder erschweren), Assimilation (Kultur des Gastlandes annehmen oder nicht annehmen müssen) und innereuropäische Solidarität (finanziell angeschlagene EU-Staaten unterstützen oder nicht unterstützen) umfassen und damit die beiden genannten Felder abdecken. Dabei bleiben jedoch einige Fragen offen: Warum etwa soll der Wunsch nach weniger Migration ein Ausweis für Nationalismus sein? Wieso ist von Transnationalismus die Rede, obwohl gerade die ersten beiden Items eher Internationalismus nahelegen? Und weshalb wird angenommen, dass Assimilationsforderungen – im Grunde konservative Anliegen – eine nationalistische Qualität besitzen, wo doch einem Nationalisten ebenso gut an volksgrupplicher Separation und kultureller Exklusivität gelegen sein kann? Vgl. Steiner & Hillen (Fn. 13).

⁵⁴ Bündnis Sahara Wagenknecht (Fn. 45), 8.

aber dennoch wertzuschätzen. Zwei Punkte, von denen der eine gerne als Ausdruck latenter Europafeindlichkeit gedeutet wird, während der andere zumeist unter den Tisch fällt. Und das, obwohl Wagenknecht bereits in den *Selbstgerechten* Leitsätze deklariert hatte, die zu anderen Zeiten selbst Emmanuel Macron zur Ehre gereicht hätten: „Klima und Umwelt lassen sich nicht in den Grenzen eines Landes retten. [...] Ein einiges Europa hätte es [außerdem] sehr viel leichter, sich zwischen den [konkurrierenden Großmächten] USA und China zu behaupten.“⁵⁵ Dem tut auch die Feststellung keinen Abbruch, dass der Nationalstaat noch immer die einzige Instanz darstellt, die „in nennenswertem Umfang Marktergebnisse korrigiert, Einkommen umverteilt und soziale Absicherungen bereitstellt.“⁵⁶ Und damit aus BSW-Sicht auch weiterhin als *aliquid sine qua non* gelten muss.

Bleibt die Migrationspolitik als gleichermaßen dauersalienter und umstrittener Themenbereich, der seit jeher mit der Problematik zu kämpfen hat, dass präzise Positionsbestimmungen durch das häufige Zusammenbinden disparater Sachlagen erschwert werden. Gerade unterschiedliche Formen von Flucht- und Arbeitsmigration werden hier häufig miteinander verknäuelst und durch integrationspolitische Folgedebatten noch weiter aus der Sphäre des topischen Ideenwettstreits herausgelöst. Bedenkt man vor diesem Hintergrund, dass dem BSW nicht nur ein besonderer Fokus auf Migrationsfragen,⁵⁷ sondern auch eine veritable Aversion gegenüber Zuwanderern nachgesagt wird, nimmt der ebenso knappe wie differenzierte Ansatz des Gründungsmanifests nicht wenig wunder. „Wer in seiner Heimat politisch verfolgt⁵⁸ wird, hat Anspruch auf Asyl“, heißt es dort unmissverständlich. Aber auch: „Migration ist nicht die Lösung für das Problem der Armut auf unserer Welt“⁵⁹ und kein unabhängig vom Wollen des Aufnahmestaates bestehendes Recht. Menschen, die nur in der Hoffnung auf ein besseres (das heißt: finanziell abgesicherteres) Leben eingereist sind, haben das Land daher baldmöglichst wieder zu verlassen. Ihnen ist mit europäisch koordinierter Hilfe in ihren Heimatländern ohnehin besser gedient.⁶⁰

⁵⁵ Wagenknecht (Fn. 10), 233. Die hauptsächliche Trennlinie verläuft hier für Wagenknecht zwischen Utopismus und Realitätssinn. So hält sie etwa eine Vertiefung der europäischen Einigung (bis hin zu den Vereinigten Staaten von Europa) für ein wünschenswertes Fernprojekt, erkennt aber auch den eskapistischen Gehalt solcher Gedanken und mahnt daher, sich mehr mit Problemen des Hier und Jetzt zu beschäftigen.

⁵⁶ Wagenknecht (Fn. 10), 230. Vereinzelt wird dieser Nationalstaatsbezug fälschlicherweise mit Nationalismus gleichgesetzt. Vgl. als Beispiel D. F. Patton (2024), *The Ukraine War as a Driver of Intraparty Conflict: Germany's Left Party and the AfD*. *German Politics*, 33(3), 463–488.

⁵⁷ Vgl. etwa Dostal (Fn. 6).

⁵⁸ Wie das Europaprogramm der Partei klarstellt, schließt dies die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen ein, die nach der Genfer Konvention, nicht aber nach Art. 16 GG schutzberechtigt sind.

⁵⁹ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), 4.

⁶⁰ Vgl. Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 45).

Es hat einen irritablen Zug, dass ein solcher Angang, der in weiten Teilen schlicht der geltenden Rechtslage und gesellschaftlichen Mehrheitsmeinung entspricht, offenbar als nationalistisch oder einseitig rechtslastig verstanden werden kann.⁶¹ Ehrlichkeit im Hinblick auf die Schattenseiten von Migration oder die Schwierigkeiten, die sich aus kapazitätssprengenden Zuzugszahlen auch für die Eingliederung der Angekommenen ergeben, ist kein ressentimentübersteuerter Spleen, sondern für eine ganzheitliche Betrachtung des Themas ebenso unerlässlich wie die Tatsache, dass Migration selbstredend auch „eine Bereicherung“⁶² sein kann. Wenn das BSW hier politisch nachjustieren will, dann augenscheinlich nicht aus dem Impuls heraus, die eigene Nation vor ethnokulturellen Fremdeinflüssen schützen zu müssen, sondern weil es die Sorge umtreibt, dass für „mislungene Integration [...] in erster Linie diejenigen [aufkommen], die nicht auf der Sonnenseite des Lebens stehen.“⁶³ Nicht Nationalismus (dem solche Segmentarität fremd ist) und erst recht kein Positionieren als „AfD light“⁶⁴ findet sich in diesen Zeilen – vielmehr wird ein Verständnis dafür erkennbar, dass auch wohlmeinenden Politikansätzen immer ein Preisschild anhängt. Die aufgerufene Summe mag der Wähler am Ende zahlen oder nicht. Zumindest aber sollte er sie kennen.

Fazit

So viele Fragen zum BSW auch offen sein mögen, eines scheint für den Moment klar: Mit der politischen Verortung der neuen Kraft und begrifflichen Axiomatisierung ihres Ideologiekerns tut man sich vielerorts schwer und macht es sich andernorts zu leicht. Zuschreibungen wie linkskonservativ, linksautoritär und linksnationalistisch sind Beispiele für auf den ersten Blick plausibel erscheinende, analytisch aber wacklige Benennungsversuche, die in vielen Fällen dem Umstand geschuldet sind, dass man meint, das zu Benennende mit dem vorhandenen Vokabular noch weniger benennen zu können. Eine Konstellation, die auch in vielen anderen Fällen zum sprachlichen Ausgreifen, zur Neologismen- und Kofferwortbildung verleitet,⁶⁵ und in gewisser Hinsicht mit einem Wüschelrutengang verglichen werden kann. Je größer der Drang, etwas zu finden, desto fester greift man das Holz und desto eher ist man bereit, in der eigenen Zittrigkeit bereits ein unzweifelhaftes Anzeichen des Erfolgs zu erkennen. Dabei lässt sich die Bezeichnung als linkskonservativ zumindest noch damit begründen, dass die Namensge-

⁶¹ Ähnliche Vorwürfe waren auch schon in Bezug auf Wagenknechts gescheitertes Bewegungsprojekt *Aufstehen* laut geworden. Prominent etwa: Q. Slobodian & W. Callison (2019). Pop-Up Populism: The Failure of Left-Wing Nationalism in Germany. *Dissent*, 66(3), 41–47.

⁶² Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), 4.

⁶³ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), *ibid.*

⁶⁴ Holzhauser (Fn. 6), 20.

⁶⁵ Prominente Beispiele sind Personalideologien wie Trumpismus, Macronismus oder Merkelismus.

berin der Partei sich zeitweilig selbst auf den Begriff bezogen hat.⁶⁶ Dies aber wie dargestellt in zugespitzter Form und unter Bezugnahme auf ein unpolitisches, lebensweltlich geartetes Konservatismuskonzept.

Schwieriger zu verteidigen sind dagegen Begriffe wie linksautoritär oder linksnationalistisch, denn weder den Positionen der Partei noch den öffentlichen Äußerungen Wagenknechts lassen sich Inhalte entnehmen, die im engeren Sinne als autoritär oder nationalistisch zu kategorisieren wären. Jedenfalls dann nicht, wenn man mit *autoritär* (etwa im Sinne Perlmutterers) mehr meint als das bloße Entstehen für einen starken Staat und mit *nationalistisch* mehr als die auch heute noch weitgehend konsensfähige Ansicht, dieser sei als Nationalstaat zu organisieren und wie jeder Nationalstaat zuvorderst seinem Staatsvolk als Träger seiner Souveränität verpflichtet. Was das BSW stattdessen kennzeichnet, ist eine Repriorisierung sozialer Kohäsion und ökonomischer Solidität gegenüber dem postmaterialistischen Geflecht, das diese Ecksteine linker Politik seit Jahren überglänzt und dessen Unterstützern es vorwirft, „Menschen zu erziehen und ihren Lebensstil und ihre Sprache zu reglementieren.“⁶⁷ Ein strategischer Angang, den manche als kontraproduktiv geißeln, während ihn andere für einen dringend nötigen Befreiungsschlag halten; bei dem man sich aber in beiden Varianten keinen Gefallen tut, ihn in ein Korsett zu zwängen, das ihm offenkundig nicht so recht passen will. Denn nicht der Wille der Nation oder die Autorität der Staatsmacht steht für das BSW im Zentrum der Bemühungen, sondern das von links vorgetragene Bestreben, einem ausfransenden Gesellschaftsgefüge neue Spannkraft zu verleihen.

Mithin mag sich gar der Eindruck einer abwertenden Falschetikettierung einstellen, kann doch keiner der genannten Begriffe in der Gegenwartssprache als wertneutral gelten. Alle besitzen sie einen, wenn nicht despektierlichen, so wenigstens anrühigen Beiklang: Linkskonservativ legt Querfrontdenken nahe, linksautoritär dogmatischen Vulgärsozialismus und linksnationalistisch irredentistische Guerillaromantik. Auch vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob es nicht das Beste wäre, vom BSW schlicht als linker Partei zu sprechen – mit der Einschränkung, dass sie eben *nicht* postmaterialistisch oder progressistisch verfasst ist.⁶⁸

⁶⁶ Selbst wenn Wagenknecht das BSW noch immer als linkskonservativ bezeichnen würde: Es ist gute analytische Praxis, Eigenverortungen nicht kritiklos zu übernehmen. Ansonsten wäre man veranlasst, jeden Rechtsextremen zum Patriot und jeden Linksextremen zum Befreiungskämpfer zu erklären.

⁶⁷ Bündnis Sahra Wagenknecht (Fn. 9), 4.

⁶⁸ Der Umstand, dass sich weniger die vermuteten Unterstützer der AfD, sondern vor allem ehemalige Wähler von Linkspartei und SPD von der neuen Partei angezogen fühlen, mag als weiteres Indiz hierfür dienen. Ebenso auch die Einschätzung von Hajo Funke, der sich im Gespräch mit der *Berliner Zeitung* konsterniert darüber zeigt, wie rasch man das BSW mit einer „Kaskade von Begriffen wie populistisch, rechtsoffen oder Starkult“ überhäuft. Für ihn ist es in erster Linie ein Sammelbecken von enttäuschten Sozialdemokraten, kritischen Gewerkschaftern „aber auch ungebundenen Linken und Sozialliberalen“ und seiner Ideologie nach „pragmatisch, sozial und

Ohnehin scheint ja ein Gutteil der Konfusion aus der Gewohnheit zu rühren, postmaterialistische Inhalte als inhärentes Element linker Politik anzusehen, obgleich sowohl der Blick in die Geschichte als auch in andere Teile der Welt das Gegenteil verrät.⁶⁹ Insofern wäre auch die Folgerung Holzhausers (das BSW sei „keine linke Partei im klassischen Sinne“⁷⁰) geradezu spiegelbildlich umzukehren. Es ist nämlich genau das: klassisch statt postklassisch links.

Angesichts der hegemonialen Stellung des Postmaterialismus innerhalb der deutschen Linken lässt sich durchaus die Frage aufwerfen, ob das Herausstellen dieser Konstellation (links aber nicht postmaterialistisch) nicht doch eines eigenen Begriffes bedarf. Als Skeptiker würde man einwenden, dass eine gewisse Spannweite an eingeschränkt kongruenten Positionen selbst innerhalb derselben Parteienfamilie nicht ungewöhnlich ist. Man denke nur an die dänische Sozialdemokratie, die einen ähnlichen migrationspolitischen Ansatz wie das BSW verfolgt (wenn nicht gar einen bedeutend schärferen),⁷¹ deshalb aber nicht weniger sozialdemokratisch ist als ihre Schwesternparteien. Um wie viel mehr muss man dann erst Unterschiede innerhalb eines so generischen Labels wie *links* tolerieren? Als Befürworter würde man dem entgegenhalten, dass Parteienfamilien einen historisch gewachsenen Wesenskern haben, der in den allermeisten Fällen dominant genug ist, Abweichungen in Einzelfragen zu überdecken. Das BSW repräsentiert in dieser Perspektive einen grundlegend neuen Parteientyp, dem man ein grundsätzliches Linkssein zwar nicht absprechen, es im Hinblick auf seine Andersartigkeit aber in eine neue begriffliche Form bringen möchte. Doch selbst für den Fall, dass man dieser zweiten Sicht zuneigt, müssen die hier besprochenen Ideologieligaturen (die *links-* zur Vorsilbe adjektivischer Mängelverweise degradieren) nicht der Weisheit letzter Schluss sein.⁷² Manchmal mögen Wünschelruten ja schon bei ihrem ersten Einsatz funktionieren. Häufiger aber tun sie es nicht.

ökonomisch links.“ R. Schack (mit H. Funke) (2024). „Ich verstehe nicht, wie Medien von rechts offen sprechen können.“ *Berliner-Zeitung.de*, 25.02.2024. <https://www.berliner-zeitung.de/open-source/hajo-funke-ueber-wagenknecht-partei-wie-rechtsoffen-ist-bsw-li.2188997>.

⁶⁹ Zu nennen wären hier linke Kräfte in Osteuropa und Südamerika. Selbst für einen bekennenden Sozialisten wie Perus ehemaligen Präsidenten Pedro Castillo war etwa ein „profoundly conservative stance on social issues“ selbstverständlich. Vgl. hierzu P. Muñoz (2021). *Latin America Erupts: Peru Goes Populist*. *Journal of Democracy*, 32(3), 48–62, 55.

⁷⁰ Holzhauser (Fn. 6), 30.

⁷¹ Vgl. etwa R. Mariager & N. Wium Olesen (2020). *The Social Democratic Party: From Exponent of Societal Change to Pragmatic Conservatism*. In: P. Munk Christiansen, J. Elklit & P. Nedergaard (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Danish Politics* (279–295). Oxford: Oxford University Press.

⁷² Instinktiv würde hier *altlinks* naheliegen, doch wäre hier wohl die Verwechslungsgefahr mit der *alt-left* zu groß (deren *alt* ja eine Kurzform von *alternative* ist und damit einen Alteritätswert in sich trägt).

Die Partei, die Fraktion und das liebe Geld

Alexandra Bäcker¹

Fraktionen werden auch als die „Parteien im Parlament“ bezeichnet². Faktisch stehen Fraktion und politische Partei unbestritten in einer engen personellen und funktionellen Verflechtung. Dieses faktische Miteinander ist für eine politisch-soziologische Betrachtungsweise von Bedeutung. Rechtlich aber sind Fraktion und Partei voneinander zu trennen³.

Zwar obliegt den Parteien die Aufgabe, in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken⁴. „Einwirken auf“ ist allerdings nicht gleichzusetzen mit „Bildung des“ Staatswillens. Mitwirkungsbefugnisse bei der Staatswillensbildung kommen den Fraktionen, nicht aber den politischen Parteien zu. Gerade wegen ihrer unmittelbaren Beteiligung an der Bildung des Staatswillens sind die Parlamentsfraktionen nicht als Teil der dahinterstehenden, dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnenden politischen Partei anzusehen⁵.

I. Partei und Fraktion: Der Apfel fällt nicht weit vom Stamm

Ein Kernbereich der Aktivitäten einer politischen Partei liegt in der Auslese, Aufstellung und Unterstützung von Wahlbewerbern. Die innerparteiliche Kandidatenaufstellung legt den Grundstock dafür, welche Parteimitglieder die parteipolitischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einbringen sollen. Dabei können verschiedene Merkmale und Eigenschaften Bewerbern im Nominierungsprozess zum Erfolg verhelfen, wobei die inhaltliche Übereinstimmung mit der jeweiligen Partei nur ein – und zudem empirisch nebensächlicher – Aspekt unter mehreren ist⁶. Gewähr dafür, dass die gewählten Abgeordneten und die von ihnen gebildete Fraktion stets und nur die mehrheitsgetragenen Positionen der Partei vertreten, bietet also schon das Rekrutierungsverfahren nicht. Der Wähler vermag zudem noch einmal eigene Prioritäten zu setzen, indem er die

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

² S. schon *Walter Schmidt*, Chancengleichheit der Fraktionen unter dem Grundgesetz, in: *Der Staat* 9 (1970), S. 481 (488, 493, insb. 495).

³ Statt vieler *Winfried Kluth*, in: *Epping/ Hillgruber, BeckOK GG*, 58. Edition, Stand: 15.06.2024, Art. 21 Rn. 55.

⁴ BVerfGE 20, 56 (101).

⁵ BVerfGE 20, 56 (104); 70, 324 (363, 376, 382); 80, 188 (220).

⁶ Daneben spielen sozio-demografische Eigenschaften sowie innerparteiliches Engagement und politische Ämter eine Rolle, s. *Daniel Hellmann/Sophie Kopsch*, Kapitel 4: Der Aspirant – das unbekannte Wesen?, in: *Suzanne S. Schüttemeyer et al. (Hrsg.), Die Aufstellung der Kandidaten für den Deutschen Bundestag*, 2024, S. 123 (129 ff., insb. 145 f.).

erfolgreichen Wahlkreisbewerber nach dem bei der nächsten Bundestagswahl geltenden Wahlrecht⁷ auf die vorderen Listenplätze befördert.

Mit der Wahl dann wird durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG allein das freie Mandat des Abgeordneten zum rechtlichen Maßstab seiner inhaltlichen Entscheidungen als Abgeordneter. Die Partei ist unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt befugt, in den verfassungsrechtlichen Status einzugreifen oder auf Entschließungen unmittelbar Einfluss zu nehmen, die der Abgeordnete in seiner Eigenschaft als Mandatsträger zu treffen hat. Die Befugnis des Abgeordneten sich einer Fraktion anzuschließen folgt nicht aus seiner Parteizugehörigkeit, sondern aus seiner Mandatsträgerschaft und somit gehört auch die Mitarbeit in einer Fraktion nicht zu den Aufgaben des Abgeordneten als Parteimitglied, sondern zur Ausübung seines freien Mandats⁸. Es existiert auch kein Recht der Parteien, dass sich „ihre“ gewählten Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenschließen⁹. Gleichwohl werden Sie dies natürlich tun.

Die Abgeordneten schließen sich in Ausübung des Mandats zu Fraktionen zusammen, um ihre Beteiligung am parlamentarischen Prozess der Entscheidungsfindung im Sinne der eigenen politischen Richtung zu effektuieren¹⁰. Fraktionen sind das politische Gliederungsprinzip des Bundestages¹¹, das insbesondere der Koordination und Umsetzung dieser politischen Richtungsentscheidungen dient. Die Willensbildung erfolgt innerparteilich wie auch innerfraktionell nach der Mehrheitsregel. Die jeweiligen Mehrheiten in Partei und Fraktion finden sich aber rechtlich unabhängig voneinander. Dabei können die gleichen politischen Grundüberzeugungen der in einer Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten nicht garantieren, dass sich die (Mehrheits-)Meinung der Fraktion in dieselbe Richtung entwickelt wie die der Partei. Die Parteiprogrammatik ist zwar richtungweisende Grundlage und Ausgangspunkt der innerfraktionellen Diskussion. Aber das freie Mandat der einzelnen Abgeordneten entfaltet auch für den Zusammenschluss, also die Fraktionen, seine Wirkung. Auch die Fraktionen sind frei, von ihrer Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung nach eigenen Ideen und Vorstellungen Gebrauch zu machen, eine eigen geprägte Tendenz zu pflegen¹².

⁷ Dieses Hauptanliegen der letzten Wahlrechtsreform ist verfassungskonform: BVerfG, Urteil vom 30.07.2024 – 2 BvF 1/23, https://www.bverfg.de/e/fs20240730_2bvf000123.html.

⁸ *Ernst Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16 (1958), S. 9 (24); *Josef Isensee*, Fraktionsdisziplin und Amtsgewissen: Verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Mandats im politischen Prozess, in: Patzelt/Sebaldt/Kranenpohl (Hrsg.), *Res publica semper reformanda – Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*, Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag, 2007, S. 254 (263 f.).

⁹ *Hans-Wolfgang Arndt/Michael Schweitzer*, Mandat und Fraktionsstatus, in: ZParl. 1976, S. 71 (78).

¹⁰ *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 95.

¹¹ Vgl. BVerfGE 84, 304 (322 f.).

¹² Ausführlich für Fraktionen *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 39 ff.

Fraktion und Partei werden in der Öffentlichkeit jedoch regelmäßig als Einheit wahrgenommen, Erfolg und Misserfolg des einen werden jeweils auch dem anderen zugerechnet¹³. Dies ist Folge der von einem wechselseitigen Einfluss gekennzeichneten politischen Arbeit und zugleich Ansporn für die Pflege und Bewahrung dieser Gemeinsamkeiten. Ziel beider ist es, in der Öffentlichkeit Vertrauen und Zustimmung für die eigene politische Richtung zu gewinnen. Wiederwahlinteresse der politischen Parteien und – der innerparteilichen Zustimmung bedürftiges – Wiedernominierungsinteresse der Abgeordneten stabilisieren den Prozess der wechselseitigen Einflussnahme. Sie gewährleisten darüber hinaus aber auch die Rückbindung der politischen Willensbildung innerhalb der Parteien und innerhalb der Fraktionen an die Wähler¹⁴, deren politisch berechnete, wenn auch rechtlich nicht bindende Erwartungshaltung es ist, dass sich die gewählten Abgeordneten darum bemühen, die im Vorfeld der Wahl gemeinsam verfolgten politischen Ziele – auf der Grundlage der programmatischen Aussagen der die Kandidatur tragenden Parteien – nach der Wahl auch im Parlament gemeinsam durchzusetzen¹⁵.

II. Der politische Wettbewerb: Mein Tanzbereich, dein Tanzbereich

In einem so verstandenen demokratischen Wettbewerb ist sowohl den Fraktionen wie auch den Parteien, neben anderen Akteuren, eine zentrale Rolle zugewiesen. Fraktionen tragen die politische Substanz in den Bundestag und setzen dabei die Parteienkonkurrenz fort¹⁶. Parteien wie auch Fraktionen müssen stets um das Vertrauen der Wähler werben. Dies bedingt, dass die politischen Wettbewerber ihre Konkurrenzfähigkeit sichtbar und wahrnehmbar vor dem Volk unter Beweis stellen müssen¹⁷.

In diesem Wettstreit um die Wählergunst sind der Partei und „ihrer“ Fraktion allerdings unterschiedliche Wettbewerbsarenen zugewiesen, deren Spielregeln insbesondere dem Agieren der Fraktion zugunsten „ihrer“ Partei Grenzen setzen.

1. Parteien- und Fraktionsfinanzierung: Bei Geld hört die Freundschaft auf

Der Trennungsgrund, der Partei und Fraktion im politischen Wettbewerb vereinzelt, ist das liebe Geld. Im Bereich der Politikfinanzierung wird strikt zwischen Parteien und Fraktionen unterschieden, um zu verhindern, dass Mittel der

¹³ *Sven Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 259; vgl. auch BVerfGE 140, 1 (28); BVerfGE 146, 327 (347 f.).

¹⁴ Vgl. BVerfGE 44, 125 (139 f.).

¹⁵ *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 43.

¹⁶ *Martin Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 183.

¹⁷ *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 46 m.w.N.

staatlichen Fraktionsfinanzierung unter Umgehung der Begrenzung staatlicher Mittel für politische Parteien (absolute Obergrenze, § 18 Abs. 2 PartG) an die Parteien weitergegeben werden¹⁸. Einfachrechtlich hat das Verbot der Mittelverwendung für die Aufgaben der Parteien aus dem Blickwinkel der Fraktionen in § 58 Abs. 4 S. 2 AbgG, aus dem der Parteien in § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG Ausdruck gefunden¹⁹.

Verfassungsrechtlich sind dafür zwei Anknüpfungspunkte von Bedeutung. Zunächst steuern und erleichtern Fraktionen als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“²⁰ die parlamentarische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Sie sind damit der organisierten Staatlichkeit eingefügt und ihre Finanzierung ist wegen der durch sie erzielten Förderung der Arbeit im Parlament verfassungsrechtlich zulässig²¹. Der Finanzierungsgrund beinhaltet aber zugleich eine Zweckbindung der staatlichen Zuwendungen: die Mittelüberlassung an eine Fraktion setzt eine Mittelverwendung zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben voraus²². Grund und Grenze der Fraktionsfinanzierung ist also die Wahrnehmung ihrer spezifischen Aufgaben im parlamentarischen Raum. Überdies wird die Mittelverwendung der Fraktionen begrenzt durch die Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) im politischen Wettbewerb. Setzen die Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen in einer nicht aufgabengerechten Weise parteinützig ein, würde die zweckwidrige Mittelverwendung der Fraktionen zugunsten „ihrer Parteien“ bestehende Ungleichheiten im politischen Wettbewerb insbesondere zu Lasten außerparlamentarischer Parteien verschärfen und so die vorgefundene Wettbewerbslage verfälschen²³. Aus Gründen der

¹⁸ Ausführlich *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (42 f.); s. auch *Katharina Huber*, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 205, für den gesamten Bereich der „parteinahen Politikfinanzierung“ (S. 465) unter Berücksichtigung der Parteien-, Abgeordneten-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung.

¹⁹ *Hermann Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 58. Edition, Stand: 15.06.2024, Art. 38 Rn. 195 f.

²⁰ BVerfGE 10, 4 (14); 20, 56 (104); 80, 188 (219).

²¹ S. schon BVerfGE 20, 56 (104 f.). Das „Postulat status- und funktionsgerechter Finanzierung der Parlamentsfraktionen“ ergibt sich in Auslegung der einschlägigen, zumeist impliziten verfassungsrechtlichen Vorgaben, so *Christian Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 5.

²² BVerfGE 140, 1 (26); *Katharina Huber*, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 119 f.; s. auch *Martin Morlok/Hana Kühn*, Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen – Ein verfassungsrechtliches Kurzgutachten aus Anlass einer Postwurfsendung der FDP-Bundestagsfraktion, Düsseldorf 2012, S. 4, abrufbar unter LT NRW, Vorlage 16/364, Anlage 3, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-364.pdf>; vgl. auch *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (42 f.).

²³ *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (43); vgl. auch BVerfGE 146, 327 (348).

Chancengleichheit muss es deshalb allen Empfängern staatlicher Mittelzuweisungen verwehrt sein, diese für die Arbeit ihnen nahestehender Parteien zu verwenden²⁴.

2. Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen: Ein Drahtseilakt

Die Abgrenzung zwischen Fraktionsaufgaben und – unzulässiger – Parteiarbeit kann allerdings im Einzelfall schwierig werden²⁵. Besonders problematisch ist dies im Bereich der – grundsätzlich zulässigen (§ 55 Abs. 3 AbgG)²⁶ – Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Ein Problem, dass sich seit der einfachgesetzlichen Anerkennung der Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit in § 55 Abs. 3 AbgG im Jahr 1994 mit Veränderungen im Kommunikationsverhalten schon verschärft hat²⁷ und mit der zunehmenden Nutzung der sozialen Medien noch weiter verschärft²⁸.

Als politische Arbeitsgliederung des Bundestages übernehmen die Fraktionen in dem Bereich der staatlichen Meinungs- und Willensbildung die Austragung der Interessengegensätze in Konfliktform und erfüllen so eine zentrale Funktion der politischen Kräfte in der Demokratie. Jedwede Formulierung und Entscheidung staatlich durchzusetzender Politik ist Gegenstand der Erörterung im Parlament und damit der Befassung durch die parlamentarischen Fraktionen. „Die Fraktionen nehmen im parlamentarischen Raum unabdingbare Koordinierungsaufgaben wahr, bündeln die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme und spitzen Themen auf politische Entscheidbarkeit hin zu.“²⁹ Dies entspricht der verfassungs-

²⁴ Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 207.

²⁵ Heike Merten, Ein Malbuch als Prüfstein der Fraktionsfinanzierung, in: DVBL. 2020, S. 918 ff., zeigt, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nicht nur in Abgrenzung zur Parteiarbeit, sondern auch im Falle strafrechtlich problematischer Fraktionswerbung die Finanzierungsfrage aufwerfen kann.

²⁶ Darüber, dass § 55 Abs. 3 AbgG diese Befugnis verfassungskonform einräumt, besteht weitgehend Einigkeit, im Detail dazu Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 323 ff.

²⁷ So die durchaus selbstkritische Einschätzung in dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und weitere Änderungen, BT-Drs. 20/11944, 25.06.2024, S. 1.

²⁸ Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 331; die Prüfung des Bundesrechnungshofs der Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz im Wahljahr 2021 hat ergeben, dass nach dem Ergebnis der Zufallsstichprobe sehr wahrscheinlich mehr als die Hälfte der veröffentlichten Beiträge aller Bundestagsfraktionen in den Sozialen Medien gegen die rechtlichen Vorgaben verstößt. Die abschließenden Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen sind abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/soziale-medien-fraktion-uebersicht.html>; s. auch Bundesrechnungshofs (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024.

²⁹ BVerfGE 118, 277 (329).

mäßig gewollten Rolle der parlamentarischen Fraktionen als der politisch gestaltenden Kräfte im Parlament³⁰.

Das faktische Miteinander von Partei und Fraktion und die gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen ihrer Mitglieder bedingen, dass die Fraktionen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit zwangsläufig auch Parteipositionen vertreten. Informationen und Berichte von Fraktionen über ihre Erfolge – oder auch die Relativierung von Misserfolgen – im Parlament haben damit typischerweise einen fördernden und werbenden Effekt für „ihre“ Partei. „Dies ist jedoch Teil des Prozesses der freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht. Sich daraus ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer des politischen Wettbewerbs sind hinzunehmen [...]. Etwas anderes wäre lediglich dann anzunehmen, wenn die Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen in einer *nicht aufgabengerechten Weise* [Hervorh. d. Verf.] parteinützig einsetzen würden.“³¹

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass der sich stets auf die eine oder andere Weise realisierende Werbeeffekt zugunsten einer Partei für sich genommen die Grenzziehung zwischen erlaubter Öffentlichkeitsarbeit und unerlaubter Parteiarbeit nicht zu leisten vermag. Es bedarf weiterer Kriterien, anhand derer sich das eine vom anderen unterscheiden lässt.

Anders als etwa für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit kann hier allerdings nicht auf das Gebot politischer Neutralität zurückgegriffen werden³². Fraktionen sind politisch nicht neutral, sondern haben die Aufgabe und damit auch die Befugnis, für bestimmte Werte, Interessen und Ziele sowie die zu deren Erreichung eingesetzten politischen Mittel einzustehen³³ und dürfen auch die dazu vertretenen Vorstellungen anderer als aus ihrer Sicht falsch ausweisen. Entfällt die Pflicht zur neutralen, sachlichen, ausgewogenen Darstellung von Handlungsoptionen, müssen andere Kriterien die unvermeidliche Beeinflussung des politischen Wettbewerbs der politischen Parteien allerdings umso strikter begrenzen.

Von vornherein ausgeschlossen ist jedenfalls eine ausdrückliche Werbung für die Partei und ihr Personal. Auch muss die Fraktion eindeutig als Urheberin einer Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit erkennbar sein und diese auch als solche verbreiten. Zudem muss ein inhaltlicher Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zur koordinierenden Tätigkeit der Fraktion vorliegen und Maßnahmen müssen im

³⁰ Alexandra Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 59.

³¹ BVerfGE 146, 327 (347 f.) m.w.N.

³² Hans H. Klein/Kyrrill-Alexander Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 42 Rn. 55; Jürgen Schröder, Zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, in: NVwZ 2005, S. 1280 (1281).

³³ Bernd Grzeszick, Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, in: NVwZ 2017, S. 985 (990).

Zusammenhang mit aktuellen oder vergangenen parlamentarischen Aktivitäten stehen.³⁴

Diese sich aus dem Finanzierungsgrund der Fraktionen ergebende Finanzierungsgrenze ist strenger zu verstehen, als es das Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung für zulässig erachtet, die sich auch auf „die Darlegung und Erläuterung der Politik der Regierung hinsichtlich [...] *künftiger Vorhaben* angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge *auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit* [Hervorh. d. Verf.]“³⁵ erstrecken kann. Hier wirkt nämlich das Korrektiv der Neutralitätspflicht einer übermäßigen, nicht mehr hinnehmbaren Beeinflussung des Parteienwettbewerbs entgegen. Den nicht daran gebundenen Fraktionen muss es verwehrt sein, allzu weit in die Zukunft zu greifen und Zukunftspläne zu bewerben, die im aktuellen Geschehen der Legislaturperiode keine Rolle spielen oder außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit liegen. Fraktionen unterliegen der organisatorischen Diskontinuität. Ihre Aufgaben und Befugnisse erstrecken sich auf die Steuerung und Erleichterung der Arbeit des aktuell gewählten Parlaments. Jedenfalls wenn es eindeutig um Projekte oder Vorhaben künftiger Legislaturperioden geht, ist darauf bezogene Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion untersagt, wenn deren Realisierung oder auch nur die parlamentarische Befassung damit unter dem Vorbehalt steht, dass die Partei hinreichend Wählerzuspruch erhält, mit der Folge, dass auch im nächsten Parlament eine – neue, andere – Fraktion gebildet werden kann. Offensichtlich handelt es sich dabei um Wahlwerbung für die politische Partei und nicht um zulässige Öffentlichkeitsarbeit der gegenwärtig bereits gebildeten Fraktion.

Das Kriterium der „Aktualität“ der Maßnahme ist allerdings weniger griffig, als es auf den ersten Blick erscheint. Die derzeitigen Abstimmungs- und Einigungsprobleme der Ampel-Koalition auf nicht wenigen Politikfeldern machen deutlich, dass die Frage, was „aktuell“ und was „zukünftig“ ist oder sein soll, durchaus unterschiedlicher Interpretation zugänglich ist. Gilt dies bereits für die – genaue genommen kooperierenden – Mehrheitsfraktionen mit Regierungsverantwortung, ist dies für die Opposition, die eigentlich für die Regierungskritik zuständig ist, noch offensichtlicher. Kritikwürdig kann sowohl das Unterlassen politischer Maßnahmen ebenso wie die als nur unzureichend wahrgenommene Problemlösung sein, die – je nach politischer Ausrichtung – weiteres oder anderes oder gar kein Handeln geboten erscheinen lässt. Entscheidend muss hier sein, ob es ein

³⁴ Zu allen genannten Voraussetzungen s. Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 327 m.w.N.; s. auch Wolfgang Gerz, Die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktion des Deutschen Bundestages, 2021, S. 57 ff.

³⁵ BVerfGE 138, 102 (114).

bestimmbares parlamentarisches Handeln oder Unterlassen als Anlass gibt. Ist ein solcher Anlass identifizierbar, darf eine Fraktion sich auch öffentlich dazu äußern – zumindest so weit der Anlassbezug reicht. Wie weit dies ist, lässt sich oft nicht ohne Weiteres eindeutig beantworten, sondern muss nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls gesondert festgestellt werden.

Fehlt es daran, handelt es sich um eine zweckwidrige Mittelverwendung der Fraktion und zugleich um eine nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG verbotene Spende, wenn und soweit sich die Partei durch für sie werbende Maßnahmen der Fraktion eigene Aufwendungen für Werbemaßnahmen erspart. Zwar nimmt § 27 Abs. 1a S. 7 PartG „die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gemäß den §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes und entsprechender Regelungen der Länder“ vom Spendenbegriff aus. Aber bei nicht aufgabengerechten Werbemaßnahmen³⁶ handelt es sich nach der derzeit geltenden Rechtslage – zur geplanten Änderung des Abgeordnetengesetzes unten, II. 3. – gerade nicht um rechtlich zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, so dass sie grundsätzlich dem Spendenbegriff unterfallen.

Zu Sanktionen führt ein solcher Verstoß jedoch eher selten. Für die Fraktionen sieht das Abgeordnetengesetz bislang keinerlei Sanktionen vor. Bei Parteien setzt eine Strafzahlung in Höhe des Dreifachen der Spendenhöhe nach § 31c PartG voraus, dass eine Spende auch von der Partei angenommen wurde. Nach § 25 Abs. 1 S. 3 PartG muss die Spende dafür in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sein. Nach der früher für *alle* sonstigen geldwerten Zuwendungen – also auch die jetzt in §§ 27 Abs. 1a, 27a PartG geregelten Werbemaßnahmen – geltenden Rechtslage war für die Annahme als Spende darauf abzustellen, ob einer spendenannahmeberechtigten Person wesentlicher Einfluss auf die Art und die Verwendung des Zugesagten einvernehmlich eingeräumt wurde, woran es regelmäßig fehlte bzw. was kaum nachweisbar war³⁷.

An dieser für die Partei recht komfortablen Rechtslage hat sich im Falle der unzulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen allerdings auch mit der Einführung der §§ 27 Abs. 1a, 27a PartG ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 27a Abs. 4 PartG nichts geändert. Danach gelten „die allgemeinen Regelungen“ des Parteiengesetzes zur Annahme von Spenden. Die Erläuterungen zu dieser Norm

³⁶ Nach § 27 Abs. 1a S. 4-6 PartG handelt es sich auch dann um Werbemaßnahmen, wenn sie zwar nicht den Namen einer Partei beinhalten, aber aufgrund ihrer Gesamterscheinung nach ihrer Gestaltung oder ihrer Inhalte als Werbemaßnahme für eine bestimmte Partei aufzufassen sind. Ausgenommen sind wiederum Beiträge im Rahmen der allgemeinen politischen Willensbildung, bei denen nicht die wirtschaftlich relevante Werbung für eine Partei im Vordergrund steht, wovon insbesondere auszugehen ist, wenn der Wert einer Werbemaßnahme 500 € nicht übersteigt.

³⁷ *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (50 f.).

erschöpfen sich in dem Satz: „Die Regelungen nach § 27a zu Werbemaßnahmen sind nicht anwendbar.“³⁸ Mit anderen Worten, die in § 27a Abs. 2 S. 1 PartG vorgesehene Spendenannahmefiktion soll für Werbemaßnahmen der Fraktionen nicht gelten und eine Partei, die von einer unzulässigen Öffentlichkeitsarbeit „ihrer“ Fraktion Kenntnis erhält, die als Übernahme von Werbemaßnahmen für die Partei zu werten ist, muss nicht unverzüglich ihre Unterlassung verlangen, obgleich sie als Spende nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG nicht angenommen werden dürfte.

Dabei ist die Regelung in § 27a Abs. 4 PartG mindestens als „unglücklich“ zu bezeichnen. Es lag offensichtlich in der Absicht des Gesetzgebers, dass es für die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bei der alten „komfortableren“ Rechtslage verbleibt, der zufolge Werbemaßnahmen der Partei regelmäßig nicht als Spende zugerechnet werden können. Um diese Rechtsfolge zu bewirken, hätte die Anwendbarkeit des § 27a Abs. 1 und 2 PartG auf die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Interesse der Normenklarheit ausdrücklich ausgeschlossen werden können. Stattdessen legt der Wortlaut des § 27a Abs. 4 PartG, wonach die allgemeinen Regelungen zur Spendenannahme gelten, aber einen Schleier der Harmlosigkeit über den Geltungsausschluss³⁹. Tatsächlich werden parlamentarisch vertretene Parteien jedoch privilegiert, indem die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen mit parteiwerbendem Effekt von den für Werbemaßnahmen im Übrigen geltenden strengeren Regeln der Spendenannahme ausgenommen wird. Sowohl der Nachweis einer verbotswidrig angenommenen Spende wie auch in der Folge die Sanktionierung ist nach den allgemeinen Regelungen in §§ 25 Abs. 1 und 2, 31c PartG ungleich problematischer.

Ausgangsfrage einer grundsätzlichen Anwendbarkeit der Spendenannahmeregulungen des Parteiengesetzes ist aber jedenfalls die rechtsichere Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen als unzulässig. Der Gesetzeswortlaut des Abgeordnetengesetzes gibt insofern – aber auch nur – die oben dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe wieder: Nach § 55 Abs. 3 AbgG können die Fraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit – also die eigene, nicht etwa die der Partei – unterrichten, wobei es den Fraktionen nach § 55 Abs. 1 AbgG obliegt, an der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages mitzuwirken. § 58 Abs. 4 PartG schließlich legt fest, dass die Fraktionen die ihnen gewährten Mittel nur für Aufgaben verwenden dürfen, die ihnen nach dem Grundgesetz,

³⁸ Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drs. 20/9147, 07.11.2023, S. 27.

³⁹ Würde der Norm dieser Regelungsgehalt nicht zugestanden, verbliebe lediglich ein dem gesetzgeberischen Willen zuwiderlaufender klarstellender Charakter dergestalt, dass die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen der Regelung des § 27a PartG unterfällt, was sich aber schon ohne Weiteres daraus ergäbe, dass § 27 Abs. 1a S. 7 PartG nur die zulässige Öffentlichkeitsarbeit vom Geltungsbereich des § 27a PartG ausschließt. In dieser Lesart wäre § 27a Abs. 4 PartG mangels eigenständigem Regelungsgehalts schlicht überflüssig, wenn auch dem Recht rein deklaratorische Regelungen auch sonst nicht fremd sind.

dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig. Damit beschreibt der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Ausgangslage zutreffend, aber an einer weitergehenden Konkretisierung dieser Maßstäbe mangelt es.

Fehlen im Einzelfall aber hinreichend spezifizierte Zweckbestimmungen für die Verwendung der Mittel, so führt dies zum Verlust effektiver Kontrollmöglichkeiten⁴⁰, was auch der Bundesrechnungshof anlässlich einer Prüfung der Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages bemängelte und dem Gesetzgeber empfahl, die gesetzlichen Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu reformieren und so zu präzisieren, dass für alle Akteure verbindlich, klar und zeitgemäß geregelt wird, was erlaubt ist und was nicht⁴¹.

3. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 25.06.2024: Mehr schlecht als recht

Eine Anpassung der „lediglich rudimentär“ in § 55 Abs. 3 AbgG festgelegten rechtlichen Maßstäbe für die Öffentlichkeitsarbeit soll nun vorgenommen werden. Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs zur Änderung des Abgeordnetengesetzes ist es, in der Praxis aufgetretene Unsicherheiten in Bezug auf die zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu beseitigen⁴². So viel sei vorweggenommen: Dies gelingt nicht. Der Gesetzentwurf trägt nur unwesentlich zur Präzisierung der Zweckbindung der den Fraktionen auch zur Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellten Mittel bei und ist in Teilen verfassungswidrig.

Geplant ist, § 55 Abs. 3 AbgG wie folgt zu fassen:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer allgemeinen politischen Standpunkte und dem Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der Mittel, des Orts, der Zeit und der Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei. Zu den Mitteln gehört insbesondere auch die digitale Kommunikation. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Fraktionen müssen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein. Sechs Wochen vor einer Bundestagswahl bedarf die Öffentlichkeitsarbeit eines besonderen parlamentarischen Anlasses.“

⁴⁰ Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 268.

⁴¹ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024, S. 2.

⁴² BT-Drs. 20/11944, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/119/2011944.pdf>.

Zunächst zu den unproblematischen, aber für die Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit als zulässig oder unzulässig wenig instruktiven Formulierungen: Die Feststellung, dass das Neutralitätsgebot nicht gilt⁴³, entspricht ebenso der verfassungsrechtlichen Ausgangslage wie die ausdrücklich normierte Befugnis zur Unterrichtung über parlamentarische Vorgänge und „parlamentarisch-politische Fragen“. Selbstverständlich ist, dass diese Unterrichtung auch mit den Mitteln digitaler Kommunikation erfolgen kann und insbesondere auch den Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern umfasst, sie sind schließlich die primären Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit. Auch bislang konnten Fraktionen im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung Mittel, Ort, Zeit und Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei wählen⁴⁴. Verfassungsrechtlich geboten und Ausdruck der bisherigen Praxis bei der Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit ist auch, dass die Fraktionen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein müssen. Insoweit bestehen auch nach der derzeit noch geltenden Rechtslage keine Unsicherheiten, die die geplante Neuregelung beseitigen müsste oder könnte.

Neu ist indes, dass die Fraktionen künftig auch ihre allgemeinen politischen Standpunkte vermitteln können sollen und nur sechs Wochen vor einer Bundestagswahl ein besonderer parlamentarischer Anlass erforderlich sein soll. Diesem allzu ausgreifenden Verständnis der spezifischen Aufgaben der Fraktionen im Sinne einer Befugnis zur Mitwirkung an einem auch außerparlamentarischen „allgemeinen politischen Wettbewerb“ stehen allerdings die sich aus dem Finanzierungsgrund ergebenden Finanzierungsgrenzen ebenso wie das oben skizzierte gleichheitsrechtliche Problem entgegen, das seine Ursache in der Ausgestaltung des Parteienfinanzierungsrechts hat⁴⁵. Die Notwendigkeit eines parlamentarischen Anlasses begrenzt die Befugnis der Fraktionen zur Öffentlichkeitsarbeit nicht nur in den letzten Zügen eines Bundestagswahlkampfes, sondern ist wegen der – zu jeder Zeit – gegebenen Zweckbindung der Mittelverwendung und der anderenfalls bewirkten Beeinträchtigung eines chancengleichen Parteienwettbewerbs stets zu fordern.

Zuzugestehen ist, dass zumindest sechs Wochen vor einer Bundestagswahl nicht nur irgendein parlamentarischer Anlass, sondern ein „besonderer“ vorausgesetzt wird. Diese Einschränkung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im

⁴³ Entsprechende Regelungen finden sich auch auf Landesebene, s. etwa § 1 Abs. 3 FraktG Baden-Württemberg; § 3 Abs. 2 FraktG Brandenburg; § 38 Abs. 2 AbgG Bremen; § 51 Abs. 3 AbgG Mecklenburg-Vorpommern; § 1 Abs. 4 FraktG Nordrhein-Westfalen.

⁴⁴ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 8.

⁴⁵ Entsprechende „erhebliche verfassungsrechtliche Risiken“ attestiert dem Gesetzentwurf auch der Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 10 f.

Regelfall überhaupt kein parlamentarischer Anlass verlangt wird, der Bezug zur aufgabengerechten Öffentlichkeitsarbeit insofern also – verfassungswidrig – aufgegeben wird⁴⁶. Zudem darf das „Besondere“ auch nicht überschätzt werden. Ganz allgemein weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass „die Öffentlichkeitsarbeit [...] sich hier auf den Bereich der Unterrichtungstätigkeiten über die parlamentarische Arbeit [beschränkt]“⁴⁷, was zunächst nur auf die Begrenzung verweist, die nach der verfassungsrechtlichen Ausgangslage ohnehin zu fordern ist. Allerdings kann den folgenden Erläuterungen ein engeres Verständnis entnommen werden, soweit danach „Positionen [...] nur noch in Bezug auf einzelne, konkret benannte parlamentarische Vorgänge [Hervorh. d. Verf.] öffentlich verbreitet werden“ dürfen. Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Einschränkung deshalb auch ausdrücklich: „Der Gesetzentwurf eines neuen § 55 Absatz 3 Satz 7 AbgG zeichnet die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes nach. Die neue Regelung legt nun engere Voraussetzungen für den Zeitraum von sechs Wochen vor Bundestagswahlen fest. Für diesen Zeitraum grenzt sie so Fraktionsaufgaben klar von Parteiaufgaben ab.“⁴⁸ Allerdings ist dieser Zeitraum äußerst kurz⁴⁹ und zu Recht wird moniert, dass diese engeren Voraussetzungen für Europa- oder Landtagswahlen jedoch nicht gelten sollen⁵⁰. Dass bundespolitische Themen auch bei anderen als den Bundestagswahlen eine entscheidende Rolle spielen können, hat sich insbesondere bei den letzten Landtagswahlkämpfen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen erwiesen. Die Gefahr einer Beeinflussung des Parteienwettbewerbs durch eine uneingeschränkt zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen liegt hier auf der Hand.

⁴⁶ BT-Drs. 20/11944, S. 8, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/119/2011944.pdf>: „Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist gemäß Satz 1 eigenständig und folgt nicht akzessorisch den weiteren Fraktionsaufgaben im Sinne des § 58 Absatz 4 Satz 1 des Abgeordnetengesetzes. Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit muss daher nicht notwendigerweise eine andere der Fraktion gesetzlich zugewiesene Aufgabe sein.“ Dieses ausdrücklich der Norm zugrundgelegte Verständnis steht einer verfassungskonformen Auslegung in dem Sinne, dass auch die Vermittlung allgemeiner politischer Standpunkte eines parlamentarischen Anlasses benötigen, entgegen. So, wie vom Gesetzgeber gedacht, ist die Norm verfassungswidrig.

⁴⁷ BT-Drs. 20/11944, S. 9, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/119/2011944.pdf>.

⁴⁸ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 7.

⁴⁹ Das Bundesverfassungsgericht verweist als Orientierungspunkt zur Bestimmung der für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit relevanten Vorwahlzeit, „von dem an das Gebot äußerster Zurückhaltung strikt zu beachten und für Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte kein Raum mehr ist“, auf den „Zeitpunkt, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt (§ 16 Bundeswahlgesetz)“, BVerfGE 44, 125 (153); 63, 230 (244 f.). Der SaarVerfGH, in: NVwZ-RR 2010, S. 785 (786), hält einen Zeitraum von drei Monaten vor dem Wahltag für angemessen.

⁵⁰ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 11.

Der geplanten Neufassung ist insgesamt zu attestieren, dass sie einerseits auch nach der bisherigen Praxis gestattete Selbstverständlichkeiten nacherzählt und andererseits die Zweckbestimmung der Mittelverwendung gerade nicht präzisiert, sondern im Gegenteil sämtliche Grenzen fast vollständig aufzulösen versucht. Anders gewendet: Eine inhaltsbegrenzende Zweckbestimmung der Mittelverwendung gäbe es dann nur noch in einem Zeitraum von sechs Wochen vor einer Bundestagswahl.

Inzwischen falsch liegt der Bundesrechnungshof allerdings, wenn er darauf hinweist, die geplante Neuregelung berge *zudem* das Risiko, dass die staatsfinanzierte Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion zugunsten „ihrer“ Partei als nach dem Parteiengesetz unzulässige und sanktionsbewährte Spende an die Partei angesehen werden könnte⁵¹. Hier hat der Gesetzgeber bereits Vorsorge getroffen, indem er in § 27 Abs. 1a S. 7 PartG die gesetzlich zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus dem Spendenbegriff ausgeschlossen hat. Erlaubt wäre nach dem Gesetzesentwurf – mit Ausnahme eines sechswöchigen Zeitraums vor einer Bundestagswahl – jegliche allgemeine politische Werbung, solange die Fraktion als Urheber erkennbar ist und nicht ausdrücklich Parteiwerbung betrieben wird⁵². Das Problem der Umgehung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung (§ 18 Abs. 2 PartG) durch eine parteinützige Verwendung von Mitteln der staatlichen Fraktionsfinanzierung besteht allerdings nach wie vor. Jedoch haben die Parteien nach der geltenden Rechtslage deswegen keine Strafzahlungen zu befürchten⁵³. Allerdings muss der Gesetzgeber aus diesem Grund damit rechnen, dass die geplante Neuregelung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen wegen eines Verstoßes gegen die Chancengleichheit der Parteien für verfassungswidrig erklärt wird, weil schon die gesetzliche Regelung selbst den Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung ebnet⁵⁴.

⁵¹ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzesentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 12.

⁵² § 58 Abs. 4 AbgG soll unverändert bleiben, weshalb eine Verwendung für Parteiaufgaben nach wie vor unzulässig bleibt. Zumindest die ausdrückliche Werbung für eine Partei oder ihr Personal – wie Wahlauftrufe – ist jedenfalls Parteiaufgabe.

⁵³ Die durch Werbemaßnahmen der Fraktion erzielten Einnahmen in Höhe der eigenen Ersparnisse sind nicht einmal im Rechenschaftsbericht auszuweisen, so dass keine nach § 31b PartG zu sanktionierenden Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht entstehen können. Das ist nach § 26 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 PartG nur dann erforderlich, wenn unmittelbar für die Partei geworben wird. Das wiederum wäre aber im Falle unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit eine nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG verbotene Spende, die ggf. nach § 31c PartG zu sanktionieren wäre. Handelt es sich hingegen nicht um eine Spende in Gestalt einer Werbemaßnahme, steht dies einer Zurechnung zur Partei als Einnahme entgegen.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 140, 1 (25): „Verfassungswidrig ist ein gesetzliches Regelungskonzept, wenn die vorgesehenen Schutzmechanismen in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend sind, die eine gegen das Grundgesetz verstoßende Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien fördert, das Vollzugsdefizit also durch die Struktur der Norm determiniert ist.“

Dass ergänzend in § 58 AbgG eine „Sanktionsmöglichkeit“ für eine rechtswidrige Mittelverwendung eingeführt werden soll, kann vor diesem Hintergrund nur als nahezu bedeutungslos bewertet werden. Vorausgesetzt, die vom Gesetzgeber gewollte Aufgabenausweitung hätte – entgegen hier vertretener Auffassung – Bestand, gäbe es – außer in einem Zeitraum von sechs Wochen vor einer Bundestagswahl – nicht einmal die Möglichkeit einer rechtswidrigen Mittelverwendung, es sei denn, die Fraktionen unterschlagen bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ihre Urheberchaft oder betreiben ausdrücklich Parteiwerbung.

Selbst unter der Prämisse der derzeit geltenden Rechtslage, wonach die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen begrenzt ist durch die Aufgabe der Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung, ist das vorgesehene Sanktionsregime defizitär. Der Gesetzentwurf sieht zwar eine Rückzahlung von zweckwidrig eingesetzten Fraktionsmitteln an den Bundeshaushalt vor. Ob diese Sanktion den Vorteilen einer regelwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln wirksam entgegenzuwirken vermag, kann allerdings bezweifelt werden, gerade weil die Fraktionen die Höhe ihrer Mittel aus dem Bundeshaushalt selbst bestimmen⁵⁵ und entsprechende Rückzahlungsverpflichtungen dabei einpreisen können. Zwar könnte die im Gesetzentwurf vorgesehene Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache die Vorzüge einer regelwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln verleiden. „Es fehlt jedoch z.B. eine Verpflichtung, Beiträge in den sozialen Medien zu löschen, die nicht die Anforderungen des § 55 Absatz 3 AbgG an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit erfüllen.“⁵⁶ Nicht nur die Sanktionen selbst, sondern auch das Sanktionsverfahren steht in der Kritik, weil zu befürchten ist, dass Regelverstöße in der Praxis auf dem vorgesehenen Wege – mit diversen Aufgabenzuweisungen an den Ältestenrat, den Bundesrechnungshof und die Bundestagsverwaltung und mit zahlreichen offenbleibenden Verfahrensfragen – nicht wirksam unterbunden werden können⁵⁷.

Der Befund sowohl für die beabsichtigte Neufassung des § 55 Abs. 3 AbgG als auch das vorgesehene Sanktionsregime kann nur lauten: Mehr schlecht als recht! Es bleibt zu hoffen, dass der parlamentarische Gesetzgeber die Mahnung des Bundesrechnungshofes, die beabsichtigte weite Ausdehnung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen kritisch im Hinblick auf ihre Verfassungsgemäßheit zu prüfen und einen wirksameren Rückforderungs- und Sanktionsmechanismus zu schaffen⁵⁸, ernst nimmt.

⁵⁵ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 13.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Im Einzelnen s. ebd., S. 14 ff.

⁵⁸ Ebd. S. 2.

III. Fazit

Die Trennung von Partei und Fraktion ist praktisch herausfordernd, aber juristisch notwendig. Der Versuch, die Grenzen aufzulösen, ist unter dem geltenden Politikfinanzierungssystem zum Scheitern verurteilt. Bei der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung auf der einen und der davon unabhängig erfolgenden Fraktionsfinanzierung auf der anderen Seite müssen an kritischen Schnittstellen die „Tanzbereiche“ von Fraktion und Partei im politischen Wettbewerb durch detaillierte gesetzliche Regelungen und Kontrollmechanismen in einer Weise ausgestaltet werden, dass ein Missbrauch weitgehend ausgeschlossen wird.

Ist dies nicht möglich, ist darüber nachzudenken, ob und wie die Fraktionsfinanzierung jedenfalls in dem Umfang mit in die Regelungen zur staatlichen Parteienfinanzierung einbezogen werden kann, wie eine Unterscheidung zwischen der originären Fraktionstätigkeit und der Parteiarbeit nicht hinreichend gewährleistet ist⁵⁹. Der leichtere Weg ist dies sicher nicht.

Angesichts der zahlreichen Verflechtungen und Berührungspunkte der unterschiedlichen Akteure im Politikbetrieb ist allerdings eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Politikfinanzierungsrechts sowohl auf die eine wie die andere Weise keine einfache Aufgabe, kann und muss aber vom Gesetzgeber erwartet werden.

⁵⁹ So das fundierte Ergebnis für alle Bereiche der parteinahen Politikfinanzierung *Katharina Huber*, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 465.

Demokratische Linkages in der digitalen Transformation

Heiko Beyer¹/Isabelle Borucki²/Christiane Eilders³/Tobias Escher⁴/Ole Kelm⁵/
Stefan Marschall⁶/Thomas Poguntke⁷/Ulrich Rosar⁸/Annette Schnabel⁹
Thomas Zerback¹⁰/Marc Ziegele¹¹

Linkages und Digitalisierung

Der Prozess der Digitalisierung führt zu einer grundlegenden Transformation der Verbindungen zwischen Politik und Bürgern. Diese werden durch verschiedene „Linkages“ hergestellt (Poguntke 2000, 2002), die das Elitenhandeln und die Präferenzen der Bürger miteinander verbinden sollen. Hierzu zählen politische Parteien, Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Der Beitrag skizziert, wie die Digitalisierung die Leistungsfähigkeit dieser Linkages beeinflusst und welche Linkage-Akteure durch die Digitalisierung hinzugekommen sind.

Bis in die 2000er-Jahre hinein bedeutete Digitalisierung vor allem ein spezifisch informationstechnisches Phänomen der Überführung von analogen in digitale Formate mittels Computertechnik. Spätestens seit der Verbreitung des Web 2.0 wird Digitalisierung als ein gesamtgesellschaftliches Phänomen gesehen, nämlich als „die informationstechnisch induzierte Rekonfiguration ökonomischer, politi-

¹ Prof. Dr. Heiko Beyer hat den Lehrstuhl für Soziologie IV am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf inne.

² Prof. Dr. Isabelle Borucki ist Professorin für politikwissenschaftliche Methoden und Demokratie im digitalen Wandel am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg.

³ Prof. Dr. Christiane Eilders ist Professorin für Kommunikations- und Medienwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und leitet das Center for Advanced Internet Studies (CAIS) in Bochum.

⁴ Jun.-Prof. Dr. Tobias Escher ist Juniorprofessor für Soziologie am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

⁵ Dr. Ole Kelm ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Kommunikations- und Medienwissenschaft IV, der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

⁶ Prof. Dr. Stefan Marschall hat den Lehrstuhl Politik II inne und ist Prorektor für Internationales und Wissenschaftskommunikation der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

⁷ Prof. Dr. Thomas Poguntke hat den Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf inne und ist Co-Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

⁸ Prof. Dr. Ulrich Rosar hat den Lehrstuhl für Soziologie II am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf inne.

⁹ Prof. Dr. Annette Schnabel hat den Lehrstuhl für Soziologie I am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf inne.

¹⁰ Prof. Dr. Thomas Zerback hat den Lehrstuhl für Kommunikations- und Medienwissenschaft IV am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf inne.

¹¹ Prof. Dr. Marc Ziegele hat den Lehrstuhl für Kommunikations- und Medienwissenschaft II am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf inne.

scher und kultureller Zusammenhänge oder der Gesellschaft insgesamt“ (Schrage, 2021, S. 75). Vielmehr noch wird damit die Durchdringung sämtlicher lebensweltlicher Bereiche mit digitaler Technologie und Infrastruktur adressiert, die über eine rein technische Komponente hinausgeht. Die erwähnte Rekonfiguration entkoppelt Technik und deren Wirkung hin zu Digitalität und einem breiteren Verständnis von digitaler Transformation (Brennen und Kreiss 2016; Stalder 2016) als Ineinandergreifen von technischen, sozialen politischen und wirtschaftlichen Veränderungen.

Damit beeinflusst Digitalisierung auch zentrale Arenen der repräsentativen Demokratie: das politisch-administrative System, die gesellschaftliche Basis und das Linkage-System. Linkages vermitteln zwischen der gesellschaftlichen Basis und dem politisch-administrativen System, womit sie eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren liberal-repräsentativer Demokratien sind (Poguntke, 2000; Lawson und Poguntke 2004; Lawson, 1980). Die Linkages sollen zum einen ermöglichen, dass relevante Interessen innerhalb der Gesellschaft an Institutionen politischer Entscheidungsfindung herangetragen und innerhalb dieser verhandelt und aggregiert werden. Zum anderen erhöhen funktionierende Linkages die Vermittlung politischen Handelns in die Gesellschaft hinein und die Legitimation politischer Entscheidungen. Funktionierende Linkages tragen damit zur Responsivität des politisch-administrativen Systems und zur Akzeptanz politischer Entscheidungen durch die gesellschaftliche Basis bei. Aufgrund dieser zentralen Position innerhalb liberal-repräsentativer Demokratien stehen das Linkage-System und die dortigen Akteure besonders im Fokus der Demokratieforschung (Dalton et al. 2011).

Unter den Linkage-Akteuren haben Parteien verfassungsrechtlich und historisch eine hervorgehobene Stellung. Zum einen bekleiden Parteieliten öffentliche Ämter und sind somit Teil des politisch-administrativen Systems. Zum anderen handelt es sich bei Parteien um Mitgliederorganisationen, in denen bestimmte gesellschaftliche Strömungen aggregiert und an das politisch-administrative System herangetragen werden. Parallel existieren journalistische Medienorganisationen und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen (z.B. Gewerkschaften, Kirchen, etablierte und neue soziale Bewegungen sowie NGOs) als bedeutsame Linkage-Akteure. Im Zuge der Digitalisierung sind mit den sozialen Plattformmedien, auch VLOPs (very large online platforms), Linkage-Akteure entstanden, deren Funktionen und Wirkungen noch weitgehend unerforscht sind.

Auch wenn das Linkage-System fortwährend im Wandel ist, bedeutet die Digitalisierung eine Disruption. Sie verändert die Linkages besonderes in vier Dimensionen (Abbildung 1):

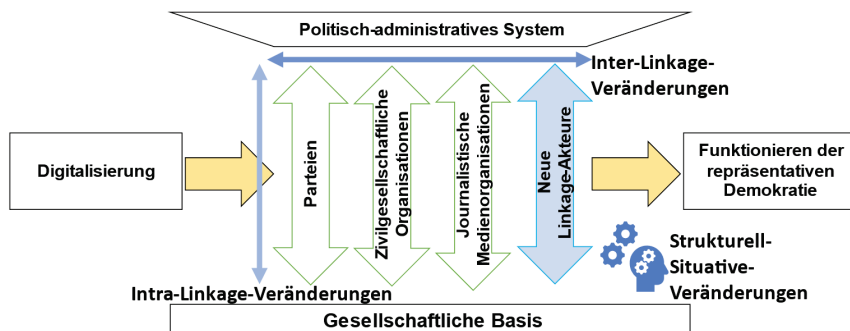
(1) Die Digitalisierung verändert die interne Logik der Linkages („Intra-Linkage-Veränderungen“). Digitale Informations-, Kommunikations- und Organisations-tools reformatieren bestehende Strukturen und Prozesse innerhalb der Linkages (z.B. durch parteiinterne Online-Abstimmungen).

(2) Die Digitalisierung verändert die Beziehungen und das relative Gewicht zwischen den Linkages („Inter-Linkage-Veränderungen“). Einige Linkage-Akteure haben durch die Digitalisierung an Bedeutung gewonnen (z.B. soziale Bewegungen), andere durch die Digitalisierung verloren (z.B. journalistische Medienorganisationen oder die Parteien als Mitgliederorganisationen). Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass der Austausch zwischen Akteuren unterschiedlicher Linkages nun direkter, häufiger und in engerer zeitlicher Taktung erfolgen kann (z.B. zwischen Politikern unterschiedlicher Parteien und Medienvertretern via X, vormals Twitter, unter Auslassung der Pressestellen der einzelnen Parteien).

(3) Die Digitalisierung ermöglicht die Etablierung neuer und neuartiger Linkage-Akteure, wie z.B. podcastende Vertreter des politisch-administrativen Systems, politische Influencer oder Tech-Konzerne (bzw. die von ihnen betriebenen Plattformen), aber auch Hashtag-Bewegungen wie #MeToo, Online-Petitionsplattformen oder digitale Wahlentscheidungshilfen wie der Wahl-O-Mat. Ihnen ist gemeinsam, dass sie prinzipiell eine Verbindung zwischen gesellschaftlicher Basis oder deren Segmenten einerseits und politisch-administrativem System andererseits herstellen, die nicht mehr zwingend auf die drei etablierten Linkages angewiesen ist, sie gegebenenfalls sogar komplett umgehen kann.

(4) Die Digitalisierung verändert die Verfahren, die über Akteurschaft und Akteure bestimmen. Galt bisher eher, dass sich entlang von codifizierten oder tradierten Strukturen und Prozessen entscheidet, ob und welche Akteurschaften innerhalb der einzelnen Linkages welchen Akteuren zukommen, entwickelt sich dies nun stärker situativ und über Selbstermächtigung oder Zuschreibung. So wurde ein bis dahin eher unpolitischer Influencer wie Rezo zum politischen Influencer, weil er im Vorfeld der Europawahlen 2019 die führende Regierungspartei auf seinem reichweitenstarken Social-Media-Kanal kritisierte. Sogar der Wahl-O-Mat wird zu einem eigenständigen Wahlkampfakteur, weil die Nutzer entgegen der Intention der Macher ihren Präferenzabgleich mit Issue-Positionen von Parteien als Wahlempfehlung begreifen.

Abbildung 1: Linkages im Wandel.



Eine zentrale mit der Digitalisierung verbundene Veränderung besteht in der deutlich gewachsenen Möglichkeit zum individuellen Agieren einzelner Organisationsmitglieder innerhalb ihrer jeweiligen Organisationen, was sowohl deren Binnenlogik als auch deren Außenbeziehungen transformiert (siehe z.B. van Biezen und Poguntke, 2014). Sie vervielfältigen und modifizieren die Möglichkeiten etablierter Linkage-Akteure und lassen neue hinzutreten. Sie lassen den Prozess der Verlinkung von gesellschaftlicher Basis und politisch-administrativem System fluider und durchlässiger erscheinen. Zugleich machen sie ihn aber auch unübersichtlicher und weniger nachvollziehbar, indem sie etablierte Strukturen und Prozesse innerhalb und zwischen Linkages konterkarieren. Einerseits haben die Auswirkungen der Digitalisierung so das Potential, Schwächen der etablierten Linkages, wie z.B. den Vertrauensverlust, den manche zivilgesellschaftliche Organisationen, Kirchen oder Parteien seit langem erleiden, zu kompensieren und so das Funktionieren der repräsentativen Demokratie zu stärken. Andererseits besteht aber ebenso das Risiko, dass der Wandel hier zusätzlich destabilisierend wirkt, da er z.B. in Widerspruch zu verbindlichen rechtlichen Regeln des Linkage-Systems geraten kann und Fragen von Legitimität, Transparenz und Accountability neu aufwirft. In den folgenden Abschnitten werden die Wirkungen der Digitalisierung auf die einzelnen Linkages genauer skizziert.

Politische Parteien

Politische Parteien spielen in repräsentativen Demokratien eine zentrale Rolle bei der Herstellung von Linkages zwischen der Gesellschaft und dem politisch-administrativen System. Dies leitet sich aus ihrer Doppelrolle als Inhaber staatlicher Ämter und Mandate sowie als gesellschaftliche Organisation ab. Über die eigene Mitgliederorganisation wird das Handeln der Mandats- und Amtsträger mit der Gesellschaft rückgekoppelt. Zudem sind sie auch über ihre formellen und informellen Verbindungen zu den intermediären Organisationen und sozialen Bewegungen sowie über die mediale Kommunikation mit der Gesellschaft verbunden (Allern et al., 2021; Allern und Bale, 2012; Poguntke, 2002).

Aushandlungsprozesse über Politikziele finden im Rahmen von formalisierten oder informellen organisatorisch strukturierten Kontakten zwischen Eliten der Parteien und den jeweiligen Vorfeldorganisationen statt. Aus der Sicht der Parteieliten stellt die eigene Mitgliederorganisation eine spezielle Vorfeldorganisation dar, um deren Unterstützung ebenfalls geworben werden muss. Während die formalisierten organisatorischen Bindungen zwischen Parteien und ihrem organisatorischen Vorfeld im Zuge der fortschreitenden Erosion traditioneller Linkages weitgehend gelöst wurden (Allern und Bale, 2017; Allern und Verge, 2017), zeigen neueste Forschungen, dass Parteien weiterhin Kontakt mit relevanten zivilgesellschaftlichen Akteuren halten. Allerdings sind diese in der Regel deutlich weniger

exklusiv und fluider (Allern et al., 2022; Allern et al., 2021). In der Summe hat sich also die Verlässlichkeit und Stabilität der Bindungen zur Gesellschaft erheblich abgeschwächt.

Die digitale Transformation hat sowohl Auswirkungen auf die Linkage-Potenziale der Mitgliederparteien wie auch auf die zusätzlichen Verbindungen zwischen Parteien und Gesellschaft. In ihrem Kernbereich sind Parteien angesichts der digitalen Transformation mit drei zentralen Herausforderungen konfrontiert. Erstens ist die Fähigkeit politischer Parteien zur Rekrutierung von Mitgliedern, von wenigen Ausnahmen abgesehen, erheblich zurückgegangen (van Biezen et al., 2012; van Biezen und Poguntke, 2014). Die Nutzung der Sozialen Medien für politisches Engagement hat hier eine zusätzliche Konkurrenz geschaffen, die die Parteien durch die Ausweitung ihrer digitalen Aktivitäten zumindest partiell aufzufangen suchen (Scarrow, 2015; Gauja, 2015).

Zweitens verspricht die Öffnung innerparteilicher digitaler Partizipationsräume und Entscheidungsverfahren einerseits die Chance für Parteieliten, an den Aktivist*innen und Mandatsträgern vorbei Vorstellungen durchzusetzen, was zulasten der Funktionärs*ebene innerhalb der Parteien geschieht (sog. Bypass; Chiru et al. 2015; Reif et al. 1980; Pierre 1986). Andererseits hat der Einsatz Sozialer Medien für politische Beteiligung und politisches Engagement zusätzlich Konkurrenz dahingehend geschaffen, dass die Parteien durch ein Auftreten auf diesen Plattformen die andernorts verloren gegangene Unterstützung und Engagement aufzufangen versuchen (Scarrow 2015; Gomez et al. 2021; Hooghe und Kölln 2018). So profitieren nicht nur die Parteieliten vom Einsatz sozialer Medien, sondern haben Aktivist*innen und Mitglieder der Parteibasis die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen (Scarrow et al. 2022; Peña und Gold 2022; Sandri et al. 2022; Gerl et al. 2016; Katz und Mair, 1995). Unklar ist an dieser Stelle jedoch, wie sich dieses Gefüge an den fluider werdenden Grenzen der Parteien und darüber hinaus – in den sie unterstützenden Organisationen – wandelt und was das für die Inter-Linkage-Funktion von Parteien genau bedeutet.

Drittens stellt das durch die digitale Transformation veränderte kommunikative Umfeld vor allem die Parteieliten vor neue Herausforderungen. Parteieliten versuchen den Spagat zwischen aufmerksamkeitswirksamen, aber leicht kritisierbaren Botschaften auf der einen Seite und nüchternen, aber reichweitschwachen Botschaften auf der anderen Seite zu meistern. Die Möglichkeit der direkten Kommunikation über die Sozialen Medien entwertet die traditionellen gremienbasierten innerparteilichen Entscheidungsverfahren und gibt sowohl internen, aber auch externen Herausforderern der Parteieliten eine unmittelbare Einflusschance. Gleichzeitig ist die kommunikative Reaktionsgeschwindigkeit und -intensität in der digitalen Öffentlichkeit enorm gestiegen, was die Durchsetzungen politischer Entscheidungen innerhalb und außerhalb von Parteien erheblich erschweren kann

(z.B. durch Shitstorms; vgl. Barberà, 2021). Diese Veränderungen führen unter Umständen dazu, dass sich neue Typen wie jener der Netzwerkpartei (Deseriis 2020) oder digitalen Partei (Barberà et al. 2021) gegenüber traditionellen Mitgliederparteien durchsetzen könnten. Dies ist jedoch eine offene Frage.

Hinzu kommt, dass das kommunikative Umfeld der Parteien durch die Digitalisierung, vor allem durch den Siegeszug der neuen Sozialen Medien, ebenfalls erheblich fluider und weniger berechenbar geworden ist. Etablierte Einflusskanäle von Parteiliten, etwa über öffentlich-rechtliche Sendeanstalten oder „befreundete“ oder gar in Besitz befindliche Medien haben erheblich an Bedeutung verloren.

Journalistische Medien

Auch journalistische Medien haben verschiedene Linkage-Funktionen: Sie kontrollieren und kritisieren politische Entscheidungen und deren Träger und vermitteln die Entscheidungen und Einschätzungen an die Bürger (Schemer und Geiß, 2020). Dadurch tragen sie maßgeblich zur politischen Willensbildung bei. Außerdem verstärken und verbreiten sie gesellschaftliche Interessen und Anliegen und kommunizieren diese der politischen Entscheidungsebene (McQuail, 2005). Allerdings stehen auch journalistische Medien im Zuge der Digitalisierung vor mindestens drei Herausforderungen:

Erstens führt die Digitalisierung zu einer Intensivierung des Wettbewerbs um die Aufmerksamkeit des Publikums (Nielsen et al., 2016): Große Technologieunternehmen wie Alphabet (u.a. Google), Meta (u.a. Instagram) und Bytedance (u.a. TikTok) fungieren zunehmend als Informationsintermediäre und übernehmen Funktionen von journalistischen Medien, darunter die Informationsselektion, -aggregation und -distribution. Dabei erfolgen Letztere vorwiegend algorithmisch, was nicht zuletzt Fragen nach der Qualität der getroffenen Entscheidungen aufwirft. Plattformen und alternative Informationsangebote – sowohl professionell als auch amateurhaft organisiert – konkurrieren im Social Web mit den journalistischen Medien um die Aufmerksamkeit der Nutzer. Die Flut an Informationen, mit der Nutzer konfrontiert sind, führt zunehmend zu einer generellen Informationsmüdigkeit und Nachrichtenvermeidung (Karlsen et al., 2020; Goyanes et al. 2023). Nicht nur deshalb ist das Publikum von Zeitungen, Fernseh- und Radiosendern seit vielen Jahren rückläufig. Dieser Rückgang konnte finanziell bisher nicht durch digital erlöste Angebote aufgefangen werden, auch deshalb, weil traditionell wichtige Einnahmequellen journalistischer Medien wie das Kleinanzeigengeschäft (insb. Immobilien- und Stellenanzeigen) zu großen Teilen zu Onlineanbietern abgewandert ist. Einsparungen, vor allem im redaktionellen Bereich waren die Folge, was sich negativ auf die journalistische Qualität auswirken könnte.

Zweitens begünstigt die Digitalisierung Disintermediation (Neuberger, 2009): Journalistische Medien sind heute nicht mehr zwangsläufig notwendig, um Linkage zwischen Gesellschaft und politisch-administrativem System herzustellen. Politiker können den Weg über die journalistischen Medien umgehen und sich über Soziale Medien direkt an Teile der Bevölkerung wenden (Kelm et al., 2019). Dies hat zur Folge, dass Journalisten die Kommunikation über die Sozialen Medien beobachten (müssen), um über dort kommunizierte gesellschaftliche und politisch relevante Inhalte und Entscheidungen zu berichten (Hanusch et al. 2019). Inwieweit diese Beobachtung systematisch und routiniert erfolgt, ist bislang unbekannt.

Drittens erleichtert Digitalisierung die Partizipation der Bürger in der Medienöffentlichkeit (Ziegele, 2016). Bürger können ohne großen Aufwand ihre Meinung zu medial vermittelten politischen Themen in Kommentarspalten und Online-Diskussionen kundtun und so an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirken. Allerdings sind die so geäußerten Stimmen hochgradig selektiv und nicht repräsentativ für die Gesellschaft (Kalogeropoulos et al., 2017), wodurch die öffentliche Meinung von Journalisten – und in der Folge auch von Bürgern und Entscheidungsträgern – falsch eingeschätzt werden kann (Zerback & Fawzi, 2017). Auch werden Journalisten heute regelmäßig mit Online-Hass und -Hetze überschwemmt, wenn sie über politisch heikle Themen berichten. Ein nicht unerheblicher Anteil an Medienschaffenden hat deshalb bereits darüber nachgedacht, über bestimmte politische Themen nicht mehr im Internet zu berichten (Papendick et al., 2020). Schließlich stellt die Organisation der schier Menge an Partizipation von Bürgern in Kommentarspalten und ihre Qualitätssicherung journalistische Medien auch ökonomisch vor Herausforderungen (Nelson et al., 2021).

Zivilgesellschaftliche Organisationen

Für zivilgesellschaftliche Organisationen wie Vereine, Verbände, Stiftungen, Kirchen, soziale Bewegungen oder NGOs stellt die Digitalisierung gleichermaßen Chance wie Herausforderung dar, indem sie die Inhalte und Formen der Arbeit jener Organisationen als Vermittler zwischen Gesellschaft und politisch-administrativem System in spezifischer Weise verändert. Einerseits stellt die Digitalisierung neue Möglichkeiten und Formen der Mitgliedschaft, Sympathiebekundung und Mitarbeit zur Verfügung: Digital Activism (z.B. in Form digitaler Unterschriftaktionen), Internationalisierung von Netzwerken und Kampagnen oder Open-Source Fact Checking stellen neue Formen der politischen Arbeit und Einflussnahme dar (für NGOs z.B. Marklund, 2022). Damit sind andererseits neue Risiken für diese Organisationen verbunden: Dazu gehören die gesteigerte Nachfrage nach zahlenförmig verfassten Informationen (Heintz, 2007), eine Tendenz zur Vereinfachung aufgrund von Zeichenbeschränkungen oder der Aufmerksam-

keitslogik des Internets, eine veränderte und intensiviertere staatliche Beobachtung von Individuen und Organisationen bei gleichzeitigem Zwang, sich digital zu präsentieren, um überhaupt Öffentlichkeit zu erreichen (Baumann und Lyon, 2013). Mitgliedschaft wird zudem unverbindlicher und flüchtiger (Merrill et al., 2020) und zeigt sich in der Kurzlebigkeit sozialer Bewegungen und dem Mitgliederschwund klassischer Verbände und Organisationen wie Kirchen und Gewerkschaften.

Schließlich wird durch die wachsende Bedeutung Sozialer Medien die Vermittlungsfunktion zivilgesellschaftlicher Organisationen als solche in Frage gestellt, da durch Plattformen eine direktere Verbindung von gesellschaftlicher Basis und politisch-administrativem System versprochen wird. Gleichzeitig bieten Soziale Medien zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen aber auch neue Möglichkeiten der Kommunikation (Arafa und Armstrong 2016). Angesichts der Erfolge populistischer Bewegungen, Parteien und Politikern stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob Soziale Medien ein „struktureller Populismus“ (Vogl, 2022) inhärent ist.

Neue Linkage-Akteure

Während so die etablierten Akteursgruppen unter Druck geraten und sich wandeln, gewinnen neue oder ehemals ressourcenschwache und damit wenig durchsetzungsfähige Akteure durch die digitale Transformation an Bedeutung. Erstens erhalten einzelne Individuen durch die Nutzung digitaler Medien das Potenzial, politische Debatten und Entscheidungen zu prägen. Ursprünglich überwiegend unpolitische Influencer wie Rezo machen auf mutmaßliche Schwächen von Parteien aufmerksam, Aktivistinnen wie Greta Thunberg tragen erheblich dazu bei, ein bestimmtes Thema auf die politische Agenda zu bringen und einzelne Politiker wie Karl Lauterbach kommen unter anderem auch deshalb in politische Verantwortung, weil sie über die Sozialen Medien an Aufmerksamkeit und Ansehen gewonnen haben (Rosar und Poguntke, 2023).

Zweitens haben Online-Partizipationsplattformen, die auf verschiedenen politischen Ebenen eingesetzt worden sind, intensive Beachtung gefunden (Lutz et al. 2014; Marschall und Möltgen-Sicking 2023; Rottinghaus und Escher 2020; Voss 2021; Vromen 2022). Als Teilphänomen im Rahmen der Online-Partizipationsforschung haben (online-basierte) Bürgerräte internationale Aufmerksamkeit in der politikwissenschaftlichen Wahrnehmung gefunden, wie ohnehin das Instrument „Citizen Council“ sowohl theoretisch als auch empirisch aus verschiedenen Perspektiven tiefgehend reflektiert worden ist (Farrell et al. 2013; Reuchamps et al. 2023). Aus dieser Perspektive sind auch die Voting Advice Applications relevant, also Online-Wahlhilfen, die die Funktionalität aufweisen, die Nähe zwischen Parteien/Kandidierenden und Wählenden anzuzeigen und mittlerweile in vielen Ländern zum Standardrepertoire der Vorwahlöffentlichkeiten geworden sind

(Garzia und Marschall 2019). Noch untererforscht ist – zumindest aus politikwissenschaftlicher Perspektive und mit dem Blick auf ihre Linkage-Potenziale – die politische Rolle nicht-öffentlicher digitaler Linkage-Akteure im Feld der sozialen Medien (Fitzpatrick 2019), aber auch Phänomene wie private Online-Petitionsplattformen (z.B. Campact oder openPetition).

Drittens ermöglichen digitale Medien die Konstitution von ad hoc Interessengruppen zu unterschiedlichen politischen Themen (Bennett und Segerberg, 2012). In den vergangenen Jahren wurde dies insbesondere dann deutlich, wenn politische oder gesellschaftliche Veränderungen nicht so von den etablierten Linkage-Akteuren aufgegriffen worden sind, wie es sich Teile der Gesellschaft gewünscht haben.

Viertens ermöglichen digitale Medien die Transformation von individuellen zu kollektiven Aktivitäten, welche dadurch politisches Gewicht erhalten (z.B. Stolle und Micheletti, 2013). Dadurch können etwa individuelle Konsumententscheidungen politisch aufgeladen werden und politische wie wirtschaftliche Entscheidungsträger dazu drängen, zu handeln.

All diesen Beispielen ist gemein, dass sie zunächst die etablierten Linkage-Akteure umgehen. Die etablierten Akteure müssen wiederum entscheiden, wann die Aktivitäten neuer Akteure eine solche Relevanz erlangt haben, dass sie auf diese Aktivitäten reagieren. Die Konstitutionsprozesse und die Bedeutung dieser neuen Akteure für den Linkage zwischen Gesellschaft und politisch-administrativem System sind bislang weitgehend unerforscht.

Schlussbemerkungen

Dieser Beitrag skizziert eine Reihe von Transformationsprozessen, die zu einem erheblichen Teil noch nicht hinreichend erforscht sind. Dennoch lässt sich schon jetzt absehen, dass die Digitalisierung – und besonders die Sozialen Medien – in der Summe zu einer Entstrukturierung der Linkage zwischen politischem System und Bürgern geführt hat und weiter führen wird. Die politisch Handelnden sind zunehmend großer Unsicherheit ausgesetzt, welche politischen Themen vorrangig behandelt und welche Interessen wie berücksichtigt werden sollten. Vormalig stabile Koalitionen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und politischen Akteuren werden zunehmend brüchiger und sind schnellen Wandlungsprozessen unterworfen. Das bedeutet nicht nur Unsicherheit hinsichtlich der Responsivität gegenüber relevanten Wünschen seitens der Bevölkerung, sondern gleichzeitig eine Schwächung der Fähigkeit, politische Unterstützung oder zumindest Akzeptanz zu generieren und die für politische Legitimität wichtige Responsivität zu erfüllen. Politik wird im Wortsinn ein unsicheres Geschäft.

Literatur

- Allern, E. H. & Bale, T. (Hrsg.). (2017). *Left-of-Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Allern, E. H. & Bale, T. (2012). Political Parties and Interest Groups: Qualifying the Common Wisdom. *Party Politics*, 18(1): 99–106.
- Allern, E. H. and Verge, T. (2017). Still Connecting with Society? Political Parties' Formal Links with Social Groups in the Twenty-First Century. In S. E. Scarrow, P. D. Webb and T. Poguntke (Hrsg.). *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power* (S. 106–135). Oxford: Oxford University Press.
- 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: 1254–1267.
- Allern, E. H., Klüver, H., Marshall, D., Otjes, S., Rasmussen, A. & Witko, C. (2022). Policy positions, power and interest group-party lobby routines. *Journal of European Public Policy*, 29: 1029–1048.
- Arafa, M. & Armstrong, C. (2016). 'Facebook to Mobilize, Twitter to Coordinate Protests, and YouTube to Tell the World': New Media, Cyberactivism, and the Arab Spring. *Journal of Global Initiatives: Policy, Pedagogy, Perspective* 10(1): 73–102.
- Barberà, O., Sandri, G., Correa, P., Rodríguez-Teruel, J. (Hrsg.). (2021). *Digital parties. Studies in digital politics and governance*. Charn: Springer.
- Baumann, Z. & Lyon, D. (2013). *Daten – Drohnen – Disziplin*. Berlin: Suhrkamp.
- Bennett, W. L. & Segerberg, A. (2012). *The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- van Biezen, I., Mair, P. & Poguntke, T. (2012). Going, Going,Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51(1): 24–56.
- van Biezen, I. & Poguntke, T. (2014). The decline of membership-based politics. *Party Politics*, 20(2): 205–216.
- Borucki, I., Michels, D. & Marschall, S. (2020). Die Zukunft digitalisierter Demokratie – Perspektiven für die Forschung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30: 359–378. <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00234-3>.
- Brennen, J. S. & Kreiss, D. (2016). Digitalization. In: *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*, 1–11. American Cancer Society. <https://doi.org/10.1002/9781118766804.wbiect111>.

- Chiru, M., Gauja, A. Gherghina, S. & Rodriguez-Teruel, J. (2015). Explaining change in party leadership selection rules. In W. Cross & J. Pilet (Hrsg.). *The Politics of Party Leadership: A Cross-national Perspective* (S. 62–87). Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. & Kuechler, M. (1990). *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Dalton, R. J., Farrell, D. M., & McAllister, I. (2011). *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199599356.001.0001>.
- Deseriis, M. (2020). Two Variants of the Digital Party: The Platform Party and the Networked Party. *Partecipazione e Conflitto*, 13(1), Article 1. <https://doi.org/10.1285/i20356609v13i1p896>.
- Farrell, D. M., O'Malley, E. & Suiter, J. (2013). Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 *We the Citizens* Pilot Citizens' Assembly. *Irish Political Studies*, 28(1): 99–113. <https://doi.org/10.1080/07907184.2012.745274>.
- Fitzpatrick, J. (2019). Potenziale sozialer Medien zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Welche Chancen bieten soziale Medien für politische Akteure und ihre Erforschung?. In J. Hofmann, N. Kersting, C. Ritzl & W. J. Schünemann (Hrsg.). *Politik in der digitalen Gesellschaft: Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven* (S. 171–186). Bielefeld: transcript Verlag.
- Gauja, A. (2015) The Construction of Party Membership. *European Journal of Political Research*, 54(2): 232–248.
- Garzia, D. & Marschall, S. (2019) Voting Advice Applications. In W. Thompson (Hrsg.). *Oxford Research Encyclopedia: politics*. New York : Oxford University Press.
- Gerl, K., Marschall, S. & Wilker, N. (2016). Innerparteiliche Demokratie 2.0? Partizipation von Parteimitgliedern im Internet. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10(2): 115–149. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0288-7>.
- Gomez, R., Ramiro, L., Morales, L. & Aja, J. (2021). Joining the Party: Incentives and Motivations of Members and Registered Sympathizers in Contemporary Multi-Speed Membership Parties. *Party Politics*, 27(4): 779–790. <https://doi.org/10.1177/1354068819891047>.
- Goyanes, M., Ardèvol-Abreu, A., & Gil de Zúñiga, H. (2023). Antecedents of News Avoidance: Competing Effects of Political Interest, News Overload, Trust in News Media, and “News Finds Me” Perception. *Digital Journalism*, 11(1): 1–18. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.1990097>.

- Hanusch, F., Tandoc Jr., E. C., Dimitrakopoulou, D., Muchtar, N., Rafter, K., Márquez Ramírez, M., Rupa, V., Sacco, V. (2019). Transformations: Journalists' reflections on changes in news work. In T. Hanitzsch, F. Hanusch, J. Ramaprasad & A. de Beer (Hrsg.), *Worlds of Journalism: Journalistic Cultures Around the Globe* (S. 259-282). New York: Columbia University Press.
- Heintz, B. (2007). Zahlen, Wissen, Objektivität: Wissenschaftssoziologische Perspektiven. In A. Mennicken & H. Vollmer (Hrsg.). *Zahlenwerk* (S. 65–85). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hooghe, M. & Kölln, A. (2018). Types of party affiliation and the multi-speed party. *Party Politics*, 26 (4): 355-365. <https://doi.org/10.1177/1354068818794220>.
- Kalogeropoulos, A., Negredo, S., Picone, I. & Nielsen, R. K. (2017). Who shares and comments on news? A cross-national comparative analysis of online and social media participation. *Social Media + Society*, 3(4). <https://doi.org/10.1177/2056305117735754>.
- Karlsen, R., Beyer, A., & Steen-Johnsen, K. (2020). Do high-choice media environments facilitate news avoidance? A longitudinal study 1997–2016. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 64(5): 794–814.
- Katz, R. S. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1): 5–28.
- Kelm, O., Dohle, M., & Bernhard, U. (2019). Politicians' self-reported social media activities and perceptions: Results from four surveys among German parliamentarians. *Social Media + Society*, 5(2). <https://doi.org/10.1177/2056305119837679>.
- Kitschelt, H. (1990). New Social Movements and the Decline of Party Organization. In R. J. Dalton & M. Kuechler (Hrsg.) *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies* (S. 179–208). New York: Oxford University Press.
- Lawson, K. (1980). Political Parties and Linkage. In K. Lawson (Hrsg.), *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective* (S. 3–24). New Haven, CT: Yale University Press.
- Lawson, K., & Poguntke, T. (2004). *How political parties respond: Interest aggregation revisited* (Vol. 9). Routledge.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In S. M. Lipset & S. Rokkan (Hrsg.) *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (S. 1–64). New York/London: Free Press.

- Lutz, C., Hoffmann, C. P. & Meckel, M. (2014). Beyond just politics: A systematic literature review of online participation. *First Monday*, 19(7). <https://doi.org/10.5210/fm.v19i7.5260>.
- Markland, A. (2022). Epistemic transformation at the margins: Resistance to digitalization and datafication within global human rights advocacy. *Global Society*, 36(1): 113–133.
- Marschall, S. & Möltgen-Sicking, K. (2023). Online-Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern. In T. Klenk, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.). *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung 2. Aufl.* (S. 1–12). Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4>.
- Martin, N., De Lange, S. L. & van Der Brug, W. (2022). Staying Connected: Explaining Parties' Enduring Connections to Civil Society. *West European Politics*, 45(7): 1385–1406. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1986784>.
- McQuail, D. (2005). *Mass communication theory*. London: Sage.
- Merrill, S., Keightley, E. & Daphi, P. (Hrsg.). (2020). *Social movements, cultural memory and digital media: Mobilising mediated remembrance*. Cham: Springer Nature.
- Nelson, M. N., Ksiazek, T. B., & Springer, N. (2021). Killing the comments: Why do news organizations remove user commentary functions? *Journalism and Media*, 2(4): 572–583.
- Neuberger, C. (2009). Internet, Journalismus und Öffentlichkeit: Analyse des Medienumbruchs. In C. Neuberger, C. Nuernbergk & M. Rischke, M. (Hrsg.). *Journalismus im Internet: Profession – Partizipation – Technisierung* (S. 19–105). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nielsen, R. K., Cornia, A. & Kalogeropoulos, A. (2016). *Challenges and opportunities for news media and journalism in an increasingly digital, mobile, and social media environment*. Council of Europe report DGI(2016)18.
- Papendick, M., Rees, Y., Wäschle, F. & Zick, A. (2020). *Hass und Angriff auf Medienschaffende. Eine Studie zur Wahrnehmung von und Erfahrungen mit Angriffen auf Journalist*innen*. Expertise für den Mediendienst Integration.
- Pierre, J. (1986). Attitudes and Behaviour of Party Activists. *European Journal of Political Research*, 14(4): 465–479. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1986.tb00845.x>.
- Peña, A. M. & Gold, T. (2023). The party-on-the-Net: the digital face of partisan organization and activism. *Information, Communication & Society*, 26(16): 3257–3274. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2022.2147399>.

- Poguntke, T. (2000). *Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Poguntke, T. (2002). Party organisational linkage: Parties without firm social roots? In: K. R. Luther & F. Müller-Rommel (Hrsg.), *Political parties in the new Europe: Political and analytical challenges* (S. 53–62). Oxford: Oxford University Press.
- Reif, K., Cayrol, R. & Niedermayer, O. (1980). National Political Parties' Middle Level Elites and European Integration. *European Journal of Political Research*, 8(1): 91–112. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00740.x>.
- Reuchamps, M., Vrydagh, J. & Welp, Y. (2023). *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*. Berlin, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269>.
- Rosar, U. & Poguntke, T. (2023). Via Twitter ins Amt: Karl Lauterbach, die Corona-Pandemie und das Bundesgesundheitsministerium. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 54(3): 509–531.
- Rottinghaus, B. & Escher, T. (2020). Mechanisms for inclusion and exclusion through digital political participation: Evidence from a comparative study of online consultations in three German cities. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30: 261–298. <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00222-7>.
- Rucht, D. (1993). Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung. In: O. Niedermayer & R. Stoess (Hrsg.) *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland* (S. 251–275). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sandri, G., von Nostitz, F. & Neihouser, M. (2022). The online organization of european political parties. *Reseaux*, 236(6): 95–136. <https://www.cairn-int.info/journal-reseaux-2022-6-page-95.htm>.
- Scarrow, S. E. (2015). *Beyond party members: Changing approaches to partisan mobilization*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, S. E., Webb, P. D., & Poguntke, T. (2022). Intra-party decision-making in contemporary Europe: Improving representation or ruling with empty shells? *Irish Political Studies*, 37(2): 196–217.
- Schemer, C. & Geiß, S. (2020). Massenkommunikation. In: T. Faas, O. W. Gabriel, & J. Maier (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Einstellungs- und Verhaltensforschung* (S. 141–163). Baden-Baden: Nomos.
- Schrape, J. F. (2021). *Digitale Transformation* (Vol. 5). Stuttgart: utb.
- Stolle, D. & Micheletti, M. (2013). *Political consumerism: Global responsibility in action*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Vogl, J. (2022). *Kapital und Ressentiment. Eine kurze Theorie der Gegenwart*. München: C.H. Beck.
- Voss, K. (2021). *Engagiert, politisch, digital? Online-Petitionen als Partizipationsform der digitalen Zivilgesellschaft*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Vromen, A., Halpin, D. & Vaughan, M. (2022). *Crowdsourced Politics. The Rise of Online Petitions & Micro-Donations*. Singapore: Springer Nature.
- Zerback, T., & Fawzi, N. (2017). Can online exemplars trigger a spiral of silence? Examining the effects of exemplar opinions on perceptions of public opinion and speaking out. *New Media & Society*, 19(7): 1034–1051. <https://doi.org/10.1177/1461444815625942>.
- Ziegele, M. (2016). *Nutzerkommentare als Anschlusskommunikation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Die Lücke im System

Der Beitragspate im Parteispendenrecht

Aden Sorge¹

Wer zahlt, bestimmt. Die weniger charmante Entsprechung des englischen Sprichwortes *he who pays the piper calls the tune* verdichtet treffend den Sinn der umfassenden Publizitätspflichten, die das Parteiengesetz für die Finanzierung der politischen Parteien vorsieht. Wenngleich ihre in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG wurzelnde Freiheit die Finanzierungsfreiheit einschließt und Spenden an politische Parteien nicht nur erlaubt, sondern als Ausdruck ihrer gesellschaftlichen Verankerung geradezu erwünscht sind,² liegt jedenfalls in Geldzuwendungen jenseits einer für den durchschnittlichen Bürger erschwinglichen Größenordnung die Gefahr der verdeckten Einflussnahme auf die inhaltliche Ausrichtung einer politischen Partei und ihrer Gliederungen.³ Im Lichte dieser Gefahr für die innerparteiliche Demokratie ist § 25 Parteiengesetz (PartG) als einfachgesetzliche Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes (Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG) zu verstehen, der den politischen Parteien nicht nur weite Publizitätspflichten auferlegt (§ 25 Abs. 3 PartG), sondern auch Spendenannahmeverbote (§ 25 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 PartG) statuiert. Die Verfassungsmäßigkeit der Spendenannahmeverbote ist unbestritten, gleichwohl herrscht über die Frage, ob sie im Einzelnen restriktiv⁴ oder weit⁵ auszulegen sind, im Schrifttum Uneinigkeit.

Vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen über die Resilienz des Rechts gegenüber autoritär-populistischen Kräften und dem vielfach auch rechtswissenschaftlich diskutierten Umgang mit einer autoritären Zumutung,⁶ soll dieser Beitrag ein

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

² M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 68ff.; J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 13, 16.

³ S.-Ch. Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 25 Rn. 2; M. Morlok/H. Merten, Parteienrecht, 2018, S. 149f.

⁴ So: H. Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 25 Rn. 18.

⁵ So: J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 48.

⁶ Vgl. die rund 90 interdisziplinären Beiträge im Rahmen des Forschungsprojekts des Verfassungsblogs zur Resilienz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Deutschland („Thüringen-Projekt“, <https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/>), in dem erforscht wurde, welche Spielräume eine autoritär-populistische Partei auf Landesebene hätte, um ihre Macht zum Schaden der Demokratie einzusetzen und sich gegen rechtsstaatliche Bindungen und Kontrolle sowie den demokratischen Wettbewerb zu immunisieren. Ein Ergebnis des Forschungsprojekts ist die Erarbeitung

Schlaglicht auf eine Regelungslücke und damit verbundene Rechtsunsicherheiten im Parteispendenrecht werfen. Ungeachtet der bestehenden gesetzlichen Vorschriften ergibt sich für politische Parteien die bisher vom Gesetzgeber wohl übersehene Möglichkeit, die Regelungen des § 25 PartG vollständig zu umgehen. Der Normzweck des § 25 PartG kann in Gänze unterlaufen werden, Zuwendende können ihren Einfluss im Verborgenen ausüben und politische Parteien, durch die Berücksichtigung dieser Zuwendungen im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien, sogar zusätzlich profitieren. Die Kunst der Umgehung: Mitgliedsbeiträge – das Spenden, ohne zu spenden.

I. Die Spende, die keine ist

Vom Anwendungsbereich des § 25 PartG sind Spenden an eine politische Partei erfasst. Der Spendenbegriff des Parteiengesetzes bestimmt sich dabei einheitlich in Abgrenzung zu Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen, also solchen regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet (§ 27 Abs. 1 S. 1 PartG) bzw. ein Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes über seinen Mitgliedsbeitrag hinaus leistet (§ 27 Abs. 1 S. 2 PartG). Spenden sind in einem umfassenden Sinne alle über Mitglieds- und Mandatsbeiträge hinausgehende Geld- oder geldwerten Leistungen jeder Art (§ 27 Abs. 1a PartG), die freiwillig und unentgeltlich erfolgen.⁷

Sind Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge aber von den Beschränkungen des § 25 PartG ausdrücklich ausgenommen, besteht die Möglichkeit, direkte Geldzuwendungen an die politische Partei als Entrichtung eines Mitgliedsbeitrages für ein Parteimitglied zu tarnen. So werden finanzielle Zuwendungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Fraktionen (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG), gemeinnützigen Organisationen (§ 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG), Zuwendungen aus dem Ausland (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG), von Berufsverbänden (§ 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG), öffentlichen Unternehmen (§ 25 Abs. 2 Nr. 5), Gegenleistungs- und Entlohnungszuwendungen (§ 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG), Provisionszuwendungen (§ 25 Abs. 2 Nr. 8) sowie Bargeldzuwendungen über 1.000 Euro (§ 25 Abs. 1 S. 2 PartG) denkbar, ohne dass die Sanktionsnorm des § 31c Abs. 1 S. 1 PartG Anwendung findet,

konkreter Handlungsempfehlungen, siehe *H. Beck/J. Jaschinski/K. Kordt/M. Müller-Elmalf. Talg: Rechtsstaatliche Resilienz in Thüringen stärken. Handlungsempfehlungen aus der Szenarioanalyse des Thüringen-Projekts*, in: *Verfassungsblog*, <https://doi.org/10.17176/20240416-103633-0>. Das Forschungsvorhaben wurde nunmehr erweitert und blickt unter dem Titel „Projekt Bundesrepublik“ auch auf die Frage, wie sich autoritär-populistische Strategien auf die Bundesebene auswirken könnten; siehe auch *M. Steinbeis*, *Die verwundbare Demokratie. Strategien gegen die populistische Übernahme*, 2021.

⁷ *H. Jochum*, in: *Ipsen* (Hrsg.), *Parteiengesetz*, 2018, § 27 Rn. 8f.; *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen* (Hrsg.), *Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht*, 2009, § 27 Rn. 11; a.A. *S.-Ch. Lenski*, *Parteiengesetz*, 2011, § 27 Rn. 7, die das Merkmal der Freiwilligkeit der Zahlung für entbehrlich erachtet.

wonach gegen die politische Partei ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages entsteht. Überdies kann es gelingen, die Veröffentlichungspflicht im Rechenschaftsbericht bei Zuwendungen über 10.000 Euro (§ 25 Abs. 3 S. 1 PartG) sowie die Pflicht zu umgehen, Zuwendungen über 35.000 Euro der Präsidentin des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen (§ 25 Abs. 3 S. 2 PartG). Wie dies möglich ist, wird im Folgenden aufgezeigt.

1. Die Tarnung der Zuwendung

Die Tarnung einer Zuwendung als Mitgliedsbeitrag gestaltet sich äußerst unkompliziert – gar mühelos. Ausgangspunkt ist die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages durch einen Dritten. Entweder unmittelbar, indem der Dritte der politischen Partei den Mitgliedsbeitrag für das Parteimitglied zuwendet, oder mittelbar, indem er dem Parteimitglied den gezahlten Mitgliedsbeitrag nachträglich erstattet oder zuvor zur Verfügung stellt. In der politischen Praxis hat sich ein eingängiger Begriff für diese Form der Verschleierung ergeben: die Beitragspatenschaft. Funktions- und Mandatsträger einer politischen Partei oder sonstige Dritte, ohne mitgliedschaftlichen Bezug zu der politischen Partei, übernehmen die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages für ein Parteimitglied. Regelmäßig wird zum Zeitpunkt des Parteieintritts oder ggf. nachträglich die Bankkontoverbindung des Beitragspaten bei der politischen Partei hinterlegt, sodass die monatliche Beitragspflicht des Parteimitglieds unmittelbar beim Beitragspaten durch Banklastschrift abgebucht wird.

Die ungewöhnlich anmutende Konstruktion der Übernahme der Beitragspflicht wird durch die rechtliche Ausgestaltung des Parteimitgliedschaftsverhältnisses möglich: Es ist zivilrechtlich geprägt.⁸ Nach Maßgabe des § 38 BGB ist zwar (auch) die Parteimitgliedschaft weder übertragbar noch vererblich und die Ausübung der Mitgliedschaftsrechte kann einem anderen nicht überlassen werden. Ob die Höchstpersönlichkeit der Mitgliedschaftsrechte auf die korrespondierenden Mitgliedschaftspflichten ausstrahlt, wird im Schrifttum jedenfalls mit Blick auf Beitragspflichten (sog. Wert-/Leistungspflichten) aber verneint.⁹ Fehlt es an der Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht, besteht gem. § 267 BGB sodann die Möglichkeit, dass ein Dritter anstelle des Schuldners die Leistung bewirkt. Die Regelung des § 267 BGB bringt das im Regelfall vorrangige Interesse des Gläubigers an der Bewirkung der Leistung unabhängig von der Person des Leistenden zum Ausdruck.¹⁰

⁸ J. Ipsen/T. Koch, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 73f.; S.-Ch. Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 10 Rn. 1.

⁹ L. Leuschner, in: MüKo BGB, 9. Auflage 2021, § 38 Rn. 78; H. Dörner, in: Handkommentar BGB, 12. Auflage 2023, § 38 Rn. 6; M. Schöpflin, in: BeckOK BGB, 71. Edition (2024), § 38 Rn. 34.

¹⁰ C. Bittner/S. Kolbe, in: Staudinger, BGB, 2019, § 267 Rn. 1.

2. Das Problem

Unter Zugrundelegung dieses zivilrechtlichen Verständnisses der Beitragspflicht als vertretbare Leistung, ergeben sich mit Blick auf die Publizitätspflichten des Parteiengesetzes einige Probleme – ein Beispiel: Möchte der Unterstützer einer politischen Partei, der selbst kein Parteimitglied ist (Dritter), einer politischen Partei im laufenden Kalenderjahr zur Unterstützung ihrer politischen Arbeit 99.999,99 Euro zukommen lassen, unterliegt diese Zuwendung den Spendenregelungen des § 25 PartG. Die Zuwendung würde bei einer einmaligen Zahlung an die politische Partei gem. § 25 Abs. 3 S. 2 PartG die Pflicht auslösen, die Spende der Präsidentin des Deutschen Bundestages unverzüglich anzuzeigen. Die Spende würde gem. § 25 Abs. 3 S. 3 PartG daraufhin zeitnah unter Angabe des Spenders als Bundestagsdrucksache veröffentlicht werden. Lässt der Dritte die 99.999,99 Euro der politischen Partei im Laufe des Kalenderjahres durch mehrere Teilzahlungen zukommen, die im Einzelnen nicht über 35.000 Euro liegen, entfällt die Pflicht zur Ad-hoc-Meldung der Spende. Die getätigten Einzelspenden wären aber gem. § 25 Abs. 3 S. 1 PartG unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht der politischen Partei zu verzeichnen. Im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien würde die Spende einmalig bis zur Höhe von 3.300 Euro mit 0,45 Euro für jeden Euro, also mit insgesamt 1.485 Euro berücksichtigt (vgl. § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG).

Entschließt sich der Dritte, diese 99.999,99 Euro jedoch über das Modell der Beitragspatenschaft der politischen Partei zukommen zu lassen, also Mitgliedsbeiträge auf eigene Rechnung für ein Parteimitglied zu begleichen, ergibt sich eine ganz andere rechtliche Bewertung. Übernimmt der Dritte die Beitragspflicht von zehn unterschiedlichen Parteimitgliedern, die ihren individuellen Mitgliedsbeitrag auf jeweils 9.999,99 Euro pro Kalenderjahr festgelegt haben, überschreitet keine der einzelnen Zuwendungen die Erheblichkeitsschwelle des § 25 Abs. 3 S. 1 PartG, wonach Mitgliedsbeiträge an eine Partei nur dann im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind, wenn deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 10.000 Euro übersteigt. Im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien würden die drittentrichteten Mitgliedsbeiträge gem. § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG jeweils bis zur Höhe von 3.300 Euro mit 0,45 Euro für jeden Euro berücksichtigt werden. Die zehnmalige Drittentrichtung des Mitgliedsbeitrages unterschiedlicher Parteimitglieder fände im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung eine Berücksichtigung in Höhe von insgesamt 14.850 Euro. Trotz gleicher Zuwendungssumme des Dritten entfallen alle vorgesehenen Transparenzregelungen des § 25 PartG. Die politische Partei profitiert finanziell, der Dritte und die Parteimitglieder müssen ihre Identität nicht offenbaren: Mehr Geld bei weniger Publizität.

Gerade im Parteienfinanzierungsrecht als „Parteienspendenskandalrecht“¹¹ ist angesichts der Bedeutung der Ressource Geld im politischen Wettbewerb um Handlungs- und Gestaltungsmacht nicht nach der Wahrscheinlichkeit, sondern schon nach der Möglichkeit verschleiernenden Vorgehens zu fragen. So stellt die Rekrutierung von nur zehn Parteimitgliedern einen geschickt agierenden Beitragspaten vor keine großen Herausforderungen. Die deutsche Parteiengeschichte kennt vor anderem Hintergrund durchaus umfassendere koordinierte Eintritte in politische Parteien.¹² Erst jüngst scheiterte der Versuch, rund 50 Neumitglieder in die Hamburger CDU eintreten zu lassen, nachdem aufgefallen war, dass alle Beitrittsinteressenten die identische Kontoverbindung und E-Mail-Adresse eines gemeinsamen Beitragspaten im Mitgliedsantrag angegeben hatten.¹³ In diesem Fall ergäbe sich bei der zuvor dargelegten, die Umgehung der Offenlegungspflichten maximal ausreizenden Beispielsrechnung bei einer Festlegung des individuellen Mitgliedsbeitrages auf 9.999,99 Euro insgesamt eine Zuwendungshöhe von 499.999,50 Euro an die politische Partei durch nur einen Beitragspaten. Im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung würden 50 Mal 3.300 Euro mit 0,45 Euro pro Euro, also insgesamt 74.250 Euro berücksichtigt und die politische Partei träfe keinerlei Publizitätsvorschriften.

Dem Beitragspaten kommt dabei eine dezentrale Organisation der Parteimitgliedschaft zugute. Zuständig für die Einziehung des Mitgliedsbeitrages durch Banklastschrift sind die Parteigliederungen in den Landesverbänden.¹⁴ Mangels bundesweiten Abgleiches der Bankkontodaten kann sich das Vorgehen des verschleiernenden Beitragspaten somit auch der Kenntnis der politischen Partei entziehen, sollten die jeweiligen Parteimitglieder unterschiedlichen Parteigliederungen eines Landesverbandes oder einem anderen Landesverband angehören. Jedenfalls wäre der politischen Partei eine Kenntnis des Vorgehens schwerer nachweisbar.

Hätte die politische Partei eine Spende des Zuwendenden aufgrund eines der in § 25 PartG normierten Spendenannahmeverbote überdies nicht annehmen dürfen, tritt dieses Unterlaufen des Normzwecks neben die Umgehung der Rechen-

¹¹ J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 25 Rn. 14.

¹² Zum Masseneintritt in die FDP in den späten 1990er-Jahren: H. Merten/A. Bäcker, Feindliche Übernahme der F.D.P. durch Studierende?, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht (MIP), 7. Jahrgang 1997, S. 42f.

¹³ J. Meyer-Wellmann, Tricks und Manipulation in Hamburgs CDU? Chefs greifen ein, in: Hamburger Abendblatt, 28.06.2024, abrufbar unter: <https://www.abendblatt.de/hamburg/politik/article406671773/tricks-und-manipulation-in-hamburgs-cdu-chefs-greifen-ein.html>.

¹⁴ Beispielsweise bei der SPD die Bezirke, siehe: Finanzordnung der SPD, Fassung vom 25.04.2024, § 1 Abs. 12 S. 1, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/SPD_Orgastatut_2024.pdf; bei der CDU die Kreisverbände, siehe: Statut der CDU, Fassung vom 09.09.2022, § 18 Abs. 3 S. 2, abrufbar unter: https://assets.ctfassets.net/nwnwnl7ifahow/7ahVvacG9CPJNwWdFRUGV0/a1aba41cb03894d1a7cb73f05adcfb4/KM_Statutenbroch_re_der_CDU_Deutschlands_2022.pdf.

schafts- und Publizitätspflichten des § 25 Abs. 3 PartG. Hervorzuheben ist angesichts der aktuell (wieder) kontrovers diskutierten Öffentlichkeitsarbeit der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen¹⁵ die Möglichkeit, das in § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG normierte Verbot zu umgehen, Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen kommunaler Vertretungen anzunehmen. Denkbar ist die Konstellation, dass eine im Deutschen Bundestag vertretene Fraktion oder Gruppe als Beitragspatin den Mitgliedsbeitrag für ein Parteimitglied der ihr nahestehenden politischen Partei entrichtet (dazu näher unten, IV.). Damit wäre die Umgehung der absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien und ein staatlicher Eingriff in die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb zulasten anderer politischer Parteien verbunden.

Vor diesem Hintergrund drängen sich (mindestens) zwei Fragen auf, die für die rechtliche Einordnung des Modells der Beitragspatenschaft maßgeblich sind. Erstens, ob die zivilrechtliche Wertung, wonach Beitragspflichten keine höchstpersönliche Leistungspflichten darstellen, auch mit Blick auf das Mitgliedschaftsverhältnis in einer politischen Partei Bestand haben kann. Zweitens, ob in einer Gesamtschau und nach dem Sinn und Zweck der Spendenannahmeverbote – losgelöst vom Wortlaut des § 25 PartG – eine unterschiedliche rechtliche Behandlung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen nicht ausgeschlossen ist, also auch Zuwendungen im Rahmen der Beitragspatenschaft den Regelungen des § 25 PartG unterliegen.

II. Die Beitragspflicht als höchstpersönliche Leistungspflicht

Zur Erinnerung: Die Regelung des § 267 BGB bringt das im Regelfall vorrangige Interesse des Gläubigers an der Bewirkung der Leistung unabhängig von der Person des Leistenden zum Ausdruck. Ob eine Leistung abweichend hiervon höchstpersönlich zu erbringen ist, bestimmt sich nach dem konkreten Einzelfall. So kann sich unter Zugrundelegung des jeweiligen Schuldverhältnisses sowohl aus dem Gesetz als auch aus dem erklärten oder dem zu vermutenden Willen der Parteien die Höchstpersönlichkeit der Leistungspflicht ergeben.¹⁶

Das Zivilrecht kennt nur wenige höchstpersönliche, d.h. nicht vertretbare Leistungen, die unmittelbar dem Gesetz zu entnehmen sind. Lediglich für den Dienstvertrag (§ 613 S. 1 BGB), den Auftrag (§ 664 Abs. 1 S. 1 BGB), die Verwahrung (§ 691 S. 1 BGB) und für den Pflichtenkreis des Vereinsvorstandes (§ 27 Abs. 3 BGB) und des Testamentsvollstreckers (§ 2218 Abs. 1 BGB) besteht eine konkrete gesetzliche Anknüpfung für die Annahme einer höchstpersönlichen Leistungs-

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, BT-Drs. 20/11944.

¹⁶ C. Bittner/S. Kolbe, in: Staudinger, BGB, 2019, § 267 Rn. 4.

pflicht, die ihrerseits aber der Dispositionsfreiheit der Vertragsparteien unterliegt und damit abbedungen werden kann.¹⁷ Nicht einmal im Strafrecht begründet die Verurteilung zu einer Geldstrafe, trotz der individuellen Anpassung der Höhe der Tagessätze an das Einkommen des Verurteilten, eine höchstpersönliche Leistungspflicht. Die Geldstrafe des verurteilten Straftäters kann auch ein Dritter entrichten.¹⁸ Dem Parteiengesetz lässt sich für eine etwaige Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht nichts entnehmen.¹⁹

Aufschlussreicher könnte indes der erklärte oder der vermutete Wille der Vertragsparteien sein, der aber gegen die Annahme der Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht spricht. Am deutlichsten wird dies bei der CDU²⁰ und DIE LINKE.²¹, die ihre Mitgliedsanträge jeweils mit dem Hinweis versehen haben, dass – sofern Mitgliedsinteressent und Bankkontoinhaber nicht identisch sind – Vor- und Nachname des Bankkontoinhabers zusätzlich anzugeben sind. Im Mitgliedsantrag von DIE LINKE. ist zudem explizit vorgesehen, dass der jeweilige Bankkontoinhaber, der selbst nicht Parteimitglied werden soll, neben dem Mitgliedsinteressenten den Mitgliedsantrag unterzeichnen muss. Der Gestaltung der beiden Mitgliedsanträge lässt sich zwar entnehmen, dass beide Parteien in der Regel davon ausgehen, dass das Parteimitglied den Mitgliedsbeitrag selbst entrichtet, bei der CDU ist der entsprechende Abschnitt mit „Meine Kontoverbindung“ überschrieben, bei DIE LINKE. schließen sich die Daten zur IBAN und BIC unmittelbar an die persönlichen Daten des Mitgliedsinteressenten an, allerdings sehen beide Mitgliedsanträge ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass auch Dritte die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages für das Parteimitglied übernehmen können. Ein Blick auf die Mitgliedsanträge der anderen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien führt zum gleichen Ergebnis. Dabei fällt auf, dass (auch räumlich) zwischen der Beitrittserklärung und der Erteilung des Lastschriftmandats differenziert wird. Die Unterschrift des Mitgliedsinteressenten unter dem Aufnahmeantrag hat

¹⁷ Vgl. C. Bittner/S. Kolbe, in: Staudinger, BGB, 2019, § 267 Rn. 4.

¹⁸ BGHSt 37, 226; M. Kranz, Bezahlung von Geldstrafen durch das Unternehmen, in: Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS), 2008, S. 471 (472).

¹⁹ Der Wortlaut des § 27 Abs. 1 S. 1 PartG, wonach Mitgliedsbeiträge nur solche regelmäßigen Geldleistungen sind, die ein Mitglied aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet, bietet hierfür keinen hinreichenden Anhaltspunkt. Eine ausdrückliche Normierung der Höchstpersönlichkeit entsprechend der §§ 613 S. 1, 664 Abs. 1 S. 1, 691 S. 1 BGB besteht nicht, sodass der Wortlaut des § 27 Abs. 1 S. 1 PartG der zivilrechtlichen Regelvermutung der Vertretbarkeit der Leistung nicht entgegensteht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch in den Fällen der §§ 613 S. 1, 664 Abs. 1 S. 1, 691 S. 1 BGB die Leistung nur „im Zweifel“ höchstpersönlicher Natur ist, also der Dispositionsfreiheit der Vertragsparteien unterliegt. Von dieser zivilrechtlichen Dispositionsfreiheit haben die politischen Parteien Gebrauch gemacht (dazu sogleich).

²⁰ Mitgliedsantrag CDU, abrufbar unter: https://www.cdu.de/assets/pdfs/CDU_Mitgliedsantrag_interaktiv.pdf.

²¹ Bankeinzugsermächtigung DIE LINKE., abrufbar unter: https://www.die-linke.de/fileadmin/user_upload/2024_Einzugserm%C3%A4chtigung.pdf.

Abschlussfunktion. Erst an diese Erklärung schließt sich die Erteilung des Lastschriftmandats an. Dort wird nicht mehr die Unterschrift des Mitgliedsinteressenten verlangt, sondern die des Bankkontoinhabers. Dass die persönlichen Daten des Bankkontoinhabers isoliert abgefragt werden, spricht für die Annahme, dass die politische Partei nicht zwingend von der Identität von Mitgliedsinteressenten und Bankkontoinhaber ausgeht.²² Anderweitige satzungsrechtliche Regelungen bestehen nicht. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die politischen Parteien in der Vergangenheit das Modell der Beitragspatenschaft geduldet, vereinzelt sogar parteiintern beworben haben.²³

Mangels normativer Anknüpfung im Parteiengesetz und nach dem erklärten bzw. vermuteten Willen der Vertragsparteien lässt sich die persönliche Leistungspflicht des Parteimitglieds damit (derzeit) nicht konstruieren. Ungeachtet dessen wäre sie allerdings zur Sicherung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots ratsam. Mit Blick auf die Umgehung der Publizitätsvorschriften lässt sich im Bereich der politischen Parteien Art. 21 GG als Anknüpfungsnorm mit Ausstrahlungswirkung auf das zivilrechtliche Mitgliedschaftsverhältnis bemühen. Politische Parteien haben nicht nur den verfassungsrechtlichen Auftrag, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ihnen obliegt zugleich die verfassungsrechtliche Verpflichtung, auch und insbesondere über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen. Gerade für politische Parteien muss es also von großem Interesse sein, zu wissen, wer die Beitragspflicht erfüllt.

Hierin liegt auch der wesentliche Unterschied zur Zahlung eines Kaufpreises, der Entrichtung des Mietzinses oder des Mitgliedschaftsbeitrages im örtlichen Sport- oder Demokratieförderungsverein. Politische Parteien sind verpflichtet offenzulegen, ob und welche politischen Abhängigkeiten durch finanzielle Zuwendungen bestehen. Die Möglichkeit der Drittentrichtung des Mitgliedsbeitrages steht der Gewährleistung verfassungsrechtlich gebotener Transparenz diametral entgegen und birgt – wie oben dargestellt – eine hohe Missbrauchsgefahr. Dass durch die Übernahme einer Vielzahl von Beitragspatenschaften erhebliche Summen an politische Parteien fließen können, ohne dass dies Publizitätspflichten auslöst, ist nicht hinzunehmen. Es empfiehlt sich daher, einfachgesetzlich eine höchstpersönliche Leistungspflicht für die Entrichtung des Mitgliedschaftsbeitrages in einer politischen Partei im Parteiengesetz zu statuieren. Beispielsweise könnte

²² Siehe u.a. Beitrittserklärung der SPD, abrufbar unter: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/ServiceDokumente/Unterstuetzen/SPD-Beitrittserklaerung.pdf>; Aufnahmeantrag Bündnis90/Die Grünen, abrufbar unter: https://cms.gruene.de/uploads/assets/Mitgliedsantrag_GRUENE.pdf; Mitgliedantrag SSW, abrufbar unter: <https://www.ssw.de/aktiv-werden/mitglied-werden>.

²³ Die SPD bewarb die Beitragspatenschaft parteiintern als geeignete Maßnahme, um einzelnen Parteimitgliedern „durch die solidarische Übernahme [des Mitgliedsbeitrages] eine weitere Mitarbeit und Mitgliedschaft in der SPD zu ermöglichen.“, siehe: Finanzbericht der Schatzmeisterin 2007-2008, SPD, S. 9, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/Finanzen/Finanzberichte/finanzbericht_07_08.pdf.

§ 27 Abs. 1 S. 1 PartG dahingehend ergänzt werden, dass Mitgliedsbeiträge nur solche regelmäßigen Geldleistungen sind, die ein Mitglied *in Person* aufgrund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet.²⁴

Dies hätte auch das Ende des bisher in der Praxis gängigen Modells der Beitragspatenschaft durch Funktions- und Amtsträger der politischen Parteien zur Folge. Diese Form des innerparteilichen Einflussgewinns ist allerdings weder notwendig noch schutzwürdig. Die Höhe des Mitgliedsbeitrages bestimmt sich in der Praxis häufig nach der individuellen finanziellen Lage des Parteimitglieds. Eine Überprüfung seitens der politischen Partei findet nicht statt. Der monatliche Mindestbeitrag für die Mitgliedschaft in den im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien liegt im einstelligen Bereich. Die Möglichkeit parteipolitischer Partizipation ist damit unabhängig von der finanziellen Situation des Parteimitglieds gewährleistet. Überdies steht das Modell der Beitragspatenschaft im Widerspruch zur binnendemokratischen Organisation der politischen Parteien. Funktions- und Mandatsträger, die über Beitragspatenschaften ein Netzwerk an ihnen zugeweihten Parteimitgliedern aufbauen, beeinflussen den innerparteilichen Wettbewerb, den Diskurs und die Entscheidungsfindung nicht durch das bessere Argument, sondern durch intransparente finanzielle Einflussnahme.

Eine „Rettung“ der parteiinternen Beitragspatenschaft von Funktions- und Amtsträgern empfiehlt sich nicht. Beitragspaten, die aus dem Innenbereich der politischen Parteien stammen, zuzulassen und andere, die keinen mitgliedschaftlichen Bezug zur politischen Partei haben, nicht, ist keine Lösung des Problems. Zumindest natürlichen Personen steht es jederzeit frei, in die politische Partei einzutreten und damit als gleichberechtigtes Parteimitglied aus dem Innenbereich heraus Zuwendungen an die politische Partei als Mitgliedsbeitrag zu verschleiern. Auf der anderen Seite ist die Einflussnahme auf die innerparteiliche Willensbildung durch finanzielle Mittel und die Rekrutierung von Parteimitgliedern mit jedenfalls gefühlter Loyalität zum Beitragspaten nicht weniger problematisch, wenn sie aus dem Innenbereich der politischen Partei stammt.

III. Die Möglichkeit der Umgehung der Spendenannahmeverbote des § 25 PartG

Der Spendenbegriff des Parteiengesetzes bestimmt sich – wie oben bereits ausgeführt – in Abgrenzung zu Mitgliedsbeiträgen. Nicht nur der Wortlaut, sondern auch die Systematik des § 25 PartG steht einer unmittelbaren Anwendung der Spendenannahmeverbote auf Mitgliedsbeiträge ausdrücklich entgegen. Wollte der Gesetzgeber eine einheitliche rechtliche Regelung für Spenden und Mitglieds-

²⁴ Vgl. Wortlaut des § 613 S. 1 BGB, wonach der zur Dienstleistung Verpflichtete die Dienste im Zweifel in Person zu leisten hat. Der Zusatz „im Zweifel“ entfällt, da gerade nicht die Möglichkeit bestehen soll, die Höchstpersönlichkeit der Leistungspflicht abzubedingen.

beiträge schaffen, hätte er im Normtext des § 25 Abs. 1 und Abs. 2 PartG eine entsprechende Erwähnung der Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge eingefügt. Eine solche Regelung findet sich zum Beispiel in § 25 Abs. 3 PartG, der als einheitliche Transparenzvorschrift Offenlegungspflichten bei Überschreiten der Erheblichkeitsschwelle sowohl für Spenden als auch für Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge vorsieht.

Eine ähnliche Regelungslücke mit erheblichem Missbrauchspotential wird in der Rechtswissenschaft seit einiger Zeit mit Blick auf das Parteisponsoring diskutiert. Im Gegensatz zum Modell der Beitragspatenschaft ist die Möglichkeit der Umgehung des § 25 PartG durch das Parteisponsoring allerdings immer wieder Gegenstand rechtswissenschaftlicher Untersuchungen gewesen und angesichts fehlender Transparenzvorschriften oft kritisiert worden.²⁵ Mit der jüngsten Novelle des Parteiengesetzes Anfang 2024 sind erstmals gesetzliche Vorschriften zur Regelung des Parteisponsorings in das Parteiengesetz aufgenommen worden.²⁶ Der Begriff wird in § 27 Abs. 1b PartG legaldefiniert. Hiernach sind Einnahmen aus Sponsoring Zuwendungen zur Förderung einer Partei, mit denen der Zuwendende als Gegenleistung eine Förderung eigener Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt. Dabei darf die Höhe der jeweiligen Zuwendung nicht außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen.

Entgegen vieler Forderungen²⁷ ist eine Übertragung der Spendenannahmeverbote auf das Parteisponsoring nicht erfolgt, obgleich dies im Gesetzgebungsverfahren angemahnt²⁸ und zuvor auch vom Bundestagspräsidenten angeregt

²⁵ Vgl. die Beiträge in Morlok/von Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006; *H.-M. Heinig*, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: Juristenzeitung (JZ), Jahrgang 65 (2010), S. 485ff.; *H. Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 24 Rn. 37; auf den Reformbedarf hinweisend: Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages – Bericht über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes, 2021, BT-Drs. 19/ 30520, S. 45; sowie die entsprechenden Berichte aus den Jahren 2016 (BT-Drs. 18/10710, S. 47f.), 2013 (18/100, S. 41f.), 2011 (BT-Drs. 17/8200, S. 33f.); diese Kritik jüngst bekräftigend: *S. Schönberger*, Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes – Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 27.11.2023, Ausschuss für Inneres und Heimat, Drs. 20(4)340 A, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/979344/d5a7efdbc6433674beec59d35173d05a/20-4-340-A.pdf>; *S. Wannagat*, Viel Geld für wenig Transparenz: Die geplanten Regelungen zum Parteisponsoring, in: Verfassungsblog, 14.12.2023, abrufbar unter: <https://doi.org/10.59704/2a0ddf1b0e306407>.

²⁶ Elftes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes, BGBl. 2024 I Nr. 70.

²⁷ U.a.: *M. Morlok*, in: Morlok/von Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, S. 1 (18f.); *H. Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 24 Rn. 37; *H.-M. Heinig*, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: Juristenzeitung (JZ), Jahrgang 65 (2010), S. 485 (492ff.).

²⁸ *S. Schönberger*, Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes – Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 27.11.2023, Ausschuss für Inneres und Heimat, Drs. 20(4)340 A, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/979344/d5a7efdbc6433674beec59d35173d05a/20-4-340-A.pdf>.

wurde²⁹. Eine Übertragung der Spendenannahmeverbote auf das Parteisponsoring hat der Gesetzgeber gerade nicht gewollt, obwohl die Umgehungsmöglichkeiten hinlänglich bekannt sind.³⁰ Dies lässt nur den Rückschluss zu, dass der Gesetzgeber in der Tat die in § 25 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 PartG normierten Spendenannahmeverbote als Ausnahmenorm konstruiert hat, die gerade nicht auf andere Formen der Zuwendungen angewendet werden soll.

Eine strenge Übertragung der einzelnen Spendenannahmeverbote wäre auch gar nicht möglich. Vielmehr offenbart sich hier erneut das durch den Gesetzgeber geschaffene Vakuum. Während politische Parteien gem. § 25 Abs. 1 S. 2 PartG nicht berechtigt sind, Bargeldspenden anzunehmen, die den Betrag von 1.000 Euro überschreiten, müssen Mitgliedsbeiträge selbstverständlich auch bar entrichtet werden können, zum Beispiel, wenn ein Mitglied ein Lastschriftmandat nicht erteilt.³¹ Dies schließt die Barenrückzahlung des Mitgliedsbeitrages durch den Beitragspaten ein.

Auch lassen sich die für das Parteisponsoring entwickelten Grundsätze zur teilweisen Anrechnung als Spende,³² sofern die Höhe der jeweiligen Zuwendung außer Verhältnis zur von der Partei erbrachten Gegenleistung stehen, nicht übertragen. Das Parteisponsoring und die Spende sind auf die freiwillige Förderung der Partei ausgerichtet. Die Entrichtung des Mitgliedsbeitrages erfolgt jedoch in Erfüllung einer zivilrechtlich begründeten Leistungspflicht und ist mit einem Bündel an Mitgliedschaftsrechten verbunden, die bei Nichtentrichtung des Mitgliedsbeitrages gem. § 10 Abs. 2 S. 2 PartG auch entzogen werden können.

Eine der § 27 Abs. 1b S. 2 PartG vergleichbare Form des groben Missverhältnisses zwischen Leistung des Mitglieds und Gegenleistung der Partei, die ggf. zu einer vergleichbaren rechtlichen Bewertung der überschießenden Zuwendung als Spende führen würde, lässt sich im Falle der Mitgliedsbeiträge nur schwerlich feststellen. Die vom Gesetzgeber festgelegte Publizitätsgrenze des § 25 Abs. 3 S. 1 PartG, wonach eine Veröffentlichungspflicht erst ab einem Mitgliedsbeitrag von 10.000 Euro besteht, verdeutlicht gerade, dass Mitgliedsbeiträge auch in sehr großer Höhe erlaubt sind.

²⁹ Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages – Bericht über die Rechenschaftsberichte 2015 bis 2019 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes, 2021, BT-Drs. 19/30520, S. 45.

³⁰ Auf die Rechtslücke hinweisend: S. *Wannagat*, Viel Geld für wenig Transparenz: Die geplanten Regelungen zum Parteisponsoring, in: Verfassungsblog, 14.12.2023, abrufbar unter: <https://doi.org/10.59704/2a0ddf1b0e306407>.

³¹ Hierzu z.B.: Finanzordnung der SPD, Fassung vom 25.04.2024, § 1 Abs. 12 S. 2, abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/SPD_Orgastatut_2024.pdf.

³² S.-Ch. *Lenksi*, Parteiengesetz, 2011, § 27 Rn. 15; H.-M. *Heinig*, Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: Juristenzeitung (JZ), Jahrgang 65 (2010), S. 485 (490f.).

Finden die Spendenannahmeverbote keinerlei Anwendung, birgt die dadurch entstehende Rechtslücke erhebliches Missbrauchspotential. In der jüngeren Vergangenheit ist deutlich erkennbar geworden, dass destruktive Akteure im In- und Ausland ein nicht zu unterschätzendes Interesse daran haben, gezielt auf den politischen Wettbewerb in Deutschland Einfluss zu nehmen. Besonders die mediale Berichterstattung im Vorfeld der zurückliegenden Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 hat zum Beispiel erhebliche Versuche der Einflussnahme auf die parteiinterne wie politische Willensbildung in Deutschland durch ausländische autoritäre Akteure offenbart.³³ Hierin ist eine ernstzunehmende Gefahr für die Integrität der politischen Willensbildung frei von unzulässiger (ausländischer) Beeinflussung zu sehen. Zum Teil besteht in diesem Zusammenhang der konkrete Verdacht, dass ausländische Akteure durch finanzielle Gefälligkeiten zugunsten einzelner Mandats- und Funktionsträger versucht haben, politische Parteien als Sprachrohr für ihre Interessen zu gewinnen.³⁴ Die Möglichkeit, dass z.B. finanzstarke ausländische Beitragspaten im großen Stil verdeckt Einfluss auf die innerparteiliche Willensbildung nehmen und durch intransparente finanzielle Zuwendungen einzelnen politischen Parteien einen Vorteil im Wahlwettbewerb sichern, der von dieser mit der Zusicherung honoriert wird, einzelne (ausländische) Interessen besonders unterstützen zu wollen, ist in keinem Fall hinzunehmen.

IV. Der Extremfall

Vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen über die Resilienz des Rechts gegenüber autoritär-populistischen Kräften und der Frage, ob und inwieweit das geltende Recht dem Stresstest einer autoritären Zumutung standhält,³⁵ ließe sich der Extremfall konstruieren, dass eine im Deutschen Bundestag vertretene Fraktion oder Gruppe als Beitragspatin den Mitgliedsbeitrag für ein Parteimitglied der ihr nahestehenden politischen Partei entrichtet.

³³ Hierzu u.a.: *M. Baumgärtner/M. Becker/J. Diehl/M. Knobbe/T. Lehmann/A.-K. Müller/S. Röbel/M. Rosenbach/F. Schmid/W. Wiedmann-Schmidt/S. Winter*, Alternative gegen Deutschland, in: DER SPIEGEL, 26.04.2024, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-spionage-afaaere-russland-und-china-im-fokus-neue-enthuellungen-belasten-die-partei-a-46042b96-2d61-4bb4-ac25-ead57d7d6285>; *T. Lange*, Der AfD-Russland-China-Komplex – Wie die AfD als Lobby von Russland und China in Europa auftritt, Lobbycontrol, 31.05.2024, abrufbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/aus-der-lobbywelt/der-afd-russland-china-komplex-115749/>.

³⁴ Dazu u.a.: Aktuelle Stunde „Mögliche Verstrickungen und Kooperationen von Mitgliedern der AfD-Fraktion mit autoritären Regimen vollständig aufklären“, 163. Sitzung des 20. Deutschen Bundestages am 11.04.2024, Plenarprotokoll 20/163, S. 82ff., abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20163.pdf#P.20928>; *T. Lange*, Der AfD-Russland-China-Komplex – Wie die AfD als Lobby von Russland und China in Europa auftritt, Lobbycontrol, 31.05.2024, abrufbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/aus-der-lobbywelt/der-afd-russland-china-komplex-115749/>.

³⁵ Siehe dazu Fn. 6.

Eine solche Beitragspatenschaft würde zunächst eine gem. § 58 Abs. 4 Abgeordnetengesetz (AbgG) sach- und damit rechtswidrige Verwendung der Fraktionsmittel darstellen. Zudem wäre mit der Zuwendung die Umgehung der absoluten Obergrenze bei der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien und damit ein verfassungswidriger Eingriff in die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Art. 21 Abs. 1 GG) verbunden.

Dies wäre aber in erster Linie „nur“ als Fehlverhalten der Fraktion zu bewerten. Allein das rechts- und verfassungswidrige Verhalten der Fraktion führt allerdings noch nicht dazu, dass auch die politische Partei durch die Annahme der Zuwendung, die gerade keine Spende darstellt, ein sanktionswürdiges Verbot entsprechend des § 25 Abs. 2 PartG missachtet, das dem Sanktionsmechanismus des § 31c PartG unterliegt. Das Parteienfinanzierungsregime verhält sich nicht zu Fraktionszuwendungen, die keine Spenden sind. Demzufolge knüpft das Parteiengesetz an solche Zuwendungen auch keine Rechtsfolgen, sofern sie im Rechenschaftsbericht der politischen Partei ordnungsgemäß angegeben werden.³⁶ Für die politische Partei ist dies besonders günstig. Eine Finanzspritze durch die nahestehende Fraktion im Wege der Beitragspatenschaft könnte sie zum Beispiel im kostenintensiven Wahlwettbewerb im Vorfeld einer Bundestagswahl und darüber hinaus unmittelbar zu ihren Gunsten nutzen, ohne eine Sanktion nach § 31c PartG oder eine Rückzahlungspflicht zugunsten des Bundeshaushalts besorgen zu müssen. Der dadurch entstehende Vorteil im Wahlwettbewerb ist immens.

Bislang fehlte im Abgeordnetengesetz sogar eine Regelung, die eine Pflicht der Fraktionen zur Rückgewähr zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel explizit normiert. Von einer Rückforderung der staatlichen Fraktionsfinanzierung in Höhe der rechtswidrigen Ausgaben wurde daher bislang abgesehen.³⁷ Dies soll sich durch eine Neufassung³⁸ des § 58 AbgG ändern, die u.a. vorsieht, dass rechtswidrig verwendete Geld- und Sachleistungen an den Bundeshaushalt zurückzuführen sind (§ 58 Abs. 5 S. 4 AbgG n.F.) bzw. der zu erstattende Betrag mit zukünftigen Leistungen verrechnet werden kann (§ 58 Abs. 5 S. 5 AbgG n.F.). Ein Rückforderungstatbestand, der es ermöglichen würde, rechts- und verfassungswidrige Zuwendungen der Fraktionen, die unter Umgehung der absoluten Obergrenze bei der staatlichen Teilfinanzierung von der politischen Partei erlangt wurden, auch von der politischen Partei zurückzufordern, existiert allerdings nicht.

³⁶ Die Unrichtigkeit des Rechenschaftsbericht führt gem. § 31b S. 1 PartG zu einem Anspruch gegen die politische Partei in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages. Im Falle einer durch die Fraktion übernommen Beitragspatenschaft sind die Zuwendungen aufgrund der zivilrechtlichen Konstruktion der Erfüllung der Beitragspflicht für das Mitglied durch einen Dritten (§ 267 BGB) schlicht als Mitgliedsbeiträge (vgl. § 24 Abs. 4 Nr. 1 PartG) aufzuführen.

³⁷ BT-Drs. 20/11944, S. 2.

³⁸ BT-Drs. 20/11944.

Dass eine Rückzahlung aber verfassungsrechtlich geboten ist, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass die Umgehung der absoluten Obergrenze bei der staatlichen Teilfinanzierung und der damit verbundene Eingriff in die Chancengleichheit der politischen Parteien nicht fortwirken, also der finanzielle Vorteil nicht bei der politischen Partei verbleiben darf. Es bleibt aber offen, ob und wie sich im oben geschilderten Szenario eine Rückzahlungspflicht der politischen Partei konstruieren lässt.³⁹

Das Fehlen eines gegen die politische Partei gerichteten Rückforderungstatbestandes birgt weiteres Missbrauchspotential. Sowohl für die politische Partei als auch für die Fraktion kann es im Einzelfall von erheblichem Interesse sein, Fraktionsmittel in den Verfügungsbereich der politischen Partei zu verbringen. Schließlich ist das Finanzvolumen der Fraktionen keineswegs unerheblich.⁴⁰

Ist eine Fraktion absehbar nicht mehr im nächsten Deutschen Bundestag vertreten, laufen die Regelungen des § 58 Abs. 5 AbgG n.F. ins Leere. Für eine Fraktion, die ihre parlamentarische Arbeit in einer neuen Legislaturperiode nicht weiterführen können, stellt ein späterer Rückzahlungsanspruch und die nachträgliche Feststellung der rechtswidrigen Mittelverwendung keinerlei Nachteil mehr dar. Der Präventions- und Sanktionsgedanke hinter den Vorschriften des § 58 Abs. 5 AbgG n.F., die gerade bezwecken sollen, dass eine Fraktion von vornherein von der rechtswidrigen Verwendung der Fraktionsmittel absieht,⁴¹ weil eine spätere Rückzahlungspflicht Einfluss auf ihre weitere parlamentarische Arbeit hat, kommt nicht zum Tragen. Die Pflicht, rechtswidrig verwendete Fraktionsmittel gem. § 58 Abs. 5 S. 4 AbgG zurückzuzahlen, träfe in diesem Fall die nunmehr in Liquidation befindliche Fraktion, die über ihre Fraktionsmittel nicht mehr frei

³⁹ § 58 Abs. 5 S. 4 AbgG n.F. scheidet als Anspruchsgrundlage insofern aus, als nach dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung erkennbar die Fraktion Adressat der Rückzahlungspflicht sein soll. Ein anderes Verständnis lässt die in § 58 Abs. 5 S. 5 AbgG vorgesehene Möglichkeit, dass der zu erstattende Betrag mit zukünftigen Leistungen verrechnet werden kann, nicht zu.

⁴⁰ Im Wahlkampfjahr 2021 wurde insgesamt 121.882.970,60 Euro an die sechs Fraktionen des Deutschen Bundestags nach § 58 Abs. 1 AbgG ausgezahlt. Dazu kommen erhebliche Rücklagen, die die Fraktionen im Laufe der Legislaturperiode aufgebaut haben, vgl. Unterrichtung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages, Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag für das Kalenderjahr 2021, BT-Drs. 20/3566, S. 2, 5, 8, 12, 16.

⁴¹ Vgl. BT-Drs. 20/11944, S. 5, wonach die Rückzahlungsverpflichtung sowie der Rückforderungsmechanismus die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Gelder sichern soll; s. auch Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, 5. September 2024, S. 13, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-oea-fraktionen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=6, in dem zum Ausdruck kommt, dass die Nachteile einer Sanktion die Vorteile einer regelwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln überwiegen sollten, um Fehlanreize entgegenzuwirken. Zudem wird hervorgehoben, dass die Veröffentlichung der rechtswidrigen Verwendung von Geld- und Sachleistungen in einer Bundestagsdrucksache geeignet sein könnte, präventiv regelwidrige Verwendungen von Fraktionsmitteln zu verhindern.

verfügen kann und deren verbleibendes Fraktionsvermögen ohnehin an den Bundeshaushalt zurückzuführen ist.⁴²

Selbst wenn eine Fraktion in der nächsten Legislaturperiode ihre Arbeit im Deutschen Bundestag voraussichtlich fortführen kann, könnte im Einzelfall das Interesse, die politische Partei im Wahlkampf finanziell zu unterstützen, derart überwiegen, dass eine Rückzahlung der rechtswidrig verwendeten Fraktionsmittel durch die Fraktion als „geringfügiges Übel“ schlichtweg akzeptiert wird. Dabei ist zu bedenken, dass die Fraktionen zwar einerseits gem. § 60 Abs. 1 AbgG verpflichtet sind, öffentlich Rechenschaft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel abzulegen, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind. Andererseits müssen die geprüften Rechnungen der Präsidentin des Deutschen Bundestages erst bis zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des Kalenderjahres oder des Monats, in dem die Geldleistungen letztmals gezahlt wurden, vorgelegt werden (vgl. § 60 Abs. 4 S. 2 AbgG). Die rechtswidrigen Zuwendungen durch die Fraktion würden also erst mit einiger Verzögerung – bei Zuwendungen im Vorfeld einer Bundestagswahl erst weit nach dem Wahltermin – offenbar. Bis dahin hat sich der finanzielle Vorteil der politischen Partei im Wahlwettbewerb aber bereits endgültig und unumkehrbar manifestiert.

Es zeigt sich, dass das Abgeordneten- und Parteiengesetz in dieser Hinsicht einen Stresstest bei einer Belastung durch politische Parteien und Fraktionen, die bewusst destruktiv handeln, um aus bestehenden Rechtsunsicherheiten einen Vorteil zu ziehen, nicht standhalten kann. Wird die Entscheidung über die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verwendung von Geld- und Sachleistungen, wie in § 58 Abs. 5 S. 1 AbgG n.F. vorgesehen, zudem dem Ältestenrat überlassen, so ist jedenfalls zu bedenken, dass die Entscheidungen im höchsten Maße anfällig dafür sind, politisch beeinflusst zu werden.⁴³

V. Regelungsbedarf und Ausblick

Mit dem Modell der Beitragspatenschaft können sowohl die Publizitätspflichten als auch die Spendenannahmeverbote, die das Parteiengesetz in § 25 PartG vorsieht, legal umgangen werden. Die Regelungslücken offenbaren erhebliches Missbrauchspotential, das es – nicht nur, aber auch mit Blick auf das Wirken autoritär-

⁴² Zur Liquidation der Fraktion u.a. C. *Walldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetenrecht, 2. Auflage 2023, § 62 AbgG Rn. 9ff.

⁴³ Ähnlich Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, 5. September 2024, S. 14, abrufbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-oea-fraktionen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=6, in dem angemahnt wird, dass offen bleibt, nach welchen Kriterien der Ältestenrat eine rechtswidrige Verwendung der Geld- und Sachleistungen festzustellen hätte und ob auch politische Erwägungen bei der Bewertung einer Maßnahme berücksichtigt werden können.

populistischer Kräfte im In- und Ausland – zu unterbinden gilt. Der Gesetzgeber ist im Gegensatz zu seiner bisherigen regulatorischen Tätigkeit im Parteienfinanzierungsrecht dazu angehalten, seinem Gestaltungsauftrag frühzeitig und präventiv nachzukommen, statt lediglich auf Parteienfinanzierungsskandale retrospektiv zu reagieren.

Die aufgezeigten Umgehungsmöglichkeiten ließen sich mit der einfachgesetzlichen Normierung der Höchstpersönlichkeit der Beitragspflicht des Parteimitglieds beseitigen. Das dargestellte Folgeproblem, dass neben den Publizitätspflichten des § 25 Abs. 3 PartG auch die in § 25 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 PartG normierten Spendenannahmeverbote umgangen werden können, würde sich nicht mehr ergeben.

Schafft es der Gesetzgeber nicht, sich von dem hier kritisierten, aber in der Praxis bewährten Modell der Beitragspatenschaft zu lösen, bedarf es einer umfassenderen Novelle des Parteiengesetzes, die das Beitragspatenschaftsmodell besonderen Publizitätsvorschriften unterstellt. Insbesondere ist es angezeigt, Beitragspatenschaften im Rechenschaftsbericht transparent offenzulegen, um innerparteiliche Einflussnahmen durch Amts- und Funktionsträger oder sonstige Dritte aufzudecken.

Daran anknüpfend sollten die im Wege der Beitragspatenschaft zugewendeten Beträge an die politische Partei im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung nur bis zu einem Betrag von 3.300 Euro je Beitragspaten berücksichtigt werden. Für die in § 25 Abs. 3 PartG normierten Veröffentlichungspflichten sollte klarstellend gelten, dass Anknüpfungspunkt nicht die Höhe des einzeln entrichteten Mitgliedsbeitrages ist, sondern die Gesamthöhe aller entrichteten Mitgliedsbeiträge durch denselben Beitragspaten. Entrichtet der Beitragspate für ein Parteimitglied Mitgliedsbeiträge über 10.000 Euro, sollten sowohl der Name des Parteimitglieds als auch der Name des Beitragspaten im Rechenschaftsbericht angegeben werden. Schließlich wären § 25 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 PartG entsprechende Annahmeverbote zu normieren, um eine sachwidrige inhaltliche Einflussnahme mit öffentlichen Mitteln oder aus dem Ausland zu verhindern.

Für die politischen Parteien ergäbe sich insoweit zusätzlicher Handlungsbedarf, als eine gebietsübergreifende Infrastruktur aufgebaut werden müsste, die eine flächendeckende Überprüfbarkeit dahingehend ermöglicht, wie viele Parteimitglieder ihren Mitgliedsbeitrag durch einen (wohlmöglich denselben) Beitragspaten entrichten. Dies ist, wie oben dargestellt, derzeit nicht vorgesehen, sodass Beitragspaten die bestehenden Umgehungsmöglichkeit nutzen können, ohne dass die politische Partei davon Kenntnis erlangt.

Mit Blick auf das Abgeordnetengesetz gilt es, die Lücke bei den Rückforderungstatbeständen gegen eine politische Partei zu schließen. Angesichts der bisherigen Praxis, sogar von der Rückforderung rechtswidrig verwendeter Fraktions-

mittel mangels normierten Rückforderungstatbestandes abzusehen, bedarf es einer Rechtsgrundlage, die einen gegen die politische Partei gerichteten Rückzahlungsanspruch oder ggf. die Möglichkeit der Verrechnung mit künftigen Ansprüchen aus der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien vorsieht. Nur so kann sichergestellt werden, dass rechts- und verfassungswidrige Zuwendungen durch die Fraktionen nicht bei der politischen Partei verbleiben und von ihr im politischen Wettbewerb um Handlungs- und Gestaltungsmacht zu ihrem Vorteil genutzt werden.

Es bleibt zu hoffen, dass der Weg zur klarstellenden Gesetzgebung nicht erst beschritten wird, wenn eine politische Partei vom Missbrauchspotential Gebrauch gemacht hat. Dann werden sich zwangsläufig die Gerichte mit der Frage auseinandersetzen müssen, welche gesetzlichen Regeln auf das Modell der Beitragspatenschaft de lege lata Anwendung finden. Die Wirksamkeit der bestehenden Regelungen zeigt sich erst in ihrer praktischen Anwendung – oder, um ein weiteres englisches Sprichwort zu bemühen: *the proof of the pudding is in the eating.*