

## Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial</b> .....	4
------------------------	---

Prof. Dr. Martin Morlok/ Prof. Dr. Thomas Poguntke

## Aufsätze

<b>Das Problem der „Listenorientierung“ des Finanzierungsanspruchs politischer Parteien</b> .....	5
---	---

Dr. Alexandra Bäcker

<b>Auswirkungen Großer Koalitionen auf die Parteiensysteme in Bund und Ländern zwischen 1946 und 2009</b> .....	17
---	----

Martin Gross, M.A.

<b>Minderheitsregierungen und Wahlerfolge</b> .....	29
---	----

Dr. Stephan Klecha

<b>François Mitterrand und der PCF – Die Folgen der <i>rééquilibrage de la gauche</i> für den Parti Communiste Français</b> .....	43
---	----

Nikolas R. Dörr, M.A.

<b>Die Wählerschaft der FDP 2001 bis 2010 – Versuch einer Qualifizierung</b> .....	53
--	----

Thomas Volkmann, M.A.

<b>Soziale Wirklichkeit und regionale Herrschaftspraxis der SED</b> .....	68
---	----

Andrea Bahr, Dipl.-Pol./ Sabine Pannen, M.A.

**Kritik der Gewohnheit. Der Krisendiskurs der Parteien und seine Funktion für die moderne Demokratie.....80**

Jasmin Siri, Dipl.-Soz.

**Große Politik in einer kleinen Partei. Strukturen und Determinanten innerparteilicher Partizipation in der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp).....93**

Dr. Heiko Biehl/ Prof. Dr. Uwe Kranenpohl

**Politische Betätigung im Steuerrecht.....110**

Sören Lehmann

**Parteientransformation in Italien – Die nationale Rechte zwischen Tradition und Anpassung.....129**

Prof. Dr. Roland Höhne

**„Aufgespießt“**

**Automatischer Verlust der Parteimitgliedschaft für verurteilte Kriminelle – Sinn und Unsinn einer solchen Regelung.....153**

Jan Oelbermann

**Manche postsowjetischen Besonderheiten der Parteimitgliedschaft.....156**

Rati Bregadze, LL.M.

**Überraschende Wirkungen des Wahlrechts.....160**

Dr. Sebastian Roßner, M.A.

## **Rechtsprechung und Literatur**

<b>Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung</b> .....	163
1. Grundlagen zum Parteienrecht.....	163
2. Chancengleichheit.....	166
3. Parteienfinanzierung.....	174
4. Parteien und Parlamentsrecht.....	179
5. Wahlrecht.....	182
<b>Rezensionen</b> .....	189
<b>Rechtsprechungsübersicht</b> .....	209
<b>Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung</b> .....	214

## **PRuF intern**

<b>Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter</b> .....	221
<b>Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter</b> .....	224

## Editorial

**Prof. Dr. Martin Morlok/  
Prof. Dr. Thomas Poguntke**

2010 war für das PRuF ein Jahr der Veränderung. In dem Bestreben, die bisher erfolgreiche Arbeit fortzusetzen und um neue Perspektiven zu erweitern, wird das PRuF seit dem 1. Januar 2011 unter dem neuen Namen *Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung* als zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Heinrich-Heine-Universität fortgeführt. Der neue Name und die veränderte organisatorische Stellung sind kein bloßer äußerlicher Wandel, sondern vielmehr ein wohl überlegter Schritt in unserer langfristigen Institutsentwicklung. Das PRuF will seine exzellente nationale und internationale Reputation im Bereich der Parteienwissenschaften nachhaltig festigen und weiter ausbauen, wozu auch eine Intensivierung der Interdisziplinarität und der Internationalisierung gehören.

Auch in der Institutsleitung hat es eine Veränderung gegeben, die zugleich die mit der inhaltlichen Neuausrichtung des PRuF angestrebte Balance zwischen Kontinuität der bisherigen und Weiterentwicklung der künftigen Arbeit repräsentiert. Seit dem Sommersemester 2010 ist stellvertretender Direktor des PRuF der international renommierte Parteienforscher Prof. Dr. Thomas Poguntke, Inhaber des hiesigen Lehrstuhls für den Vergleich politischer Systeme und Politikfeldanalyse.

Die herausragende Rolle, die das PRuF in Bezug auf die Parteienforschung in Deutschland und Europa heute bereits einnimmt, wäre ohne das Fachwissen, die Ideen, den Einsatz und die Motivation der Menschen, die gemeinsam daran gearbeitet haben, nicht denkbar. Unser besonderer Dank gilt daher dem ehemaligen stellvertretenden Direktor Prof. Dr. Ulrich von Alemann, der in den acht Jahren erfolgreicher Amtszeit stets mit großem Engagement und Idealismus die Anliegen des PRuF verfolgt hat und ein wesentli-

ches Kapitel seiner Erfolgsgeschichte mitgeschrieben hat. Wir betrachten es als großen Gewinn, dass er auch künftig trotz seiner vielfältigen Verpflichtungen als amtierender Prorektor der HHU dem PRuF beratend und unterstützend zur Seite stehen wird.

Abschied nehmen mussten wir im vergangenen Jahr von Prof. Dr. Dr. h.c. Dimitris Th. Tsatsos, dem Wegbereiter und Gründer des PRuF, der nach kurzer schwerer Krankheit im Alter von 76 Jahren am 24. April 2010 verstarb. Am 06. und 07. Mai 2011 richten das Institut für Europäische Verfassungswissenschaften der FernUniversität Hagen, das Centre for European Constitutional Law in Athen und das PRuF gemeinsam ein Symposium zum Gedenken an Dimitris Th. Tsatsos, einem begeisterten und begeisternden europäischen Verfassungsjuristen und Verfassungspolitiker, an der FernUniversität in Hagen aus.

Ein weiterer Höhepunkt der Veranstaltungen des PRuF verspricht das Parteienwissenschaftliche Symposium 2011 zu werden, das sich am 08. und 09. April dem Thema "Politik an den Parteien vorbei – Freie Wähler und kommunale Wählervereinigungen als Alternative" widmet.

Darüber hinaus wird das PRuF 2011 zwei weitere Tagungen veranstalten: Am 4. und 5. März ist das PRuF Veranstaltungsort der internationalen und interdisziplinären „Third Annual European Graduate Conference on Political Parties“. Für den Herbst 2011 ist ein vom DAAD im Rahmen des Programms „Unterstützung der Demokratie in der Ukraine“ gefördertes einwöchiges Seminar für Studierende, Graduierte und Wissenschaftler aus der Ukraine und aus Deutschland geplant, die sich für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft in der Ukraine engagieren und interessieren.

Wir hoffen, auch mit dem vorliegenden, ein breites Themenspektrum umfassenden MIP die parteienwissenschaftliche Diskussion, national und international, weiter anzuregen und zu vertiefen. Dank dafür gilt dem unermüdlichen Fleiß unserer zahlreichen Autoren.

Düsseldorf, im Februar 2011

## Das Problem der „Listenorientierung“ des Finanzierungsanspruchs politischer Parteien

– Die Auswirkungen des Landtagswahlgesetzes Baden-Württemberg auf die Anwendung des § 18 Abs. 3 und 4 PartG –

Dr. Alexandra Bäcker\*

### I. Einleitung

Nachgegangen wird im Folgenden dem „Problem der Listenorientierung“ des § 18 PartG. Dass es ein solches „Problem“ überhaupt gibt, mag verwundern. Immerhin macht § 18 Abs. 4 PartG schon seit der erstmaligen Verkündung eines Parteiengesetzes im Jahre 1967 das Entstehen eines Anspruchs auf Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung im Grundsatz davon abhängig, dass ein Mindestquorum von Stimmen erreicht wird, die auf die *Listen* der zur Wahl antretenden Parteien abgegeben wurden. Lediglich sofern Listen nicht zugelassen waren, lässt auch ein – allerdings deutlich (!) höheres – Mindestquorum von „in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen Stimmen“ einen Anspruch entstehen. Noch länger, nämlich seit Inkrafttreten der Landesverfassung Baden-Württembergs im Jahre 1953, ist in deren Art. 28 Abs. 1 – bis heute unverändert – festgelegt, dass die Abgeordneten nach einem Verfahren gewählt werden, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet, mit der Folge, dass die seither geltenden Landtagswahlgesetze des Landes Baden-Württemberg eben kein Listenwahlrecht vorsehen. In den vergangenen 43 Jahren, in denen beide Regelungen gleichzeitig Geltung beanspruchten und zur Anwendung gelangten, scheint es offenbar ein „Problem der Listenorientierung“ des Finanzierungsanspruchs nicht

gegeben zu haben. Dass hier der Schein trügt, wird bei näherer Betrachtung deutlich.

### II. Grundzüge der Parteienfinanzierung nach § 18 PartG

In § 18 PartG findet die einfachgesetzliche Grundentscheidung *für* eine staatliche Parteienfinanzierung Ausdruck<sup>1</sup>.

Als Schlüsselvorschrift für die Zuweisung der staatlichen Parteienfinanzierung an die begünstigten Parteien legt § 18 Abs. 1 PartG sowohl die Funktion der Parteienfinanzierung (§ 18 Abs. 1 S. 1 PartG) als auch die Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Mittel fest (§ 18 Abs. 1 S. 2 PartG).

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 PartG erhalten die Parteien staatliche Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden (zu ergänzen ist: und im Parteiengesetz konkretisierten) Aufgaben. Die damit in Bezug genommene Aufgabe der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) wird in § 1 Abs. 2 PartG in einzelnen Dimensionen näher beschrieben. Danach ist den Parteien – zusammengefasst – eine zentrale Vermittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft zugewiesen. Der Kern der Parteifunktionen liegt in der Vorformung und Bündelung des Willens und der Interessen der Bürger sowie letztlich dessen Vermittlung in die staatliche Sphäre.

Dabei ist die Entscheidung für eine *Teilfinanzierung* als Gewährleistung einer „ordnungsgemäßen“ Aufgabenerfüllung der Parteien – an der Nahtstelle zwischen Gesellschaft und Staat – zu verstehen. Dies gebietet einerseits, sie – auch und vor allem finanziell – nicht in eine zu große Abhängigkeit vom Staat zu bringen, und andererseits, ihre Rückkopplung an die Anliegen und Interessen der Gesellschaft sicherzustellen. Dem dient zum einen die sog. relative Obergrenze (§ 18 Abs. 5 PartG), derzufolge der Anteil einer jeden einzelnen Partei an den staatlichen Mitteln

\* Die Verfasserin ist Rechtsanwältin der Anwaltskanzlei Steffen & Bäcker in Hattingen und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

<sup>1</sup> M. Morlok/ J. Krüper/ S. Roßner, Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2009, S. 54.

die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht übersteigen darf, also sicherstellt, dass sich eine politische Partei zumindest hälftig staatsfrei finanziert; zum anderen auch die sog. absolute Obergrenze (§ 18 Abs. 2 PartG), nach der die den Parteien insgesamt zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel der Höhe nach auf 133 Millionen Euro begrenzt sind.

Der Maßstab für die Verteilung dieser Mittel ist die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft. Diese Verwurzelung wird zum einen am Erfolg gemessen, den eine Partei bei der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl und den jeweils letzten Landtagswahlen erzielt hat (sog. Wählerstimmenanteil, § 18 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 1 und 2 PartG), zum anderen am Umfang der erlangten Spenden, Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge (sog. Zuwendungsanteil, § 18 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 3 PartG).

Allerdings werden bei der Verteilung der Mittel nach diesen Kriterien nicht *alle* politischen Parteien berücksichtigt. § 18 Abs. 4 PartG rückt eine wesentliche Funktion der Parteien in den Mittelpunkt, wenngleich sich die Aufgaben der Parteien nicht hierauf beschränken: Die Teilnahme an Wahlen.

Ebenso wie der Parteibegriff (§ 2 PartG), der erst den Anwendungsbereich des Parteiengesetzes – und damit auch der Finanzierungsvorschriften – erschließt, stellt § 18 PartG maßgeblich auf die *Wahlteilnahme* ab<sup>2</sup>. Jedoch genügt es nach § 2 Abs. 2 PartG, wenn sich eine Partei innerhalb eines Zeitraums von 6 Jahren mit eigenen Wahlvorschlägen an einer Bundes- oder Landtagswahl beteiligt, sofern sie zudem nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung bietet, dauernd oder für längere

Zeit auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Bundestag oder einem Landtag mitwirken zu wollen. *Wahlerfolg* wird nicht vorausgesetzt.

Anders § 18 Abs. 4 PartG: Nur die erfolgreiche Teilnahme an Wahlen berechtigt zur Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung und nur soweit die in § 18 Abs. 4 PartG festgelegten Mindestquoten erreicht sind.

Gleichwohl wird nach § 18 PartG nicht die Wahlteilnahme finanziert, sondern die Parteien erhalten Mittel zur Finanzierung der ihnen allgemein obliegenden Aufgaben, von denen die Beteiligung an Wahlen eben nur eine unter anderen ist.

### III. Anspruchsvoraussetzungen und -umfang nach § 18 Abs. 3 und Abs. 4 PartG

Dass der Gesetzgeber seine finanzielle Unterstützung politischer Parteien von einem *Mindestwahlerfolg* als Anspruchsvoraussetzung abhängig macht, ist – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden<sup>3</sup>. Dies gilt auch für die Höhe der festgelegten Mindeststimmenanteile.

Zwar ist das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) streng formal und erlaubt Durchbrechungen des grundsätzlichen Differenzierungsverbots nur durch einen besonders zwingenden Grund<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> So ausdrücklich – auch für das zwischenzeitlich umgestellte System der Parteienfinanzierung – BVerfGE 111, 382 (412), mit Hinweis auf E 20, 56 (117 f.); 24, 300 (340, 342); 41, 399 (422); 85, 264 (292 ff.).

<sup>4</sup> So BVerfG in std. Rspr., zuletzt BVerfGE 111, 382 (398): „Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb folgt aus Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG [...]. Es steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Aus diesem Grund ist es – ebenso wie die durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgte gleiche Behandlung der Wähler – streng formal [...] und führt zu einem grundsätzlichen Differenzierungsverbot, dessen Durchbrechung nur durch einen besonders zwingenden Grund zu rechtfertigen ist.“

<sup>2</sup> Anders als der Parteibegriff bezieht § 18 Abs. 1 S. 2 PartG auch Europawahlen als anspruchsbegründend mit ein. Dies ist angesichts Art. 23 GG und Art. 10 Abs. 4 Vertrag von Lissabon jedoch auch verfassungsrechtlich geboten. Deshalb sind auch Wahlen zum Europäischen Parlament als statuserhaltend i.S.d. § 2 zu werten, so schon M. Morlok, in: DVBl. 1989, 393 ff.

Jedoch dürfen an die *Ernsthaftigkeit* des Bemühens um einen Wahlerfolg und damit um die Verwirklichung eines politischen Programms für den Bereich der Parteienfinanzierung strengere Anforderungen gestellt werden, um zu verhindern, dass sich kleine Splittergruppen nur deshalb am Wahlkampf beteiligten, weil dieser vom Staate finanziert wird. Indem der Gesetzgeber diese Gefahr bekämpft, wirkt er bei der Parteienfinanzierung zugleich der Gefahr einer übermäßigen Aufsplitterung der Stimmen und der Parteien entgegen<sup>5</sup>.

Bei der konkreten Ausgestaltung des Finanzierungsanspruchs muss allerdings die grundsätzliche *Offenheit* des politischen Wettbewerbs für Konkurrenz und politische Alternativen gewahrt bleiben. Das Recht muss auch die Chancen neu entstehender und kleinerer Parteien gewährleisten, in den politischen Wettbewerb einzutreten und sich dort zu behaupten und darf nicht die Wettbewerbssituation zugunsten der etablierten Parteien – quasi im Sinne einer Bestandsgarantie – verfestigen.

Vor diesem Hintergrund sind die in § 18 Abs. 4 PartG festgelegten Mindeststimmenanteile – jedenfalls der Höhe nach – nicht zu beanstanden<sup>6</sup>. Als „*Prüfsteine*“ der Ernsthaftigkeit der Wahlerfolgsbemühungen einer politischen Partei bauen die dort genannten Mindeststimmenanteile, die jeweils den Zugang zur staatlichen Parteienfinanzierung ermöglichen, keine allzu hohen Hürden auf. Zugleich vermögen sie hinreichend von

etwaigen missbräuchlichen Parteigründungen und Wahlteilnahmen, die nur um des erhofften Geldes wegen erfolgen, abzuschrecken.

Dies gilt sowohl für den Mindeststimmenteil von 0,5% bei einer Europa- oder Bundestagswahl als auch von 1% bei einer Landtagswahl, insbesondere aber auch für die deutlich höhere Hürde von 10% in einem Wahlkreis. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum sog. „Drei-Länder-Quorum“ diese zuvor geltenden Mindeststimmenanteile indirekt gebilligt. Es verwies ausdrücklich auf die bisherige Rechtsprechung zur Wahlkampfkostenerstattung und betonte, dass die dort genannten Gründe für einen Mindeststimmenanteil als Anspruchsvoraussetzung auch für das zwischenzeitlich umgestellte System der Parteienfinanzierung ihre Gültigkeit behalten<sup>7</sup>.

Die Mindeststimmenanteile standen bereits unmittelbar nach Erlass des Parteiengesetzes 1967 auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts<sup>8</sup>. In diesem Verfahren geriet auch – erst- und einmalig – die Wahlkreisregelung (heute § 18 Abs. 4 S. 2 PartG) ins Blickfeld des Bundesverfassungsgerichts. Jedoch fand allein die Höhe des festgelegten Mindeststimmentails Beachtung: Zum einen ist die Zulassung von Kreiswahlvorschlägen an leichter zu erfüllende Voraussetzungen geknüpft als die Zulassung von Landeslisten *und* zum anderen steht hinter einer Partei, die keine Landesliste einreicht, in der Regel nur eine kleinere politische Gruppe als hinter einer Partei mit Landesliste; deshalb bietet die enge räumliche Begrenzung eines einzelnen Wahlkreises lokalen Splittergruppen, die sich nur deshalb am Wahlkampf beteiligen, weil er vom Staat finanziert wird, eine größere Chance als das Wahlgebiet im Ganzen. Um dieser Missbrauchsgefahr entgegenzutreten, billigte es das Bundesverfassungsgericht, „wenn als Nachweis der Ernsthaftigkeit von Wahlkampfbemühungen in einem Wahlkreis 10 v.H. der abgegebenen

<sup>5</sup> BVerfGE 20, 56 (117); 24, 300 (341 ff.); 73, 40 (95).

<sup>6</sup> S. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung - Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung, Berlin 2001, S. 69 f. Nach std. Rspr. des BVerfG müssen die Mindeststimmenanteile deutlich unter der wahlrechtlichen 5%-Sperrklausel verbleiben, s. nur BVerfGE 85, 264 (293 f.) m.w.N. In concreto bescheinigte das BVerfG bereits einem Mindeststimmenanteil von 2,5% einen nicht zu rechtfertigenden Verstoß gegen den Chancengleichheitsgrundsatz und hielt unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse bei den Bundestagswahlen (1965) rechnerisch einen Mindeststimmenanteil von 0,5% für zulässig, s. BVerfGE 24, 300 (339 ff.). Zur Verfassungswidrigkeit des „Drei-Länder-Quorums“ s. BVerfGE 111, 382 (397 ff.); dazu auch M. Morlok, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, in: NVwZ 2005, 157 ff.

<sup>7</sup> S. BVerfGE 111, 382 (412), mit Hinweis auf E 20, 56 (117 f.); 24, 300 (340, 342); 41, 399 (422); 85, 264 (292 ff.).

<sup>8</sup> BVerfGE 24, 300 (328 ff.).

gültigen Erststimmen dieses Wahlkreises verlangt werden“<sup>9</sup>.

Unabhängig von der rechnerischen Größe eines Mindeststimmenanteils statuiert § 18 Abs. 4 PartG jedoch weitere Voraussetzungen eines Finanzierungsanspruchs, die gleichzeitig auch den Finanzierungsumfang nach Abs. 3 mitbestimmen. Bei genauerem Hinsehen regelt § 18 Abs. 4 PartG nämlich zwei verschiedene Ansprüche auf Finanzierung, die *exklusiv* gelten. Ein normatives Detail, das bislang in der rechtswissenschaftlichen Literatur allenfalls beiläufig zur Kenntnis genommen wird und auch in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung noch keine Rolle spielte.

Politische Parteien können nach § 18 Abs. 4 PartG auf *zwei* Wegen in den Genuss der staatlichen Parteienfinanzierung kommen. Sie müssen sich grundsätzlich jedoch bereits im Vorfeld der Wahlen für einen der beiden Wege entscheiden: Die Weichenstellung für den maßgeblichen Parteienfinanzierungsanspruch erfolgt durch das Antreten mit eigenen Listen zur Wahl.

### 1. Die Listen-Regelung

Der Finanzierungsanspruch politischer Parteien ist seinem Umfang nach wesentlich von dieser grundsätzlichen „Listenorientierung“ des § 18 PartG geprägt. Nach dem Wortlaut des § 18 Abs. 4 S. 1 PartG sind für die Berechnung des zur Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung berechtigenden Mindeststimmenanteils die „für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen“ maßgeblich. Ein Finanzierungsanspruch nach § 18 Abs. 4 S. 1 PartG setzt danach schon tatbestandlich voraus, dass eine Partei (1.) mit einer Liste zur Wahl angetreten ist *und* (2.) den festgelegten Mindeststimmenanteil erreicht. Bei Erreichen der Mindeststimmenanteile erhalten diese Parteien dann sowohl den Wählerstimmenanteil nach § 18 Abs. 3 Nr. 1 PartG als auch den Zuwendungsanteil nach § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG. Erreichen Parteien, die mit eigenen Listen zur Wahl angetreten sind, den erforderlichen Mindeststimmenanteil nicht, gehen sie leer aus.

<sup>9</sup> BVerfGE 24, 300 (343 f.).

### 2. Die Wahlkreis-Regelung

Demgegenüber setzt ein Finanzierungsanspruch nach § 18 Abs. 4 S. 2 PartG tatbestandlich voraus, dass eine Partei (1.) *nicht* mit eigener Liste zur Wahl angetreten ist. Dies ergibt sich aus dem in Bezug genommenen § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG, dessen Anwendungsbereich seinem Wortlaut nach auf die Fälle beschränkt ist, dass „eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war“. Zudem muss die Partei (2.) den festgelegten Mindeststimmenanteil von 10% der abgegebenen gültigen Stimmen in einem Wahlkreis erreicht haben. Dann erhält sie nach § 18 Abs. 4 S. 2 PartG den Wählerstimmenanteil nach § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG – und nur diesen! Der Finanzierungsanspruch entsteht dann für alle in dem betreffenden Wahlkreis abgegebenen Stimmen; andere Wahlkreise, in denen das Quorum von 10% nicht erreicht wurde, bleiben jedoch unberücksichtigt<sup>10</sup>.

Mit anderen Worten: Solche politischen Parteien, die sich an einer Wahl ohne eigene Listen, aber mit einem oder mehreren Wahlkreisbewerbern beteiligen, bleibt der Zuwendungsanteil vorenthalten *und* der – angesichts des erreichten Mindeststimmenteils von 10% nicht unbedeutende, allerdings regional begrenzte – Wahlerfolg wird durch den Wählerstimmenanteil ausschließlich für den erfolgreichen Direktkandidaten honoriert.

Auf den ersten Blick entsteht hier der Eindruck, dass im Grunde genommen politische Parteien, ebenso wie die parteiunabhängigen Wahlkreisbewerber nach den einschlägigen wahlrechtlichen Regelungen<sup>11</sup>, auf eine reine Wahlkampfkostenersatzung verwiesen sind und nicht an der grundsätzlich nach § 18 Abs. 1 PartG vorgesehenen Allgemeinfinanzierung ihrer Tätigkeit ent-

<sup>10</sup> Th. Koch, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, § 18 Rn. 25. Zur Normgeschichte s. im Folgenden.

<sup>11</sup> Auch Bewerber eines nach Maßgabe der §§ 18 und 20 BWahlG von Wahlberechtigten eingereichten Wahlvorschlags, die mindestens 10 vom Hundert der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erreicht haben, erhalten je gültige Stimme 2,80 Euro. Diese Regelung findet sich systematisch richtig im BWahlG, hier in § 49b. Diese Bewerber unterliegen keinerlei Offenlegungspflichten bzgl. der Herkunft ihrer Mittel, insb. der Spenden für den Wahlkampf.

sprechend ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft teilhaben. Die Normgeschichte erhärtet diesen Eindruck überraschenderweise auch auf den zweiten Blick.

### a) Normgeschichte

Wie eingangs bereits erwähnt, unterscheidet schon das Parteiengesetz in seiner ersten Fassung aus dem Jahre 1967 zwischen der Listen- und der Wahlkreisregelung. Zum damaligen Zeitpunkt war das Parteienfinanzierungssystem, entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem ersten Parteienfinanzierungsurteil<sup>12</sup>, als *reine Wahlkampfkostenerstattung* ausgestaltet. Bei der Formulierung der Norm orientierte sich der Parteiengesetzgeber an der – damals noch recht jungen – Wahlrechtsänderung aus dem Jahre 1953, mit der für die zweite Bundestagswahl das Wahlverfahren auf unser heutiges Bundestagswahlsystem der personalisierten Verhältniswahl mit Erst- und Zweitstimme umgestellt wurde. Unmittelbar im damaligen § 18 Abs. 3 PartG (1967) geregelt war ausschließlich die Wahlkampfkostenerstattung für diejenigen Parteien, die sich an *Bundestagswahlen* mit eigenen Wahlvorschlägen beteiligen<sup>13</sup>.

Den Gesetzesmaterialien lässt sich nicht entnehmen, von welchen Motiven sich der Parteiengesetzgeber bei der Einführung der Wahlkreisregelung tatsächlich leiten ließ. Lediglich in einem Bericht des Innenausschusses findet sich folgende Begründung: „Eine Sonderregelung erschien für Parteien erforderlich, die zwar einen Bewerber in einem oder mehreren Wahlkreisen aufgestellt hatten, für die jedoch keine Landesliste zugelassen war.“<sup>14</sup> Es steht zu vermuten, dass der Gesetzgeber wie selbstverständlich davon ausging, dass die Parteien nach Einführung der Listenwahl grundsätzlich auch von ihrem Recht zur

Listenaufstellung Gebrauch machen. Weshalb aber Parteien, die mit eigenen Listen zur Wahl angetreten sind und das Mindeststimmenquorum verfehlt haben, von der Möglichkeit zur Finanzierung nach der Wahlkreisregelung ausgeschlossen wurden, bleibt gänzlich im Dunklen. Es kann spekuliert werden, dass bei der Einschätzung der tatsächlich regelungsbedürftigen Sachverhalte an derartige Fälle schlicht nicht gedacht wurde.

An die Parteien, die sich lediglich mit einzelnen Wahlkreisbewerbern an Wahlen beteiligen, wurde wiederum schon bei der nächsten bedeutenden Gesetzesänderung offenbar nicht mehr gedacht. Die Wahlkampfkostenerstattung wurde im Jahre 1983 ergänzt um einen äußerst komplizierten sog. „Chancenausgleich“, der die ungleichen Wirkungen der Steuerbegünstigung von Spenden an politische Parteien bereinigen sollte<sup>15</sup>. Ohne dass Gründe dafür ersichtlich sind, gewährte der Gesetzgeber ausschließlich den mit eigenen Listen zur Wahl angetretenen Parteien bei Erreichen des Mindestquorums auch einen Anspruch auf ebendiesen Chancenausgleich.

Schlicht übergangen wurden die „listenlosen“ Parteien auch bei der nächsten großen Gesetzesänderung: der Umstellung auf die Allgemeinfinanzierung der Tätigkeit politischer Parteien im Jahre 1994, die hinsichtlich Anspruchsberechtigung und -umfang (mit Ausnahme der festgelegten Erstattungsbeträge) der bis heute geltenden Regelung entspricht. *Wie* die Wahlkreisregelung den Weg in den Gesetzestext genommen hat, bleibt rätselhaft. Den Gesetzesmaterialien lässt sich kein Hinweis entnehmen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem zweiten Parteienfinanzierungsurteil<sup>16</sup> im Jahre 1992 die bisherigen Regelungen zur Wahlkampfkostenerstattung für verfassungswidrig und eine Allgemeinfinanzierung nunmehr für zulässig erklärt hatte, wurde eine Kommission unabhängiger Sachverständiger einberufen, die Empfehlungen für eine künftige Neuregelung des Parteienfinanzierungsrechts erarbeiten sollte.

<sup>12</sup> BVerfGE 20, 56 (96 ff.).

<sup>13</sup> § 21 PartG (1967) stellte es in das Ermessen der jeweiligen Landesgesetzgeber, ob auch die Beteiligung an Landtagswahlen nach Maßgabe der parteiengesetzlichen Regelung finanziert werden soll. Dazu W. Henke, in: Dolzer u.a. (Hrsg.), BK-GG, Art. 21 Rn. 330 (S. 291) und Rn. 393.

<sup>14</sup> Schriftlicher Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. V/1918, S. 5 (zu § 18 a.E.).

<sup>15</sup> Im Einzelnen dazu W. Henke, in: Dolzer u.a. (Hrsg.), BK-GG, Art. 21 Rn. 335 ff.

<sup>16</sup> BVerfGE 85, 264 (283 ff.).

Selbst in dem Bericht der Kommission findet sich keine Aussage zur Wahlkreisregelung. Der Abschnitt zu den Mindestquoten befasst sich ausschließlich mit der bisherigen Listenregelung und empfiehlt, es für alle anspruchsauslösenden Wahlen – also von nun an sowohl die Bundestags- als auch die Landtagswahlen – bei dem bisher geltenden Mindeststimmenanteil von 0,5% zu belassen<sup>17</sup>.

Die Normgeschichte erweckt den Eindruck, als sei die 1967 getroffene Wahlkreisregelung bei allen folgenden Gesetzesänderungen lediglich „mitgeschleppt“ worden, ohne sie in den jeweils neuen Regelungszusammenhang – verfassungskonform – zu integrieren.

### **b) Generelle verfassungsrechtliche Bedenken**

Vor diesem Hintergrund ergeben sich in zweierlei Hinsicht generelle verfassungsrechtliche Bedenken. Zum einen steht in Frage, ob die Wahlkreisregelung in Einklang steht mit der an der Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft orientierten Allgemeinfinanzierung. Zum anderen ist auch die – schon in der ersten Fassung des Parteiengesetzes vorgesehene – Exklusivität der Ansprüche, also der Listenregelung (§18 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 PartG) einerseits und der Wahlkreisregelung (§18 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 PartG) andererseits, kritisch zu hinterfragen.

#### **aa) Das Vorenthalten des Zuwendungsanteils und die Beschränkung auf den Wahlkreis als Berechnungsgrundlage**

Der Parteibegriff (§ 2 PartG), der den Anwendungsbereich des Parteiengesetzes erschließt, verlangt, dass sich politische Parteien (innerhalb eines 6-Jahres-Zeitraumes) mit eigenen Wahlvorschlägen an einer Wahl beteiligen. Er setzt nicht voraus, dass sie dies mit eigenen Listen tun.

Der Grundsatz der Chancengleichheit beinhaltet das Gebot des Staates zur formalen Gleichbehandlung *aller* Parteien, zunächst einmal unab-

hängig davon, ob sie nun mit Wahlkreisbewerbern oder mit eigenen Listen zur Wahl antreten.

Grundsätzlich berücksichtigt § 18 Abs. 4 PartG dies, indem er sowohl für Parteien mit eigenen Listen als auch für Parteien, die „nur“ mit Wahlkreisbewerbern zur Wahl antreten, einen Finanzierungsanspruch vorsieht.

Als problematisch erweist sich indes sowohl die generelle Nichtgewährung des Zuwendungsanteils für Parteien, die sich ohne Listen an Wahlen beteiligen (§ 18 Abs. 4 S. 2 und Abs. 3 PartG), als auch die Beschränkung auf den Wahlkreis als Berechnungsgrundlage des Wählerstimmenanteils. Beide Regelungen vernachlässigen über Gebühr die sich aus dem Gebot der Staatsfreiheit der Parteien ergebenden Grundsätze der Mittelverteilung, welche sich eben am Grad der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung zu orientieren hat.

Indem nur Parteien mit eigenen Listen an dem Zuwendungsanteil partizipieren, führt die Wahlkreisregelung zu einer *ungleichen Zuteilung* der staatlichen Mittel.

Dass ein Zuwendungsanteil überhaupt gewährt wird, entspricht den in § 18 Abs. 1 S. 2 PartG festgelegten Maßstäben der Mittelverteilung, die wiederum dem Gebot der Staatsfreiheit politischer Parteien Rechnung tragen. Danach darf das staatliche Finanzierungssystem die Parteien nicht aus der Notwendigkeit entlassen, sich um Zustimmung und aktive – auch finanzielle – Unterstützung in der Bevölkerung zu bemühen. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist diesem Gebot – nämlich die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien auch durch die Art ihrer Finanzierung zu festigen – dadurch Rechnung zu tragen, dass der Verteilungsmaßstab sowohl den Erfolg berücksichtigt, den eine Partei beim Wähler hat, als auch den Erfolg, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erzielt – und zwar zu einem jeweils ins Gewicht fallenden Anteil<sup>18</sup>.

Danach widerspricht es bereits den sich aus der Verfassung ergebenden Kriterien der staatlichen Parteienfinanzierung, den Zuwendungsanteil bei

<sup>17</sup> S. Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1994, S. 59 f.

<sup>18</sup> S. BVerfGE 85, 264 (292).

der Zuteilung der Mittel *gänzlich* unberücksichtigt zu lassen.

Selbst wenn der Gesetzgeber lediglich hinsichtlich der Gewichtung der Anteile Unterschiede machen wollte, bedürfte er für eine Differenzierung zwischen den grundsätzlich anspruchsberechtigten Parteien eines zwingenden, rechtfertigenden Grundes.

Dabei werden die befürchteten Mitnahmeeffekte und nur auf staatliche Mittel zielende Parteigründungen bzw. Wahlteilnahmen bereits durch die als „Test“ der Ernsthaftigkeit von Wahlerfolgsbemühungen vorgesehenen Mindeststimmenanteile verhindert.

Ein zwingender sachlicher Grund ergibt sich auch nicht unter Berücksichtigung der die Differenzierung bei den Mindeststimmenanteilen tragenden Erwägungen: Danach war das deutlich höhere Quorum von 10% der Wählerstimmen deshalb gerechtfertigt, weil die enge räumliche Begrenzung eines einzelnen Wahlkreises lokalen Splittergruppen größere Missbrauchschancen eröffnet als das Wahlgebiet im Ganzen.

Bezogen auf die Teilhabe am Zuwendungsanteil könnten größere Missbrauchsgefahren im Vergleich zu den Parteien, die sich mit Listen an Wahlen beteiligen, allenfalls in zwei Punkten auszumachen sein: Zum einen könnten die Parteien versucht sein, auf eine Spendenkonzentration in dem betreffenden Wahlkreis hinzuwirken, um so letztlich den auf sie entfallenden Zuwendungsanteil zu erhöhen. Für den Fall, dass dies im Wege einer Falschdeklaration eingenommener Spenden oder Beiträge erfolgen sollte, wirken dem jedoch bereits die sanktionsbewehrten Rechenschaftspflichten entgegen. Im Übrigen steht zu vermuten, dass in dem Wahlkreis des außergewöhnlich erfolgreichen Direktkandidaten die politische Partei – im Vergleich zu ihrem sonstigen Wirkungsbereich – ohnehin deutlich größere Unterstützung aus der Bevölkerung erfährt. Dies ist dann auch lediglich Ausdruck ihrer – erwünschten und gebotenen – Wahlerfolgsbemühungen und spiegelt zutreffend ihre gesellschaftliche Verwurzelung im jeweiligen Wahlkreis. Zwar besteht deshalb zum anderen generell die Gefahr einer überproportionalen Berück-

sichtigung der ausschließlich in einem Wahlkreis eingeworbenen Zuwendungen im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen der Partei. Dieses Problem entsteht allerdings erst dann, wenn für die Berechnung des Finanzierungsanspruchs – wie bislang auch für den Wählerstimmenanteil vorgesehen – ausschließlich der Rückhalt in den betreffenden Wahlkreisen maßgeblich ist. Auch diese Einschränkung ist jedoch – für den Wählerstimmenanteil ebenso wie für den Zuwendungsanteil – verfassungsrechtlich nicht unproblematisch.

Sind die Mindeststimmenanteile als Test auf die Ernsthaftigkeit der Wahlerfolgsbemühungen einer politischen Partei zu verstehen, ist dieser Test mit Erreichen der 10% in einem Wahlkreis bestanden. Die politische Partei hat dann einen Rückhalt in der Bevölkerung belegt, der sie als ernstzunehmende politische Strömung ausweist, und zwar für den gesamten Wirkungsbereich, auf den die Wahlteilnahme zielt – nämlich die Vertretung in einem Landtag, im Bundestag oder im Europaparlament. Anderes hieße, nicht die Ernsthaftigkeit der Wahlerfolgsbemühungen der politischen Partei, sondern des jeweiligen Direktkandidaten zum Maßstab der Mittelverteilung zu machen. Hierfür sind jedoch sachliche Gründe nicht erkennbar.

Letztlich würden dann politische Parteien mit erfolgreichen Wahlkreiskandidaten nicht nur schlechter gestellt als die politischen Parteien, die mit Listen zur Wahl antreten. Selbst gegenüber parteilosen Einzelbewerbern in Wahlkreisen wären diese politischen Parteien deutlich benachteiligt.

Bezogen auf Bundestagswahlen erhalten parteilose Einzelbewerber nach § 49b BWahlG 2,80 Euro je Stimme. Mit Blick auf entsprechende Regelungen für parteilose Einzelbewerber in den Landeswahlgesetzen verhält es sich mitunter genauso<sup>19</sup>, mitunter fällt der Erstattungsbetrag je Stimme aber auch niedriger aus<sup>20</sup>. Demgegen-

<sup>19</sup> S. etwa § 42 LWahlG NW, der bei einer 5-jährigen Legislaturperiode einen Erstattungsbetrag in Höhe von 3,50 € je Stimme vorsieht.

<sup>20</sup> S. etwa § 53 Abs. 1 LWahlG BaWü, der bei einer 5-jährigen Legislaturperiode lediglich einen Erstattungsbetrag in Höhe von 2,05 € je Stimme vorsieht.

über erhalten politische Parteien nach § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG 0,85 € für die ersten 4 Mio. Wählerstimmen und 0,70 € für jede Stimme darüber hinaus. Allerdings werden diese Mittel an die politischen Parteien jährlich ausgezahlt, summieren sich also im Laufe der Legislaturperiode, während die Einzelbewerber „nur“ eine Einmalzahlung erhalten.

Selbst sofern politische Parteien hinsichtlich der Höhe des Erstattungsbetrages je Stimme demnach zunächst „bevorzugt“ erscheinen, schwindet dieser Vorteil angesichts der weiteren Bestimmungen des Parteiengesetzes schnell dahin: Denn zum einen unterliegen parteilose Einzelbewerber nicht der relativen Obergrenze, die sicherstellt, dass die staatlichen Zuwendungen auf die Höhe der selbst erwirtschafteten Einnahmen beschränkt bleiben (§ 18 Abs. 5 S. 1 PartG). Anders als die politischen Parteien muss sich der parteilose Einzelbewerber daher nicht immer mindestens hälftig selbst finanzieren. Zum anderen führt bei politischen Parteien das regelmäßige Überschreiten der absoluten Obergrenze zu einer anteiligen Anspruchskürzung nach § 19a Abs. 5 PartG. Letztlich – und dies dürfte in der Praxis der folgenreichste Nachteil sein – sind an den Parteienfinanzierungsanspruch äußerst umfangreiche Rechenschaftspflichten geknüpft, die den parteilosen Einzelbewerber nicht treffen.

Für eine Schlechterstellung der Parteien, die sich mit Wahlkreisbewerbern an Wahlen beteiligen, sowohl gegenüber Parteien mit eigenen Listen als auch gegenüber den parteilosen Einzelbewerbern sind rechtfertigende Gründe nicht ersichtlich.

Sowohl die Nichtgewährung des Zuwendungsanteils als auch die alleinige Bezugnahme auf den Wahlkreis als Zuteilungsmaßstab für die staatlichen Mittel stoßen daher auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

### **bb) Die Exklusivitätsregelung**

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich daraus, dass nach § 18 Abs. 4 PartG politische Parteien *entweder* nach dessen S. 1 *oder* nach dessen S. 2 staatliche Mittel erhalten, und zwar exklusiv. Sofern politische Parteien mit

Listen zur Wahl antreten, sind sie auf einen Finanzierungsanspruch nach § 18 Abs. 4 S. 1 festgelegt. Wenn für eine Partei eine Liste nicht zugelassen war (§ 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG), haben sie Anspruch auf staatliche Mittel ausschließlich nach § 18 Abs. 4 S. 2 PartG. Der Wortlaut ist hinsichtlich der Exklusivität der Ansprüche eindeutig.

Dieser Exklusivität haften auch durchaus gleichheitswidrige Folgen an: Bleibt eine Partei mit eigener Liste unter der 1%-Marke, kann ihr auch der singuläre Wahlerfolg in einem Wahlkreis mit über 10% der Stimmen nicht zu einem Anspruch auf staatliche Mittel verhelfen. Zum anderen entsteht aber auch für die Parteien, für die eine Liste nicht zugelassen war, bei Nichterreichen des Stimmenanteils von 10% in mindestens einem Wahlkreis kein Finanzierungsanspruch selbst in dem Fall, dass sie durchschnittlich 9,9% der Stimmen erhalten.

Die politischen Parteien – vor allem die kleinen – sind demnach zu einer Wahlerfolgsprognose genötigt, wollen sie an der staatlichen Parteienfinanzierung teilhaben. Eine Fehleinschätzung der regionalen Verteilung des eigenen Rückhaltes in der Bevölkerung geht ausschließlich zu Lasten der kleinen politischen Parteien.

Darin liegt eine Beeinträchtigung der grundsätzlichen *Offenheit* des politischen Wettbewerbs für Konkurrenz und politische Alternativen. Die Exklusivitätsregelung verfestigt die Wettbewerbssituation zugunsten der etablierten Parteien, die sich mit der Notwendigkeit einer solchen Wahlerfolgsprognose erst gar nicht konfrontiert sehen, geschweige denn jemals die Folgen einer Fehleinschätzung zu tragen hätten.

Der in der Verfassung angelegte politische Wettbewerb, der auf politische Parteien und effektiven Wettbewerb zwischen ihnen setzt, braucht die Mitwirkung neuer Konkurrenten, aber auch der bestehenden kleinen Parteien. „Der Wettbewerb zwischen den Parteien kann auf Dauer nur wirken, wenn er nicht auf die Konkurrenz zwischen den bereits existierenden und erfolgreichen beschränkt bleibt, sondern durch das Hinzutreten neuer Wettbewerber und die anhaltende Herausforderung durch die kleinen Parteien er-

weitert, intensiviert und gefördert wird.“<sup>21</sup> Die Exklusivitätsregelung erschwert jedoch das Entstehen neuer Parteien und deren Zutritt zum politischen Wettbewerb, ohne dass rechtfertigende Gründe dafür ersichtlich sind. Die Regelung birgt die Gefahr eines Verlusts der politischen Vielfalt und damit einer Einschränkung des Parteienwettbewerbs.

#### **IV. Anwendung der Norm im Falle von Landtagswahlen in Baden-Württemberg**

Nach Art. 21 Abs. 3 GG ist ausschließlich der Bundesgesetzgeber dazu berufen, das die politischen Parteien betreffende Recht zu setzen. Für Finanzierungsfragen hat der Bundesgesetzgeber in §§ 18 ff. PartG eine abschließende Regelung geschaffen. Bei Erlass dieser Regelung hat sich der Bundesgesetzgeber an den für Bundestagswahlen geltenden Bestimmungen, die ähnlich in den meisten Bundesländern gelten, leiten lassen. Dabei sind offenbar die Besonderheiten des Landtagswahlgesetzes Baden-Württemberg nicht hinreichend berücksichtigt worden. Schwierigkeiten bei der Anwendung des § 18 Abs. 3 und Abs. 4 PartG resultieren nämlich daraus, dass nach dem Landtagswahlgesetz Baden-Württemberg (LWahlG BaWü) eine Listenwahl nicht vorgesehen ist.

Es treten bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg ausschließlich Einzelbewerber in insgesamt 70 Wahlkreisen an, die von den Parteien oder von Wahlberechtigten nominiert wurden. Bei der Wahl hat jeder Wahlberechtigte nur eine Stimme. Da der Landtag aus mindestens 120 Abgeordneten besteht, werden zunächst nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl die Direktmandate in den 70 Wahlkreisen vergeben (§ 2 Abs. 3 S. 1 LWahlG BaWü).

Die restlichen Sitze (sog. „Zweitmandate“) werden getrennt nach Parteien an deren unterlegene Wahlkreiskandidaten vergeben – und zwar in der Reihenfolge ihrer prozentualen Stimmenanteile

an den Stimmenzahlen aller Bewerber im Wahlkreis. Bei der Verteilung der Zweitmandate werden nur jene Parteien berücksichtigt, deren Bewerber insgesamt mindestens 5% der gültigen Stimmen erhalten haben (§ 2 Abs. 1 S. 2 LWahlG BaWü). Die Berechnung der einer Partei zustehenden Sitzzahl erfolgt dabei in einem komplizierten mehrstufigen Verfahren, das auch zu einer Zuteilung von Überhang- und Ausgleichsmandaten führen kann (§ 2 Abs. 4 und 5 LWahlG BaWü).

#### **1. Anwendung des § 18 Abs. 3 und Abs. 4 PartG nach dem Wortlaut**

Nun stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang eine politische Partei, die sich an dieser „personalisierten Verhältniswahl ohne Listen“ in Baden-Württemberg beteiligt, bei der Verteilung der staatlichen Mittel nach § 18 Abs. 4 und 3 PartG zu berücksichtigen ist.

a) Bei unbefangener erster Betrachtung scheint eine Berücksichtigung nach der Listenregelung (§ 18 Abs. 4 S. 1 PartG) ausgeschlossen, da die Partei keine für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme vorweisen kann – eben mangels solcher Listen.

b) Deshalb richtet sich der Blick auf die Wahlkreisregelung (§ 18 Abs. 4 S. 2 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 PartG), die gerade die Finanzierung des Wählerstimmenanteils bei Fehlen entsprechender Listen regelt. Von der Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung von vornherein ausgeschlossen sind damit aber alle Parteien, die nicht in mindestens einem Wahlkreis 10% der Stimmen erreicht haben. Durchaus bedeutende politische Strömungen, sogar Parteien, die etwa im Landesdurchschnitt 9,9% der Stimmen erhalten, werden so gegenüber den etablierten „großen“ politischen Parteien in nicht zu rechtfertigender Weise benachteiligt.

Hinzu kommt, dass Berechnungsgrundlage für die Wählerstimmenanteile ausschließlich die Wahlkreise sind, in denen der Mindeststimmenanteil von 10% erreicht wurde. Bleiben aber alle anderen Wahlkreise bei der Verteilung der Mittel unberücksichtigt, findet damit selbst bei den im Landesdurchschnitt „größeren“ Parteien eine

<sup>21</sup> BVerfGE 111, 382 (404). Grundsätzlich zum Parteienwettbewerb s. M. Morlok, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), Festschrift für D. Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2003, S. 408 ff.

Finanzierung entsprechend der tatsächlichen Verwurzelung in der Gesellschaft nicht mehr statt, es sei denn, sie erhalten in jedem Wahlkreis mindestens 10% der Stimmen.

Darüber hinaus ist es mit den Grundsätzen der staatlichen Teilfinanzierung politischer Parteien schlechthin unvereinbar, dass allen politischen Parteien bei der Teilnahme an Wahlen in einem Bundesland (nämlich Baden-Württemberg) generell der Zuwendungsanteil nach § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG schlichtweg vorenthalten bleibt.

Eine (ausschließliche) Anwendung der Wahlkreisregelung (§ 18 Abs. 4 S. 2 PartG) verstößt damit eklatant gegen den Chancengleichheitsgrundsatz. Nach der Lehre von der verfassungskonformen Auslegung kommt diese Interpretation also nicht in Betracht und es ist nach einer anderen Auslegungsmöglichkeit zu suchen.

## **2. Versuch einer verfassungskonformen Auslegung der Norm**

### **a) 1% der Stimmen als Listenäquivalent**

So geschärft ist der Blick erneut auf die Listenregelung (§ 18 Abs. 4 S. 1 PartG) zu richten. Nach dem Wortlaut sind zwar Listenkandidaturen vorausgesetzt, eine Finanzierung aber deshalb ausschließlich nach der Wahlkreisregelung (§ 18 Abs. 4 S. 2 PartG) zuzulassen, wäre verfassungswidrig. In Betracht kommt daher, das im Vergleich mit den sonstigen wahlrechtlichen Bestimmungen als Ausnahmeregelung zu bezeichnende Landtagswahlgesetz Baden-Württemberg als sog. „Listenäquivalent“ in die Norm hineinzulesen, mit der Folge dass alle Parteien, die mindestens 1% der gültigen Stimmen errungen haben, auch bei der staatlichen Finanzierung berücksichtigt werden. Dieses Vorgehen entspricht der bisherigen Praxis und trägt dem Chancengleichheitsgrundsatz insoweit Rechnung, als dass eine Partei bei einem landesweiten, aus den Ergebnissen in allen Wahlkreisen zu errechnenden Durchschnittswahlergebnis von wenigstens 1% parteienfinanzierungsrechtlich nicht schlechter gestellt wird, als hätte sie ein entsprechendes Ergebnis über eine Liste erzielt.

### **b) Weniger als 1% der Stimmen, aber 10% in mindestens einem Wahlkreis**

Diese Auslegung als Listenäquivalent würde indes bedeuten, die politischen Parteien in Baden-Württemberg zu benachteiligen, die zwar landesweit die 1%-Hürde verfehlen, aber 10% in einem Wahlkreis erlangen.

Sofern die Stimmabgabe in Baden-Württemberg als Listenäquivalent betrachtet wird, hätten nämlich im Grunde genommen alle an der Wahl teilnehmenden Parteien eine Liste eingereicht, so dass die Variante „sofern keine Liste zugelassen war“ nicht mehr greift.

Auch diese Parteien sind nach der gesetzgeberischen Wertung aufgrund ihres, wenn auch regional begrenzten, politischen Rückhalts in der Bevölkerung nach der Wahlkreisregelung (§ 18 Abs. 4 S. 2 PartG) jedoch grundsätzlich zur Teilnahme an der staatlichen Finanzierung berechtigt (zumindest hinsichtlich des Wählerstimmenanteils).

Folglich wird für die Finanzierung politischer Parteien bei der Teilnahme an Landtagswahlen in Baden-Württemberg weder eine ausschließliche Anwendung der Listenregelung (§ 18 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 PartG) noch eine ausschließliche Anwendung der Wahlkreisregelung (§ 18 Abs. 4 S. 2 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 PartG) der gesetzlichen Wertung gerecht, in welchen Fällen politische Parteien grundsätzlich staatlich finanziert werden können und sollen.

### **aa) Alternative Anwendbarkeit in Baden-Württemberg**

Eine dem verfassungsrechtlichen Chancengleichheitsgrundsatz gerecht werdende Anwendung des § 18 Abs. 3 und 4 PartG muss es vielmehr allen „bedeutenden“ politischen Parteien ermöglichen, in den Genuss der grundsätzlich vorgesehenen staatlichen Mittel zu kommen, sofern sie die Ernsthaftigkeit ihrer Wahlerfolgsbemühungen durch Erreichen der festgelegten Mindeststimmenanteile unter Beweis gestellt haben.

Danach haben alternativ sowohl die politischen Parteien mit landesweit durchschnittlich 1% der

Wählerstimmen als auch die politischen Parteien mit mindestens 10% der Wählerstimmen in einem Wahlkreis Anspruch auf Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung im genannten Umfang.

### **bb) Alternative Anwendbarkeit bundesweit**

Problematisch ist dann aber, dass die politischen Parteien in Baden-Württemberg jedenfalls für die Teilnahme an den Landtagswahlen besser gestellt sind, als dies nach der Regelung des § 18 Abs. 3 und 4 PartG für alle anderen Wahlen vorgesehen ist: weil die Parteien dort – anders als in den Bundesländern mit Listenwahl – zwei Möglichkeiten haben, Staatsgeld zu erlangen.

Im Übrigen wird den politischen Parteien nämlich eine Wahlerfolgsprognose abgenötigt, wollen sie an der staatlichen Parteienfinanzierung teilhaben. Eine Fehleinschätzung der regionalen Verteilung des eigenen Rückhaltes in der Bevölkerung geht ausschließlich zu Lasten der kleinen politischen Parteien, die sich bereits im Vorhinein entscheiden müssen, ob sie mit eigener Liste zur Wahl antreten wollen und dann mindestens 1% der Wählerstimmen erreichen müssen, oder aber ohne eigene Liste auf einen regional starken Rückhalt setzen. Die Entscheidung für oder gegen eine eigene Liste stellt nach dem Gesetzeswortlaut die Weiche für die anzuwendende Regelung des § 18 Abs. 4 und Abs. 3 PartG.

Es sprechen allerdings keine verfassungsrechtlichen Gründe dafür, den politischen Parteien das nach § 18 Abs. 4 und Abs. 3 PartG vorgesehene Hasardspiel der Entscheidung für oder gegen eine eigene Liste überhaupt abzuverlangen. Dies ist auch im bundesweiten Vergleich als gleichheitswidriger Wettbewerbsvorteil zu sehen, und zwar insoweit, als dass die Entstehung politischer Parteien in Baden-Württemberg mit finanziellen Vorteilen verbunden ist, die ein schnelleres „Etablieren“ und damit eine schnellere Erweiterung des Aktionsradius ermöglichen. Im Interesse eines zu gewährleistenden chancengleichen Wettbewerbs der politischen Parteien ist die Regelung des § 18 Abs. 3 und 4 PartG deshalb bundesweit so anzuwenden, dass bei der Teilnahme an jeglichen Wahlen Voraussetzung

eines Finanzierungsanspruchs alternativ das Erreichen von durchschnittlich 1% der Wählerstimmen oder von 10% der Wählerstimmen in einem Wahlkreis ist.

Danach findet der zweite Halbsatz von § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG „wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war“ generell keine Anwendung, mit der Folge, dass auch die Parteien, die Listen nach § 18 Abs. 4 S. 1 PartG eingereicht und nicht durchschnittlich 1% der Wählerstimmen erhalten haben, dennoch nach § 18 Abs. 3 Nr. 2 PartG an der staatlichen Finanzierung teilhaben, wenn sie mindestens 10% der Wählerstimmen in einem Wahlkreis erlangen haben.

### **c) Das (Rest-)Problem der Listenorientierung**

Diese Lesart des § 18 PartG birgt jedoch weiterhin das Problem, dass die Parteien (außer bei Landtagswahlen in Baden-Württemberg), wollen sie *wahlweise* nach § 18 Abs. 4 S. 1 *oder* S. 2 PartG staatliche Mittel erhalten, jedenfalls eine Liste einreichen müssen, da nur die auf die Listen der Parteien abgegebenen Stimmen den Finanzierungsanspruch nach § 18 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 PartG auslösen.

Dieses Problem wäre allenfalls durch eine Neufassung des § 18 Abs. 3 und Abs. 4 PartG zu lösen. Der Finanzierungsanspruch wäre von der Einreichung von Listen gänzlich abzukoppeln und generell allen politischen Parteien zuzugestehen, die Wählerstimmen in Höhe der genannten Schwellenwerte (also entweder 1% im Durchschnitt oder 10% in einem Wahlkreis) erbringen.

## **V. Erforderlichkeit einer Neuregelung**

Eine Neufassung insbesondere des § 18 Abs. 4 S. 2 i.V.m. Abs. 3 Nr. 2 PartG scheint auch angesichts der weiteren verfassungsrechtlichen Bedenken, denen die Wahlkreisregelung begegnet, geboten. Sowohl die generelle Nichtgewährung des Zuwendungsanteils als auch die Beschränkung auf den Wahlkreis als Berechnungsgrundlage des Wählerstimmen- und gegebenenfalls dann auch Zuwendungsanteils vernachlässigt

über Gebühr die sich aus dem Gebot der Staatsfreiheit der Parteien ergebenden Grundsätze der Mittelverteilung, die sich eben am Grad der Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung zu orientieren hat. Der Gesetzgeber ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht gezwungen, an einer Finanzierung lediglich regional in einzelnen Wahlkreisen erfolgreicher Parteien festzuhalten. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung eines solchen Finanzierungsanspruchs ist aber jedenfalls am Maßstab der Verfassung zu messen.

Die vorgeschlagene berichtigende Auslegung des § 18 Abs. 4 und Abs. 3 PartG in seiner derzeit geltenden Fassung wird zumindest für die Berechnung des Wählerstimmenanteils bei Landtagswahlen in Baden-Württemberg den verfassungsrechtlichen Anforderungen am ehesten gerecht. Alle anderen Auslegungsvarianten begegnen größeren verfassungsrechtlichen Bedenken.

# Auswirkungen Großer Koalitionen auf die Parteiensysteme in Bund und Ländern zwischen 1946 und 2009

Martin Gross, M.A.\*

## I. Einleitung

1966 erhitze die Bildung der ersten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD auf Bundesebene die Gemüter der interessierten Öffentlichkeit. Es wurde befürchtet, dass eine Abwanderung der Wähler an die politischen Ränder (oder ins „Lager“ der Nichtwähler) unweigerlich eine Destabilisierung des Parteiensystems zur Folge hätte und die gesamte parlamentarische Demokratie schwer beschädigt werden würde. 2005, bei der Neuauflage des schwarz-roten Regierungsbündnisses, fiel die Kritik an dieser Regierungskonstellation zwar im Ton deutlich gemäßigter aus; dennoch wurde erneut vor einer Stärkung der politischen Ränder und einer damit einhergehenden zunehmenden Fragmentierung, Segmentierung und Polarisierung des Parteiensystems gewarnt.<sup>1</sup> Trotz zahlreicher Großer Koalitionen in den Bundesländern wurden die Auswirkungen schwarz-roter Koalitionen auf die einzelnen Länderparteiensysteme kaum untersucht. Einzig Haas (2007) nimmt dies, teilweise aufbauend auf Barthel (1971), für den Zeitraum ab 1990 in den Blick und konstatiert, dass die Auswirkungen schwarz-roter Regierungsbündnisse auf die jeweiligen Länderparteiensysteme „nur in den wenigsten Fällen als schwerwiegend bezeichne[t]“ (Haas 2007: 26) werden könnten.

\* Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Der Aufsatz fasst die Ergebnisse einer Studie zu diesem Thema zusammen, die der Autor im September 2010 als Masterarbeit am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Jena eingereicht hat.

<sup>1</sup> Zu den Argumenten, die im Laufe der Jahre für und gegen die Bildung Großer Koalitionen vorgebracht wurden, vgl. u.a. Decker (2007), Kaltefleiter (1967), Knorr (1974, 1975), März (2007), Rummel (1969), Schneider (1968, 1969).

Im vorliegenden Beitrag wird der Untersuchungszeitraum erweitert und umfasst die Jahre 1946-2009. Dies ermöglicht die Einbeziehung der schwarz-roten Landesregierungen vor 1990. Darüber hinaus kann auf diese Weise ein Vergleich zwischen den CDU/CSU-SPD-Regierungen auf Bundesebene gezogen werden.

Neben der Bestimmung der Fallzahl werden in Abschnitt II einzelne Indikatoren operationalisiert, die über die (möglichen) Auswirkungen Großer Koalitionen auf Parteiensysteme Aufschluss geben sollen. Abschnitt III beschreibt die Veränderungen der einzelnen Indikatoren im direkten Anschluss an schwarz-rote Regierungsbündnisse auf Basis der vom Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern veröffentlichten aggregierten Wahlergebnisse. Die in Abschnitt IV präsentierten Ergebnisse zeigen, dass die Auswirkungen Großer Koalitionen auf Bundes- und Landesebene auf die Parteiensystemeigenschaften vor allem die Entwicklungstrends der Parteiensysteme widerspiegeln. Allerdings lässt sich nachweisen, dass die Gleichzeitigkeit von schwarz-roten Regierungsbündnissen auf Bundes- und Landesebene die Auswirkungen Großer Koalitionen auf einzelne dieser Parteiensystemeigenschaften verstärkt. Eine abschließende Betrachtung der Ergebnisse erfolgt in Abschnitt V.

## II. Operationalisierung

### 1. Anzahl der Großen Koalitionen

Der Beginn einer Großen Koalition wird auf den Wahltag festgesetzt, auch wenn sich die Regierungsbildung noch einige Wochen hinziehen kann. Bei einer Koalitionsbildung während der Legislaturperiode wird für die Berechnung der Indikatoren diejenige Wahl betrachtet, die zu Beginn der Legislaturperiode stattfand. Das Ende der Großen Koalition ist entweder durch Neuwahlen oder durch reguläre Bundes- bzw. Landtagswahlen bestimmt. Die schwarz-rote Koalition kann jedoch anschließend wieder gebildet werden und wird dann erneut gezählt. Es ist unerheblich, ob während der Legislaturperiode ein neuer Regierungschef gewählt wurde, da sich die

Parteienzusammensetzung der Regierung dadurch nicht ändert.

Die Analyse umfasst 22 Große Koalitionen auf Landesebene (vgl. Tab. 1) und die beiden CDU/CSU-SPD-Bundesregierungen.

**Tab. 1: Anzahl abgeschlossener Großer Koalitionen auf Landesebene seit 1946**

<i>Bundesland</i>	<i>Zeitraum</i>	<i>Partei des Regierungschefs</i>
<b>Baden-Württemberg</b>	<b>1966-1968</b>	CDU
	1968-1972	
	1992-1996	
<b>Bayern</b>	<b>1950-1954</b>	<b>CSU</b>
<b>(West-)Berlin</b>	<b>1954-1958</b>	SPD
	1958-1963	<b>CDU</b>
	1990-1995	
	1995-1999	
<b>Brandenburg</b>	<b>1999-2004</b>	SPD
<b>Bremen</b>	<b>1995-1999</b>	SPD
	1999-2003	
<b>Hessen</b>	2003-2007	
	<b>1946-1950</b>	<b>SPD</b>
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>1994-1998</b>	<b>CDU</b>
<b>Niedersachsen</b>	<b>1965-1967</b>	SPD
	1967-1970	
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>1948-1951</b>	<b>CDU</b>
<b>Sachsen</b>	<b>2004-2009</b>	<b>CDU</b>
<b>Schleswig-Holstein</b>	<b>2005-2009</b>	<b>CDU</b>
<b>Thüringen</b>	<b>1994-1999</b>	<b>CDU</b>

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Baden-Württemberg wird ab 1952 (nach dem Zusammenschluss zur heutigen Gestalt), die neuen Bundesländer werden ab 1990 in die Analyse integriert. Die saarländische Große Koalition (1959-1961) wurde aus der Analyse ausgeschlossen, da der für die Untersuchung relevante Wahlgang 1955 noch nicht auf dem Gebiet der BRD stattfand. Die Große Koalition in Berlin (1999-2001) verbleibt trotz eines rot-grünen Übergangssenats in den letzten Monaten vor den Neuwahlen in der Analyse, da die Auswirkungen der Übergangsregierung auf die Parteiensystemeigenschaften als vernachlässigbar angesehen werden.

Die schwarz-rote Koalition in Schleswig-Holstein (1946-1947) wurde von der britischen Militärkommandantur eingesetzt, ohne dass vorher Landtagswahlen stattfanden und wird daher ebenso aus der Analyse ausgeschlossen wie die CSU-SPD-Regierung in Bayern (1947), die während der Legislaturperiode gebildet wurde und noch vor deren Ende wieder auseinanderbrach.<sup>2</sup>

## 2. Parteiensystemeigenschaften und weitere Indikatoren

Neben den von Niedermayer (1996: 20-31) identifizierten Parteiensystemeigenschaften Format, Fragmentierung, Asymmetrie, Volatilität, Polarisierung und Segmentierung werden zusätzlich die Veränderungen der Wahlbeteiligung und die Gewinne bzw. Verluste der Regierungs-, Oppositions- und außerparlamentarischen Parteien im Anschluss an Große Koalitionen untersucht. Auf das Merkmal der Legitimität wird in dieser Studie verzichtet (ebenso Niedermayer 2007; Schniewind 2008). Zwar lässt sich dieser Indikator grundsätzlich als „das Ausmaß der Unterstützung durch die Bevölkerung in Form einer Bewertung der Gesamtheit der existierenden Parteien“ (Niedermayer 1996: 29) anhand von Befragungen messen, allerdings liegen für länger zurückliegende Landtagswahlen keine Daten vor. Ein systematischer Vergleich zwischen allen Großen Koalitionen auf Landesebene kann daher nicht geleistet werden.

### a) Format

Das Format eines Parteiensystems bestimmt sich durch die Anzahl seiner Parteien. Eine Eingrenzung der Parteienanzahl nach „Relevanz“ der Parteien (Sartori 1976) oder durch eine willkürliche Festlegung auf einen Schwellenwert (Roberts 1990; Ware 1996) ist nicht hilfreich. Alle an den Wahlen teilnehmenden Parteien sollten betrachtet werden (Niedermayer 1996: 22). Für die Analyse wird der Schwellenwert von 1 % verwendet, da die Parteien bei Landtagswahlen

<sup>2</sup> Im Gegensatz zu Schüttemeyer (1990: 470) wird die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen (1946-1950) nach dem Ausscheiden der KPD-Minister nicht als Große Koalition eingestuft, da ein Zentrums-Politiker weiterhin dem Kabinett angehörte.

ab diesem Zweitstimmenanteil einen Anspruch auf staatliche Mittel haben (§ 18 Abs. 4 PartG) und ihnen durch diese Regelung „vom Gesetzgeber politische Relevanz zugesprochen [wird]“ (Schniewind 2008: 67). CDU und CSU werden auf Bundesebene als eine einzige Partei betrachtet, da sie bei Bundestagswahlen nicht gegeneinander antreten und im Bundestag eine gemeinsame Fraktion bilden. Der Stimmenrest der kleinsten Parteien wird von den Statistischen Ämtern häufig unter „Sonstige“ zusammengefasst und wird als *eine* Partei behandelt.

Zusätzlich wird das parlamentarische Format über die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien berechnet, um zu vergleichen, ob die Auswirkungen Großer Koalitionen eher Einfluss auf das gesamte Parteiensystem oder eher auf die Anzahl der Parlamentsparteien haben.

### b) Fragmentierung

Zur Bestimmung des Fragmentierungsgrades des Parteiensystems wird der Index der effektiven Parteienzahl (*EPZ*) verwendet (Laakso/Taagepera 1979):

$$EPZ = 1/s_i^2$$

Die Zweitstimmenanteile der Parteien ( $s_i$ ) werden quadriert und anschließend aufsummiert. Die Parteien werden somit nach ihrem Wahlerfolg gewichtet, um die verschiedenen Größenverhältnisse zwischen den Parteien zu verdeutlichen. Der Wertebereich der *EPZ* beginnt bei 1, wenn es sich um ein Einparteiensystem handelt. Der theoretisch höchste Wert ist 100, wenn einhundert Parteien jeweils exakt 1 % der Zweitstimmen erringen würden. Der Wählerstimmenanteil der „Sonstigen“ wurde nicht von den Statistischen Ämtern übernommen, sondern neu berechnet: Die Zweitstimmenanteile aller Parteien, die mindestens 1 % der Wählerstimmen gewinnen konnten, wurden zunächst addiert. Anschließend wurde dieser Wert von 100 subtrahiert.

### c) Asymmetrie

Die Asymmetrie eines Parteiensystems berücksichtigt generell die Relation zwischen den beiden stärksten Parteien. Bei Untersuchungen des

deutschen Parteiensystems wird die Asymmetrie zwischen CDU bzw. CSU und SPD berechnet, da es sich (meistens) um die beiden stärksten Parteien handelt, die sich in Regierung und Opposition gegenüber stehen.<sup>3</sup> Im Falle einer Großen Koalition sind jedoch beide Parteien in der Regierung vertreten. Die Asymmetrie des Parteiensystems misst folglich eher die Asymmetrie zwischen den Regierungsparteien. Da beide Indikatoren miteinander zusammenhängen, wird auf die Ausgabe der Asymmetrie des Parteiensystems verzichtet, denn die Berechnung der Asymmetrie der Regierungsparteien gibt zusätzlich darüber Aufschluss, welche der beiden Parteien am ehesten von einer Großen Koalition profitiert: die Partei, die den Regierungschef stellt, oder der „Juniorpartner“. Die Asymmetrie der Regierungsparteien ( $ASY_{RP}$ ) wird wie folgt berechnet:

$$ASY_{RP} = \% SRP1 - \% SRP2$$

Der prozentuale Zweitstimmenanteil der kleineren Regierungspartei (*RP2*) wird vom prozentualen Zweitstimmenanteil der Partei des Regierungschefs (*RP1*) subtrahiert.

### d) Volatilität

Während die ersten drei Indikatoren den Zustand eines Parteiensystems zu einem bestimmten Zeitpunkt messen, erfasst die Volatilität (*VOL*) die Veränderung der Größenrelationen zwischen den Parteien von Wahl zu Wahl und wird mithilfe des Pedersen-Index (1979) berechnet:

$$VOL = \% Sit - \% Sit-1/2$$

Für jede einzelne Partei werden die prozentualen Wahlergebnisse von zwei aufeinanderfolgenden Wahlen miteinander verglichen. Vom Zweitstimmenanteil zum Zeitpunkt  $t$  wird der Zweitstimmenanteil bei der vorherigen Wahl zum Zeitpunkt  $t-1$  subtrahiert. Von diesem Ergebnis wird der Betrag genommen und über alle Parteien hinweg aufsummiert. „Sonstige“ werden wie-

<sup>3</sup> Auch wenn DIE LINKE in einigen ostdeutschen Bundesländern inzwischen zweitstärkste Kraft ist, wird die Asymmetrie ausschließlich zwischen CDU und SPD berechnet, um die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu gewährleisten (Völkl 2009: 102).

derum als eine Partei behandelt. Der ermittelte Wert wird halbiert, da Stimmengewinne einer Partei nicht gleichzeitig auch als Stimmenverluste einer anderen Partei gezählt werden dürfen (Niedermayer 1996: 25).

### e) Stärkung der politischen Ränder (Polarisierung)

Der Polarisierungsgrad eines Parteiensystems identifiziert die ideologische Distanz zwischen den Parteien. Da allerdings der deutsche Parteienwettbewerb sowohl von einer gesellschafts- als auch von einer wirtschaftspolitischen Dimension maßgeblich strukturiert wird (Debus 2008), kann eine Einordnung aller für die Untersuchung relevanter Parteien nicht mittels einer eindimensionalen sozio-ökonomischen Links-Rechts-Skala erfolgen. Allerdings liegen bei einer ganzen Reihe kleinerer Parteien für beide Politikdimensionen keine Daten für den gesamten Untersuchungszeitraum vor.<sup>4</sup>

Der Polarisierung wird sich deshalb dadurch angenähert, dass der „Stimmenanteil der linken und rechten Polparteien“ (Niedermayer 2000b: 217) gemessen wird. Den äußeren politischen Rand bilden links- und rechtsextremistische Parteien. Unter extremistischen Parteien werden solche Gruppierungen verstanden, die als systemoppositionelle Parteien bezeichnet werden können. Diese lehnen die freiheitliche demokratische Grundordnung ab und streben danach, „elementare Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu bringen“ (Niedermayer 2000a: 109).

Für die Analyse bilden die Deutsche Reichspartei (DRP), DVU, NPD und die Republikaner (REP) den rechten äußeren Rand des Parteiensystems<sup>5</sup>, während sich auf der linken Seite DIE LINKE, KPD und SED wiederfinden.<sup>6</sup> An dieser Stelle soll keine breite Diskussion darüber geführt werden, ob DIE LINKE generell, teilweise oder überhaupt nicht als extremistisch bzw. sys-

temoppositionell einzustufen ist. Deshalb wird die Polarisierung zweimal berechnet: einmal *mit* der Linkspartei als systemoppositionelle Partei (POL 1) und einmal *ohne* die Linkspartei (POL 2).

### f) Segmentierung

Die Segmentierung (*SEG*) eines Parteiensystems wird über die Koalitionsfähigkeit zwischen den Parteien operationalisiert, d.h. ob diese prinzipiell miteinander koalitionsfähig sind oder ob bestimmte Koalitionen von vorneherein ausgeschlossen werden:

$$SEG = 1 - KpKt$$

Der Segmentierungsgrad ist „der von 1 subtrahierte Anteil der politisch möglichen an den theoretisch möglichen Koalitionen in einem Parteiensystem“ (Niedermayer 1996: 28). Je höher der Segmentierungsgrad ist, desto mehr grenzen sich die einzelnen Parteien voneinander ab. Bei einem Wert von 0 kann jede Partei mit jeder anderen Partei koalieren. Für die Analyse wurden zur Bestimmung der *theoretisch* möglichen Koalitionen nur diejenigen Regierungskonstellationen betrachtet, die auch *rechnerisch* möglich waren, d.h. über eine parlamentarische Mehrheit verfügten. Der Indikator misst damit zum einen die Auswirkungen von Großen Koalitionen auf die *parlamentarische* Segmentierung und nicht die Folgen für die Segmentierung des *gesamten* Parteiensystems. Zum anderen werden tolerierte Minderheitsregierungen nicht als theoretisch mögliche Koalitionsoptionen angesehen. Verfügt eine einzelne Partei über die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate, so wird dies nicht als rechnerisch mögliche „Koalition“ gewertet und der Fall aus der Analyse ausgeschlossen.

Da *ex post* keine Einschätzung darüber erfolgen kann, wer mit wem hätte koalieren können, wird sich der Segmentierung dadurch angenähert, dass bei den rechnerisch möglichen Koalitionen all diejenigen Regierungskonstellationen ausge-

<sup>4</sup> Dies gilt auch für die Möglichkeit, die Polarisierung über die Selbsteinstufung der Parteianhänger zu bestimmen.

<sup>5</sup> Die Schill-Partei wird in dieser Studie, im Unterschied zu Haas (2007), als *rechtspopulistische* und nicht als *rechtsextremistische* Partei angesehen (Decker 2002).

<sup>6</sup> Weitere extremistische Parteien des äußersten linken Randes, beispielsweise DKP und MLPD, erreichten bei den untersuchten Wahlen weniger als 1 % der Zweitstimmen und werden deshalb nicht gesondert betrachtet.

geschlossen werden, die nicht-koalitionsfähige Parteien enthalten. Nicht-koalitionsfähige Parteien sind Gruppierungen, bei denen *alle* anderen im Parlament vertretenen Parteien ein Regierungsbündnis mit ihnen ausschließen.

Für die beiden Fälle auf Bundesebene gilt: 1966-1969 waren CDU/CSU, SPD und FDP miteinander koalitionsfähig; 2005-2009 wurde DIE LINKE als nicht-koalitionsfähige Partei angesehen (Jun 2007: 507). Auf Landesebene werden mit Ausnahme der Linkspartei alle systemoppositionellen Parteien grundsätzlich als nicht koalitionsfähig codiert.

Bündnis 90/Die Grünen und die PDS bzw. DIE LINKE werden ab ihren ersten Regierungsbeteiligungen in Hessen 1985 (Grüne) und Mecklenburg-Vorpommern 1998 (Linkspartei) als koalitionsfähig eingestuft.<sup>7</sup> Da DIE LINKE bisher ausschließlich in den ostdeutschen Bundesländern als Koalitionspartner in Erwägung gezogen wurde und in den alten Bundesländern von allen anderen Parteien als nicht koalitionsfähig angesehen wird, erfolgt eine zweifache Codierung: DIE LINKE wird in den neuen Bundesländern ab 1998 als koalitionsfähige Partei, in den alten Bundesländern für den gesamten Untersuchungszeitraum als nicht-koalitionsfähige Partei eingestuft.

### g) Wahlbeteiligung

Die Veränderung der Wahlbeteiligung ( $dWB$ ) des Wahlgangs zum Zeitpunkt  $t-1$  zur Wahl zum Zeitpunkt  $t$  wird folgendermaßen berechnet:

$$dWB = \% W_{bt} - \% W_{Bt-1}$$

### h) Gewinne/Verluste der Regierungs-, Oppositions- und außerparlamentarischen Parteien

Zum einen wird berechnet, ob die beiden Regierungsparteien ( $RP$ ) bei den Wahlen im Anschluss an Große Koalitionen an Stimmen hinzugewinnen können oder ob sie Verluste hinnehmen müssen ( $dSRP$ ). Zum anderen werden die weiteren Parteien bei den Bundes- und Landtagswahlen nach der Bildung einer Großen Koalition den Kategorien „Oppositionspartei“ ( $OP$ ) und „außerparlamentarische Partei“ ( $AP$ ) zugeordnet, wobei der Zweitstimmenanteil der „Sonstigen“ den außerparlamentarischen Parteien zugerechnet wird.<sup>8</sup> Durch diese Zuweisung kann aufgeschlüsselt werden, ob bei den Wahlen eher die restlichen Parlamentsparteien von Großen Koalitionen profitieren bzw. an Stimmen verlieren ( $dSOP$ ), oder eher die Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind ( $dSAP$ ):

$$dSRP = (\% Sit - \% Sit-1)$$

$$dSOP = (\% Sit - \% Sit-1)$$

$$dSAP = (\% Sit - \% Sit-1)$$

Vom Zweitstimmenanteil zum Zeitpunkt  $t$  wird der Zweitstimmenanteil bei der vorherigen Wahl zum Zeitpunkt  $t-1$  subtrahiert. Das jeweilige Ergebnis wird über alle Parteien hinweg aufsummiert.

Bei der Berechnung sind zwei wichtige Punkte zu beachten: Erstens können einzelne Parteien innerhalb eines Bundeslandes von Wahl zu Wahl zwischen den beiden Kategorien „wandern“. Beispielsweise ist die NPD bei der baden-württembergischen Landtagswahl 1968 eine außerparlamentarische Partei. Ihr Zweitstimmenanteil wird mit dem Zweitstimmenanteil aus dem Jahr 1964 verglichen und zur Kalkulation von  $dSAP$  verwendet. Durch ihren Einzug in den Landtag 1968 gelten die Rechtsextremen jedoch bei der Landtagswahl 1972 als Oppositionspartei. Der

<sup>7</sup> Im Sinne der hier gewählten Definition von Nicht-Koalitionsfähigkeit, dass *alle* anderen Parteien eine Koalition mit einer Gruppierung ausschließen müssen, ist es nicht schlüssig, Grüne und Linkspartei erst ab ihrer zweiten Regierungsbeteiligung als koalitionsfähig einzustufen (Spier 2010: 311). Deshalb wird auch die Schill-Partei ab ihrer Regierungsbeteiligung in Hamburg 2001 als koalitionsfähig codiert.

<sup>8</sup> Eine Unterscheidung in Klein- und Kleinstparteien (Haas 2007: 24, FN 14) ist für den Untersuchungszeitraum 1946-2009 nicht sinnvoll, da in der Anfangsphase der BRD einzelne Parteien von Wahl zu Wahl zwischen den Kategorien „wandern“ würden.

Zweitstimmenanteil von 1968 wird diesmal zur Berechnung von  $dS_{OP}$  herangezogen.<sup>9</sup> Zweitens werden zur Einordnung der Parteien immer die Wahlen *nach* der Bildung einer Großen Koalition herangezogen (Zeitpunkt  $t$ ). Um  $dS_{OP}$  berechnen zu können, müssen jedoch auch die Stimmenanteile der „Oppositionsparteien“ bei den Wahlen berechnet werden, die *zur* Bildung des schwarz-roten Regierungsbündnisses führten (Zeitpunkt  $t-1$ ). Zum Zeitpunkt  $t-1$  gelten demnach nicht die tatsächlichen Oppositionsparteien als „Oppositionsparteien“, sondern die Oppositionsparteien des Zeitpunkts  $t$ .<sup>10</sup> Beispielsweise wird in Baden-Württemberg der Zweitstimmenanteil der FDP, damalige Regierungspartei in einer schwarz-gelben Koalition, bei der Landtagswahl 1964 zur Berechnung von  $dS_{OP}$  herangezogen, da die Liberalen nach der Bildung der Großen Koalition 1966 bei den Landtagswahlen 1968 als Oppositionspartei gelten.

### III. Hypothesen

Aufgrund der Vielzahl an möglichen intervenierenden Variablen können keine kausalen Zusammenhänge zwischen Großen Koalitionen und den einzelnen Indikatoren postuliert werden.<sup>11</sup> Allerdings ist es möglich, im Anschluss an schwarz-rote Regierungsbündnisse etwaige Muster bei den Indikatorenveränderungen zu identifizieren.

Wegen des ungewohnten Kompromisszwangs in einer gemeinsamen Regierung bewegen sich CDU und SPD eher Richtung politische Mitte (Haas 2007: 20), wodurch insbesondere die

<sup>9</sup> Parteien „wandern“ zwischen den Kategorien nur in den Bundesländern, in denen Große Koalitionen mehrmals hintereinander gebildet wurden.

<sup>10</sup> Bei den Wahlen, die zur Bildung der Großen Koalition führten (Zeitpunkt  $t-1$ ), befindet sich immer eine der beiden großen Parteien in der Opposition. Der Zweitstimmenanteil von CDU/CSU und SPD wird jedoch bereits bei der Berechnung von  $dS_{RP}$  verwendet.

<sup>11</sup> Auch eine Analyse darüber, ob bei einzelnen Landtagswahlen eher Bundes- oder Landesthemen eine Rolle spielten, erfolgt nicht. Diejenigen Wahlgänge, die nachweislich einem besonders starken Bundeseinfluss unterlagen (z.B. gleicher Wahltag von Landtags- und Bundestagswahl) wurden gegebenenfalls von der Analyse ausgeschlossen.

christ- und sozialdemokratischen Sympathisanten in der Wählerschaft, die links und rechts der politischen Mitte stehen, sich nicht mehr ausreichend von ihren Parteien vertreten fühlen und sich bei der folgenden Wahl von Union und SPD abwenden könnten; dies gilt generell für alle mit der Regierung unzufriedenen Wähler. Diese könnten einerseits ihre Stimme vermehrt den Oppositions- ( $H1$ ), aber auch den außerparlamentarischen Parteien ( $H2$ ) geben, andererseits könnten sie ihrer Unzufriedenheit dadurch Ausdruck verleihen, dass sie der Wahl fernbleiben ( $H3$ ). All dies würde wiederum dazu führen, dass die beiden Regierungsparteien an Stimmen verlieren ( $H4$ ). Da allerdings beide großen Parteien bei den Wahlen nach der gemeinsamen Regierungsbildung nicht aus derselben Position in den Wahlkampf ziehen, ist zu vermuten, dass diejenige Partei, die den Regierungschef stellt, aufgrund des Amtsbonus bei den Wahlen besser abschneiden könnte als der „Juniorpartner“ ( $H5$ ).

Auf die gestiegene Nachfrage der Wähler nach einer größeren Auswahl an Wahlalternativen könnten kleinere Parteien reagieren und vermehrt zu den Wahlen antreten ( $H6$ ). Entscheiden sich die unzufriedenen Wähler in größerem Maße als zuvor für außerparlamentarische Parteien, so erhöht dies die Chancen dieser Gruppierungen auf den Parlamentseinzug und das parlamentarische Format würde ansteigen ( $H7$ ). Durch Stimmengewinne der Oppositions- und außerparlamentarischen Parteien würde sich das Parteiensystem fragmentierter ( $H8$ ) und, nach einer Hinwendung der Wähler zu Parteien an den politischen Rändern, polarisierter darstellen ( $H9$ ). All dies würde die Volatilität des Parteiensystems erhöhen ( $H10$ ).

Große Koalitionen werden häufig gebildet, weil andere politische „Wunschkoalitionen“ nach der Wahl rechnerisch nicht möglich waren und/oder weitere Koalitionsoptionen bereits vor der Wahl explizit ausgeschlossen wurden. Deshalb könnte einerseits die Segmentierung im Anschluss an eine Große Koalition sinken, da sich die Parteien aufgeschlossener gegenüber anderen Koalitionsoptionen zeigen würden, um eine Neuauflage einer schwarz-roten Regierung zu verhindern ( $H11a$ ). Sollten die Wähler allerdings vermehrt

systemoppositionelle Parteien in die Parlamente wählen, so würden sich andererseits die möglichen Koalitionsoptionen zwischen den Parteien reduzieren und die Segmentierung würde ansteigen (*H11b*).

## IV. Ergebnisse

### 1. Landesebene

Die Richtung der Veränderungen von (parlamentarischem) Format und Fragmentierung ist nicht eindeutig (vgl. Tab. 2). Erst der Blick auf die durchschnittlichen Indikatorenveränderungen (vgl. Tab. 3) liefert ein differenziertes Bild: Während sich beim parlamentarischen Format (weitestgehend) einheitliche Ergebnisse zeigen, steigen das Format und die Fragmentierung seit 1990 an, da nicht nur DIE LINKE, sondern auch weitere kleine Parteien (Freie Wähler, Familien-, Piratenpartei) nennenswert an Zweitstimmen zulegen konnten. Damit gelten *H6* und *H8* für den Zeitraum seit 1990 als bestätigt, während über *H7* keine eindeutige Aussage getroffen werden kann.

**Tab. 2: Veränderungen der einzelnen Indikatoren nach Großen Koalitionen (GK) auf Landesebene zwischen 1946 und 2009 (22 Fälle)**

	+	0	-
Format	8	6	8
parl. Format	7	9	6
EPZ	11	-	11
ASY <sub>RP</sub>	14	-	8
VOL <sup>a</sup>	8	-	11
POL 1	12	-	10
POL 2	8	-	14
SEG <sup>b</sup>	8	4	4
dWB <sup>c</sup>	9	-	9
dS <sub>RP</sub>	9	-	13
dS <sub>OP</sub>	13	-	9
dS <sub>AP</sub>	13	-	9

*Quelle:* Eigene Berechnungen. Zur Bedeutung der Akronyme siehe Abschnitt II.2.

<sup>a</sup> 19 Fälle. Die beiden GK in Hessen (1946-1950) und Rheinland-Pfalz (1948-1951) wurden aus der Analyse entfernt, da die Wahlgänge 1946 (Hessen) und 1947 (Rheinland-Pfalz) die jeweils ersten Landtagswahlen nach Kriegsende waren. Eine Berechnung der Volatilität ist für diese Wahlen nicht möglich, da keine vorherige Wahl als Vergleich zur Verfügung steht. Die bayerische GK (1950-1954) wurde aus der Analyse entfernt, da der starke Rückgang der Volatilität um 23,30 Prozentpunkte durch den ho-

hen Ausgangswert der Landtagswahl 1950 und nicht durch die GK bedingt war.

<sup>b</sup> 16 Fälle. Die GK in Baden-Württemberg (1968-1972), Hessen (1946-1950), Niedersachsen (1967-1970), Thüringen (1994-1999) und (West-)Berlin (1954-1958; 1958-1963) wurden aus der Analyse entfernt, da eine der beiden großen Parteien bei einer der beiden Wahlgänge die absolute Mehrheit erringen konnte.

<sup>c</sup> 18 Fälle. Alle Fälle, bei denen *einer* der Wahlgänge am Tag der Bundestagswahl stattfand, wurden aus der Analyse entfernt (Berlin 1990-1995; Brandenburg 2004-2009; Schleswig-Holstein 2005-2009; Thüringen 1994-1999). Mecklenburg-Vorpommern (1994-1998) verblieb in der Analyse, da *beide* Wahlgänge zeitgleich mit den Bundestagswahlen abgehalten wurden.

**Tab. 3: Durchschnittliche Veränderungen der einzelnen Indikatoren nach Großen Koalitionen (GK) auf Landesebene (22 Fälle)**

	gesamt	vor 1990	seit 1990	GK B/L <sup>a</sup>
Format	0,05	-0,44	0,38	
parl. Format	0,05			1,00
EPZ <sup>b</sup>	0,05	-0,29	0,17	0,27
ASY <sub>RP</sub>	3,02	3,92	1,59	
VOL <sup>c</sup>	-0,57			
POL 1	0,65	-1,10	1,86	2,80
POL 2	-0,79			1,48
SEG <sup>d</sup>	0,09			0,24
dWB <sup>e</sup>	-0,66	0,03	-1,34	-2,13
dS <sub>RP</sub>	-1,83			-6,44
dS <sub>OP</sub>	1,14	-1,33	2,85	2,95
dS <sub>AP</sub>	0,69	-1,34	2,10	3,48

*Quelle:* Eigene Berechnungen. In den Spalten 3-5 sind nur diejenigen Werte aufgeführt, die sich deutlich von der durchschnittlichen Veränderung der einzelnen Indikatoren im gesamten Untersuchungszeitraum unterscheiden. Die Veränderungen von (parlamentarischem) Format, EPZ und SEG werden in Einheiten angegeben, die Veränderungen bei den weiteren Indikatoren in Prozentpunkten. Zur Bedeutung der Akronyme siehe Abschnitt II.2.

<sup>a</sup> Gleichzeitigkeit von Großen Koalitionen auf Bundes- und Landesebene.

<sup>b</sup> 21 Fälle. Die schleswig-holsteinische Landtagswahl 2009 stellt einen statistischen Ausreißer dar (Anstieg der EPZ um 1,69 Einheiten) und wurde aus der Analyse entfernt.

<sup>c</sup> Vgl. Tabelle 2, Anmerkung a.

<sup>d</sup> Vgl. Tabelle 2, Anmerkung b.

<sup>e</sup> Vgl. Tabelle 2, Anmerkung c.

Eine sinkende Wahlbeteiligung nach Großen Koalitionen auf Landesebene (*H3*) kann nicht eindeutig konstatiert werden. In der Hälfte der Fälle steigt die Wahlbeteiligung sogar an.

Die Volatilität sinkt in der Mehrzahl der Fälle (*H10* falsifiziert). Ein Grund hierfür ist, dass die Volatilität bereits bei den Wahlen, die zur Bildung einer Großen Koalition führten, ein hohes Niveau erreicht hatte. Dies ist plausibel, da häufig gerade diese großen Stimmenverschiebungen CDU und SPD dazu zwangen, eine gemeinsame Regierung zu bilden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass wegen der hohen Volatilität oftmals Parteien der Einzug ins Parlament gelungen war, die als nicht koalitionsfähig angesehen wurden.

Zwar sinkt der aggregierte Zweitstimmenanteil von CDU und SPD bei 13 von 22 Landtagswahlen und durchschnittlich um 1,83 Prozentpunkte; allerdings verlieren nur in 7 von 22 Fällen *beide* Regierungsparteien an Stimmen (*H4* falsifiziert). In der Mehrzahl der Fälle gewinnt eine der beiden Regierungsparteien an Stimmen hinzu, kann jedoch nicht die Stimmenverluste des Regierungspartners kompensieren (vgl. auch Haas 2007: 23).

Die Asymmetrie zwischen den Regierungsparteien steigt auf Landesebene in 14 von 22 Fällen an. Diejenige Partei, die den Regierungschef stellt, profitiert in höherem Maße von einer Großen Koalition als der „Juniorpartner“ (*H5* bestätigt). Ein Effekt, der eher den Sozial- als den Christdemokraten zugutezukommen scheint: Stellt die SPD den Regierungschef, so gewinnt sie im Mittel 1,57 Prozentpunkte an Zweitstimmen gegenüber den vorherigen Landtagswahlen hinzu (CDU bzw. CSU: 0,25 Prozentpunkte<sup>12</sup>).

Seit 1990 können sowohl die Oppositions- als auch die außerparlamentarischen Parteien ihre Zweitstimmenanteile im Anschluss an Große Koalitionen steigern (*H1* und *H2* bestätigt). Das durch die Stimmenverluste der beiden Regierungsparteien freigewordene Wählerpotenzial wird jedoch eher von den Oppositions- als von den außerparlamentarischen Parteien aufgenommen (vgl. Tab. 4).

**Tab. 4: Produktmomentkorrelationen zwischen den Veränderungen einzelner Indikatoren nach Großen Koalitionen auf Landesebene<sup>a</sup>**

	EPZ	POL 1	POL 2	SEG	dS <sub>RP</sub>
EPZ					-0,92
POL 1			0,86	0,62	
POL 2		0,86		0,70	
SEG		0,62	0,70		
dS <sub>RP</sub>	-0,92				
dS <sub>OP</sub>	0,80				-0,88
dS <sub>AP</sub>	0,75				-0,79

*Quelle:* Eigene Berechnungen. Zur Bedeutung der Akronyme siehe Abschnitt II.2.

<sup>a</sup> Der Pearson'sche Produktmomentkorrelationskoeffizient ist ein Zusammenhangsmaß für intervallskalierte und normalverteilte Variablen. Es werden ausschließlich Korrelationen betrachtet, bei denen Pearson's  $r$  größer als (+/-) 0,6 ist, da bei Aggregatdatenanalysen erst ab dieser Größenordnung aussagekräftige Korrelationskoeffizienten erreicht werden (Lauth et al. 2009: 101). Auf die Ausgabe der Signifikanzniveaus wird verzichtet, da es sich bei der Anzahl der Großen Koalitionen um eine Vollerhebung handelt.

Die Analyse zeigt allerdings auch, dass nicht alle Oppositionsparteien an Zweitstimmen zulegen konnten, wenn mehrere von ihnen im Parlament vertreten waren: In der Mehrzahl der Fälle profitierte nur *eine* der Oppositionsparteien von der Großen Koalition. Für den Zweitstimmenanstieg der außerparlamentarischen Parteien sind weniger die Stimmengewinne rechtsextremistischer Parteien ursächlich, sondern vor allem die größeren Stimmenzuwächse weiterer kleinerer Parteien.

Die Polarisierung nimmt ab, wenn DIE LINKE *nicht* als extremistische bzw. systemoppositionelle Partei angesehen wird (POL 2).<sup>13</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die rechtsextremistischen Parteien trotz der vereinzelt Erfolge von DVU, NPD und REP über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg betrachtet an Stimmen verlieren. Dies konnte von Haas (2007: 23f.) aufgrund des kürzeren Untersuchungszeitraumes nicht gezeigt werden. Im gesamten Untersuchungszeitraum wird vor allem der linke Rand des Parteiensystems gestärkt (*H9* für POL 1 bestätigt). Für die Zeit nach der Wiedervereini-

<sup>12</sup> Ohne die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 2001, bei der die CDU 17 Prozentpunkte an Zweitstimmen verlor.

<sup>13</sup> Der linke Rand des politischen Spektrums blieb bei dieser Berechnung seit 1963 leer.

gung hängt dies vor allem mit den zunehmenden Stimmenzuwächsen der Linkspartei zusammen.

Segmentierungsgrad und Polarisierung korrelieren stark miteinander, denn „Segmentierungsercheinungen“ zeigen sich „am häufigsten gegenüber Parteien an den beiden Polen des ideologischen Spektrums“ (Niedermayer 2000b: 224). Infolge Großer Koalitionen können als nicht-koalitionsfähig erachtete Parteien in die Landesparlamente einziehen bzw. ihren Zweitstimmenanteil steigern, wenn sie bereits im Parlament vertreten waren. Beides schränkt den Handlungsspielraum der anderen parlamentarischen Parteien bei der Koalitionsbildung deutlich ein, wodurch die Segmentierung ansteigt (*H11b* bestätigt). Die Existenz Großer Koalitionen trägt folglich nicht dazu bei, die prinzipielle Koalitionsfähigkeit zwischen den einzelnen Parteien zu erhöhen (*H11a* falsifiziert).

## 2. Bundesebene

Die Erkenntnisse für die Auswirkungen der beiden Großen Koalitionen auf gesamtstaatlicher Ebene auf das Bundesparteiensystem lassen sich in die jeweiligen Trends auf Landesebene einbetten. Die erste Große Koalition (1966-1969) hatte ein sinkendes Format und eine geringere Fragmentierung des Parteiensystems zur Folge. Darüber hinaus sanken Asymmetrie und Volatilität leicht ab, die Wahlbeteiligung ging marginal zurück (vgl. Tab. 5).

**Tab. 5: Veränderungen der einzelnen Indikatoren nach Großen Koalitionen (GK) auf Bundesebene**

	1. GK	2. GK
Format	-1	1
parl. Format	0	0
EPZ	-0,06	0,87
ASY <sub>RP</sub>	-4,90	9,80
VOL	-0,80	4,00
POL 1	2,30	3,10
POL 2	2,30	-0,10
SEG	0	0
dWB	-0,10	-6,90
dS <sub>RP</sub>	1,90	-12,60
dS <sub>OP</sub>	-3,70	10,60
dS <sub>AP</sub>	1,80	2

*Quelle:* Eigene Berechnungen. Die Veränderungen von (parlamentarischem) Format, EPZ und SEG werden in Einheiten angegeben, die Veränderungen bei den weiteren

Indikatoren in Prozentpunkten. Zur Bedeutung der Akronyme siehe Abschnitt II.2.

Der aggregierte Zweitstimmenanteil der beiden Regierungsparteien stieg an, während die einzige Oppositionspartei, die FDP, Stimmenverluste hinnehmen musste. Wie bei der zweiten Großen Koalition (2005-2009) zogen keine weiteren Parteien in den Bundestag ein, obwohl die außerparlamentarischen Parteien an Stimmen zulegen konnten. Die Segmentierung blieb nach beiden schwarz-roten Bundesregierungen unverändert. Im Unterschied zu 1969 ging 2009 der gemeinsame Zweitstimmenanteil von CDU/CSU und SPD deutlich zurück, da die Sozialdemokraten stark an Stimmen einbüßten. Dadurch stieg auch die Asymmetrie zwischen den beiden Regierungsparteien beachtlich an. Insbesondere die Oppositions-, aber auch die außerparlamentarischen Parteien, profitierten 2009 von der Schwäche der beiden großen Parteien. Konsequenterweise erhöhten sich auch Fragmentierung und Volatilität, während die Wahlbeteiligung deutlich zurückging. 1969 war das Parteiensystem nach der Bundestagswahl polarisierter, da die NPD Stimmenzuwächse verzeichnen konnte. Die Einschätzung des Polarisierungsgrades des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2009 hängt von der Betrachtungsweise der Linkspartei ab: Würde sie als systemoppositionell angesehen werden, so wäre das Bundesparteiensystem deutlich polarisierter als nach der Bundestagswahl 2005. Die Rechtsextremen verloren hingegen von einem niedrigen Ausgangsniveau noch weiter an Zweitstimmen.

## 3. Gleichzeitigkeit von Großen Koalitionen auf Bundes- und Landesebene

Haas (2007: 26) schlussfolgert bei ihrer Untersuchung für den Zeitraum 1990-2007, dass Große Koalitionen auf Bundesebene größere Auswirkungen auf das Bundesparteiensystem und die Länderparteiensysteme haben als schwarz-rote Regierungsbündnisse in den Ländern auf das jeweilige Landesparteiensystem. Deshalb wurden in der Analyse die einzelnen Fälle auf Landesebene dahingehend untersucht, ob eine gleichzeitig amtierende Große Koalition auf Bundesebene einen verstärkenden Einfluss auf die Auswirkun-

gen schwarz-roter Regierungsbündnisse für die einzelnen Parteiensystemeigenschaften auf Länderebene hat.

Dieser Einfluss lässt sich bei beinahe allen Indikatoren zeigen (vgl. Tab. 3). Das parlamentarische Format erhöht sich durchschnittlich um eine ganze Partei und einem größeren Anteil nicht-koalitionsfähiger Parteien gelingt der Einzug in die Parlamente, sodass sich die Parteiensysteme in beträchtlichem Maße polarisieren und knapp ein Viertel an theoretischen Koalitionsmöglichkeiten mit extremistischen Parteien hinzukommt, welche die restlichen Parteien politisch aber nicht realisieren möchten.

Generell gilt, dass die Regierungsparteien auf Bundesebene bei den folgenden Landtagswahlen fast immer an Stimmen verlieren, während die Opposition zulegen kann (Burkhart 2007: 196). Dies ist auch bei der Gleichzeitigkeit von Großen Koalitionen in Bund und Land der Fall. Die beiden Regierungsparteien müssen deutlich größere Verluste hinnehmen als bei Landtagswahlen, bei denen eine andere Bundesregierung amtiert. Die Oppositions- und außerparlamentarischen Parteien gewinnen bei Landtagswahlen im Anschluss an Große Koalitionen in höherem Maße an Zweitstimmen hinzu, wenn gleichzeitig im Bund eine CDU/CSU-SPD-Koalition regiert. Dies gilt insbesondere für DIE LINKE, da auch POL 1 bei einer Gleichzeitigkeit von Großen Koalitionen in Bund und Land in höherem Maße ansteigt. Allerdings ist der Aufschwung der Linkspartei eher mit der Unzufriedenheit vieler ehemaliger SPD-Wähler zu erklären und weniger mit den Auswirkungen Großer Koalitionen.

Die Wahlbeteiligung sinkt scheinbar vermehrt bei einer Gleichzeitigkeit von Großen Koalitionen in Bund und Land. Dieser Befund lässt sich jedoch nicht aufrechterhalten, wenn die anderen Landtagswahlen analysiert werden, die während der beiden Legislaturperioden Großer Koalitionen im Bund abgehalten wurden: Die Wahlbeteiligung sinkt bei diesen 14 Landtagswahlen durchschnittlich um 2,74 Prozentpunkte.<sup>14</sup> Eine

eindeutige Aussage, ob die gleichzeitige Existenz Großer Koalitionen im Bund und im jeweiligen Bundesland die Landtagswähler vermehrt vom Wahlgang abhält, kann deshalb nicht getroffen werden.

## V. Schlussbetrachtung

Eine drastische Veränderung oder gar Destabilisierung des Parteiensystems, gleich ob auf Bundes- oder auf Landesebene, ist von Großen Koalitionen nicht zu erwarten. Ob sich ihre Auswirkungen auf die Parteiensysteme in Bund und Ländern signifikant von den Auswirkungen anderer Regierungen auf die jeweiligen Parteiensystemeigenschaften unterscheidet, bedarf einer Analyse aller bisherigen Bundes- und Landesregierungen.

Der vorliegende Beitrag zeigt jedoch, dass die Auswirkungen Großer Koalitionen auf Bundes- und Landesebene zwischen 1946 und 2009 auf einzelne Parteiensystemeigenschaften vor allem die allgemeinen Entwicklungstrends der Parteiensysteme widerspiegeln. Die Ansicht von Seemann und Bukow (2010: 34, 36) für die Bundesebene gilt auch für die Landesebene: Eher zwingen Veränderungen in den Parteiensystemen die politischen Akteure zur Bildung Großer Koalitionen als dass schwarz-rote Regierungsbündnisse die Parteiensysteme nachhaltig verändern.

Dennoch konnte gezeigt werden, dass sich die Auswirkungen schwarz-roter Landesregierungen auf einzelne Parteiensystemeigenschaften verstärken, wenn *gleichzeitig* im Bund eine Große Koalition regiert. Eine Untersuchung aller Landtagswahlen, die während kongruenter Bundes- und Landesregierungen abgehalten wurden, könnte Aufschluss darüber geben, ob diese Ergebnisse nur im (außergewöhnlichen) Falle einer Gleichzeitigkeit von Großen Koalitionen in Bund und Land gelten oder ob sich dahinter bestimmte Muster verbergen, nach denen die Landtagswähler ihre Wahlentscheidung treffen.

<sup>14</sup> Der Fall Mecklenburg-Vorpommern (2002-2006) wurde aus der Analyse entfernt, um möglichen Verzerrungen vorzubeugen, da die Landtagswahl 2002 gleichzeitig mit der Bundestagswahl stattfand.

## Literatur

- Barthel, E.*, 1971: Hat die Große Koalition in der BRD zu einer Korrosion des Parlamentarismus geführt? Berlin: Diplomarbeit.
- Burkhardt, S.*, 2007: Der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen, in: *J. Schmid/ U. Zolleis* (Hrsg.), *Wahlkampf im Südwesten. Parteien, Kampagnen und Landtagswahlen 2006 in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz*. Berlin: LIT Verlag, S. 191-207.
- Debus, M.*, 2008: Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. S. 57-78 in: *U. Jun/M. Haas/O. Niedermayer* (Hrsg.), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Decker, F.*, 2002: Perspektiven des Rechtspopulismus in Deutschland am Beispiel der „Schill-Partei“. *Aus Politik und Zeitgeschichte B 21*: 22-31.
- Decker, F.*, 2007: Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen. *Aus Politik und Zeitgeschichte 35-36*: 26-33.
- Haas, M.*, 2007: Auswirkungen der Großen Koalition auf das Parteiensystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte 35-36*: 18-26.
- Jun, U.*, 2007: Parteiensystem und Koalitions-konstellationen vor und nach der Bundestagswahl 2005, in: *F. Brettschneider/O. Niedermayer/B. Weißels* (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 491-515.
- Kaltefleiter, W.*, 1967: Die Große Koalition. Verfassungspolitische Aufgaben und Probleme. *Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19*: 3-23.
- Knorr, H.*, 1974: Die Große Koalition in der parlamentarischen Diskussion der Bundesrepublik 1949-65. *Aus Politik und Zeitgeschichte 33*: 24-47.
- Knorr, H.*, 1975: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 bis 1969. Struktur und Einfluß der Koalitionsfraktionen und ihr Verhältnis zur Regierung der Großen Koalition. Meisenheim am Glan: Verlag Anton Hain.
- Laakso, M./Taagepera, R.*, 1979: “Effective” Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe. *Comparative Political Studies 12*: 3-27.
- Lauth, H.-J./Pickel, G./Pickel, S.*, 2009: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- März, P.*, 2007: Große Koalitionen in Deutschland, in: *E. Jesse/E. Klein* (Hrsg.), *Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 119-177.
- Niedermayer, O.*, 1996: Zur systematischen Analyse der Entwicklung von Parteiensystemen, in: *O.W. Gabriel/J.W. Falter* (Hrsg.), *Wahlen und politische Einstellungen in westlichen Demokratien*. Frankfurt a.M.: Peter Lang, S. 19-49.
- Niedermayer, O.*, 2000a: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems: eine quantitative Analyse, in: *M. Klein/W. Jagodzinski/E. Mochmann/D. Ohr* (Hrsg.), *50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 106-125.
- Niedermayer, O.*, 2000b: Parteiensystementwicklung in Deutschland: Rheinland-Pfalz im Vergleich, in: *U. Sarcinelli/J.W. Falter/G. Mielke/B. Benzner* (Hrsg.), *Politische Kultur in Rheinland-Pfalz*. Mainz/München: v. Hase & Koehler, S. 213-227.
- Niedermayer, O.*, 2007: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: *F. Decker/V. Neu* (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 114-135.
- Pedersen, M.N.*, 1979: The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research 7*: 1-26.
- Roberts, G.K.*, 1990: Party System Change In West Germany: Land-Federal Linkages, in: *P. Mair/G. Smith* (Hrsg.), *Understanding Party Sys-*

tem Change in Western Europe. London: Frank Cass & Co. Ltd, S. 98-113.

*Rummel, A.* (Hrsg.), 1969: Die Große Koalition 1966-1969. Eine kritische Bestandsaufnahme. Freudenstadt: Eurobuch-Verlag August Lutzeyer.

*Sartori, G.*, 1976: Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

*Schneider, F.*, 1968: Die Große Koalition – zum Erfolg verurteilt? Mainz: v. Hase & Koehler.

*Schneider, F.*, 1969: Große Koalition. Ende oder Neubeginn? München: dtv.

*Schniewind, A.*, 2008: Parteiensysteme, in: *M. Freitag/A. Vatter* (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer: Politische Institutionen im Vergleich. Stuttgart: UTB, S. 63-109.

*Schüttemeyer, S.S.*, 1990: Regierungen und Regierungskoalitionen in Bund und Ländern 1946-1990. Zeitschrift für Parlamentsfragen 21: 470-472.

*Seemann, W./Bukow, S.*, 2010: Große Koalitionen in Deutschland, in: *S. Bukow/W. Seemann* (Hrsg.), Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-40.

*Spier, T.*, 2010: Das Ende der Lagerpolarisierung? Lagerübergreifende Koalitionen in den deutschen Bundesländern 1949-2009, in: *K.-R. Korte* (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 298-319.

*Völkl, K.*, 2009: Reine Landtagswahlen oder regionale Bundestagswahlen? Eine Untersuchung des Abstimmungsverhaltens bei Landtagswahlen 1990-2006. Baden-Baden: Nomos.

*Ware, A.*, 1996: Political Parties and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.

## Minderheitsregierungen und Wahlerfolge

Dr. Stephan Klecha\*

Minderheitsregierungen gelten als Wagnisse im bundesdeutschen Regierungssystem. In dessen mehrheitsfixierter parlamentarischer Demokratie sind sie bislang jedenfalls selten anzutreffen. Ganze 23 Minderheitsregierungen hat es auf Bundes- oder Landesebene gegeben, damit sind weniger als ein Zehntel aller Regierungen in Deutschland diesem Format zuzurechnen.

Sieben Minderheitsregierungen existierten zudem nur als amtierende geschäftsführende Regierungen, die bloß im Amt verblieben, weil sich nach regulären Landtagswahlen keine neue parlamentarische Mehrheit für eine Nachfolgeregierung ergeben hatte. Maximal zwei Jahre konnte sich eine solche Minderheitsregierung im Amt halten. Acht Minderheitsregierungen entstanden, nachdem eine vorherige Mehrheitsregierung ihre parlamentarische Unterstützung im Verlauf der Legislaturperiode verloren hatte. Bis zu meistens vorgezogenen Neuwahlen verging dann nicht mehr als ein Jahr. Gerade einmal acht Minderheitsregierungen sind schließlich originär auch als solche ins Amt gelangt. Originär meint, dass bereits bei der Investitur die sie tragenden Fraktionen über keine parlamentarische Mehrheit verfügten. Vier dieser Regierungen (sowie noch eine geschäftsführende) konnten im Verlauf der weiteren Wahlperiode in den Status einer Mehrheitsregierung wechseln, nachdem Minister einer weiteren Partei in das Kabinett eingetreten waren. Einmal war das Ziel der Minderheitsregierung dabei von vornherein Neuwahlen zu erwirken, und drei Minderheitsregierungen haben die gesamte Legislaturperiode durchgestanden beziehungsweise sind noch im Amt. Alles in allem sind Minderheitsregierungen also bislang recht selten und durchaus kurzlebig gewesen.

\* Der Autor ist als Sozialwissenschaftler im Lehrbereich Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland an der Humboldt-Universität zu Berlin tätig.

**Tabelle 1: Minderheitsregierungen in Deutschland**

Geschäftsführende Minderheitsregierungen <sup>1</sup>	Minderheitsregierungen nach Koalitionsbrüchen oder Mehrheitsverlusten	Originäre Minderheitsregierungen
Schleswig-Holstein 1962	Bund 1972	Schleswig-Holstein 1951
Saarland 1975-1977	Hessen 1987	Niedersachsen 1976-1977
Hamburg 1982	Niedersachsen 1989-1990	Berlin 1981-1983
Hessen 1982-1984	Berlin 1990-1991	Hessen 1984-1985
Hamburg 1986-1987	Brandenburg 1994	Sachsen-Anhalt 1994-1998
Schleswig-Holstein 1987-1988	Hamburg 2003-2004	Sachsen-Anhalt 1998-2002
Hessen 2008-2009	Schleswig-Holstein 2009	Berlin 2001-2002
	Hamburg 2010-2011	Nordrhein-Westfalen seit 2010

Die gescheiterten Versuche in Schleswig-Holstein 2005 und Hessen 2008 sowie die jüngste Regierungsbildung in Nordrhein-Westfalen 2010 zeigen aber, dass Minderheitsregierungen möglicherweise künftig für die Regierungsbildung an Bedeutung gewinnen könnten. Der folgende Beitrag wird sich der Frage widmen, warum Parteien die Bildung solcher Regierungen überhaupt anstreben sollten. Dazu wird im ersten Teil herausgearbeitet, inwiefern Minderheitsregierungen im deutschen Regierungssystem systemwidrig erscheinen. Im zweiten Teil werden die Wandlungen des Parteiensystems betrachtet, welche möglicherweise verstärkt Minderheitsregierungen hervorrufen könnten. Im dritten und letzten Teil wird dann der Frage nachgegangen, mit welchen Konsequenzen Parteien dafür beim Wähler rechnen müssen.

### Minderheitsregierungen als Regierungsform

In einer parlamentarischen Demokratie geht die Regierung aus einem vom Volk gewählten Parla-

<sup>1</sup> Unter Einbezug „immerwährender“ Regierungen, die nach Neuwahlen über keine parlamentarische Mehrheit mehr verfügten.

ment hervor, dem sie hernach gegenüber verantwortlich bleibt (Hennis 1999: 246). Diese Bindung an das parlamentarische Vertrauen wird durch Abstimmung festgestellt. Die damit häufig verbundene Wahl der Regierung und vor allem ihre mögliche Abwahl durch selbiges gelten deswegen als die wichtigsten Rechte des Parlaments.

Daraus folgt fast notwendigerweise das Erfordernis für Regierungen, eine mehrheitliche Unterstützung im Parlament zu erlangen. Sie müssen sich in irgendeiner Form auf eine entsprechende Mehrheit stützen (positiver Parlamentarismus) oder wenigstens verhindern, dass sich eine Mehrheit gegen sie bildet (negativer Parlamentarismus). Beides ist in jedem Falle gegeben, wenn die Regierung eine absolute Mandatsmehrheit im Parlament hinter sich weiß. Vor allem im positiven Parlamentarismus, wie er den Verfassungen des Bundes und der Länder in Deutschland zugrunde liegt, ist die einfache oder teilweise auch die absolute Mehrheitsfähigkeit bei der Investitur einer Regierung sogar zwingende Voraussetzung.

Das parlamentarische Regierungssystem ist insoweit grundlegend auf die Mehrheitsfähigkeit einer Regierung angelegt. Allerdings bringt es das Verhältniswahlrecht regelmäßig mit sich, dass das Parteiensystem fragmentiert ist. Dieses führt dann dazu, dass eine einzelne Partei nur selten über eine Mehrheit im Parlament verfügt, was Koalitionen zur Mehrheitsbildung unausweichlich macht. Die Parteien, die ansonsten um Wählerstimmen, Einflüsse und Machtressourcen wetteifern, müssen dafür ihre Konkurrenz zueinander „transformieren“ (Decker 2009a: 74f). Wenn sie dazu nicht bereit sind oder ihnen dieses misslingt, sind parlamentarische Mehrheiten aber kurzzeitig oder dauerhaft nicht herstellbar. Für diese Situation bedarf es einiger Vorkehrungen, um zu verhindern, dass ein regierungsloser Zustand eintritt. Das moderne Staatswesen kann generell nicht ohne eine Regierung auskommen. Um dem gerecht zu werden, müssen parlamentarische Regierungssysteme sich dann im Grunde genommen systemwidrig verhalten und auf das ihnen inhärente Mehrheitserfordernis verzichten.

Zwei Wege können dazu grundsätzlich beschränkt werden. Erstens kann einer amtierenden Regierung die Pflicht auferlegt werden, vorerst im Amt zu bleiben. Sie stützt ihre Legitimation dann auf eine frühere Investitur, die sie unter den aktuellen Bedingungen nicht (mehr) erreichen würde. Sie kann dennoch weiter amtieren, solange das Parlament nicht in der Lage ist, eine andere mehrheitsfähige Regierung ins Amt zu wählen. Das Parlament suspendiert die Mehrheitsregel auf Zeit beziehungsweise es muss auf einen destruktiven Sturz einer Regierung verzichten. Wie lange dieser Zustand währen soll, kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Einer unbegrenzten Dauer stehen in einigen Verfassungen strenge zeitliche Fristen gegenüber, deren Überschreiten entweder Neuwahlen des Parlaments nach sich zieht oder ein vereinfachtes Verfahren der Regierungsbildung zulässt (Reutter 2008: 208ff).

Solche vereinfachten Verfahren stellen die zweite Option dar, das Mehrheitsprinzip zu relativieren. Dazu kann das Parlament eine Regierung ins Amt wählen, die zwar nicht von einer absoluten Mehrheit unterstützt wird, die aber eine hinreichend große Minderheit hinter sich versammelt und dadurch eine einfache oder relative Mehrheit aufbringen kann. Das Parlament wahrt sodann seine Kompetenz, die Regierung zu wählen, suspendiert oder modifiziert gleichzeitig aber seine Mehrheitsregeln bis es in der Lage ist, wieder eine Mehrheitsregierung zu wählen.

Minderheitsregierungen sind also als zulässige Ausnahme im mehrheitsfixierten parlamentarischen System konzipiert. Sie werden aber nicht zuletzt wegen der fortbestehenden und nur temporär suspendierten Mehrheitsfixierung als „Übergangskonstellationen“ eingestuft (Korte/Florack/Grunden 2006: 104). Es gibt freilich einige parlamentarische Regierungssysteme, in denen sie häufig anzutreffen sind. In Europa verfügt immerhin jedes dritte Regierungskabinett über keine parlamentarische Mehrheit (Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002; v. Beyme 1999: 476f; Müller/Ström 2000: 561). Manche Regierungen sind freilich nur der äußeren Form nach Minderheitsregierungen, weil einzelne Parteien zwar nicht in der Regierung über Posten vertreten sind, wohl aber das Regierungsprogramm über-

wiegend billigen und gemeinsam mit den Regierungsfractionen die zentralen Gesetzgebungsvorhaben im Parlament mit durchsetzen (Steffani 1991: 25; Decker 2009b: 449). Stützt sich eine Minderheitsregierung dann dauerhaft auf einen verlässlichen Partner, kann sie fast so gut auf parlamentarische Mehrheiten zählen wie eine Mehrheitskoalition („Quasi-Koalitions-Modell“, Strohmeier 2009: 275). Sodann wird eine exekutive Minderheits- durch eine legislative Mehrheitskoalition im Parlament getragen.

Demgegenüber gibt es aber auch Regierungssysteme, in denen Mehrheiten alternierend im Parlament gesucht werden oder es jenseits parlamentarischer Mehrheiten Möglichkeiten für die Regierungen gibt, die eigene Agenda umzusetzen. Als erklärende Variable für die Abweichungen der Regierungssysteme in Bezug auf die Wahl von Koalitions- und Regierungsformaten werden verfassungsrechtliche Vorgaben, das Wahlrecht und das Parteiensystem genannt (v. Beyme 1970; Ström 1990; Decker 2007; Korte 2009a).

### **Strategische Erwägungen zum Abschluss von Minderheitsregierungen**

Politikwissenschaftler (Hennis 1999: 248; Decker 2007: 26) wie Staatsrechtler (Liesegang 1983: 842; Herzog 2000: 43) sehen den Schlüssel für die Stabilität des deutschen Regierungssystems nebst seiner Präferenz für Mehrheitsregierungen vor allem in der bisherigen Struktur des Parteiensystems. Seit den 1960er Jahren waren kleine (Mehrheits-)Koalitionen von zwei Parteien typisch. Im „Zweieinhalbparteiensystem“ (Niedermayer 2001: 107) besaß die FDP dabei eine Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung (Rudzio 2003: 152). Wenn die beiden großen Parteien die absolute Mehrheit verfehlten, war eine parlamentarische Mehrheit stets durch eine Koalition mit der FDP zu erreichen. Die Erweiterung des Parteiensystems um die Grünen beraubte die FDP dann ihrer Scharnierrolle. Stattdessen formierten sich zwei relativ festgefügte Lager, die grundsätzlich zwei realistische Optionen auf eine Mehrheitsregierung zuließen, ein Bündnis von Union und FDP oder eine rot-grüne Regierungsmehrheit. Das Partei-

ensystem war so zu einem gemäßigt bipolaren System geworden („Zwei-Parteiengruppensystem“, Rudzio 2003: 153; „Zwei-Plus-Zwei-Parteiensystem“, Haas/Jun/Niedermayer 2008: 24) und trotz einiger durchaus relevanter Abweichungen waren lagerimmanente Zweiparteienkoalitionen fortan weit überwiegend etabliert. Sie wurden von den Parteien auch verstanden als „Allianz der verschiedenen Lebenswelten lediglich eines Lagers (...) als eine Art von Binnenintegration, nicht als die strategische Möglichkeit, komplementäre soziale und kulturelle Kräfte neu zu bündeln“ (Klatt/Walter 2009: 309). Im Grunde galt: Ein politisches Lager erlangte eine Mehrheit bei den Wahlen und war hernach in der Lage, eine verlässliche parlamentarische Mehrheit zu organisieren.

Das westdeutsche Parteiensystem war gerade vor diesem Hintergrund überaus berechenbar. Etwas anders entwickelte sich das ostdeutsche Parteiensystem nach 1990. In den neugewählten Landtagen waren stets CDU, SPD und PDS vertreten. Hinzu kamen in der ersten Wahlperiode die FDP und in vier der fünf Länderparlamente (also ohne Berlin) die Grünen beziehungsweise deren ostdeutsche Partner von Bündnis 90. Anfangs konnte trotz der postkommunistischen PDS in vier der fünf Länder noch eine zum westdeutschen Muster konforme Regierungsbildung erfolgen. Nachdem FDP und Grüne mit einer Ausnahme in den beiden folgenden Wahlperioden durchgängig an der Sperrklausel scheiterten, war wegen der anhaltenden mittleren Stärke der PDS in drei der fünf Länder eine Situation eingetreten, wie sie in Berlin schon seit 1990 bestand: SPD und CDU waren gleichermaßen nicht in der Lage, eine Regierung nach einem üblichen Muster zu bilden. Beiden Parteien stand nur die Option der Großen Koalition zur Verfügung, solange sie nicht mit der PDS kooperierten. Dazu rang sich die SPD schließlich zögerlich und unter Inkaufnahme etlicher Konflikte durch.

Dieses führte zur Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt 1994, der 1998 eine reine SPD-Minderheitsregierung nachfolgte. Beide Regierungen stützten sich dabei im Landtag im Wesentlichen auf die Stimmen der PDS. Ebenso der rot-grüne Übergangssenat in

Berlin 2001. Aufbauend auf diese Kooperationserfahrungen gelangten in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Brandenburg schließlich rot-rote Mehrheitskoalitionen ins Amt. Insgesamt war in Ostdeutschland eine recht überschaubare, aber von Westdeutschland abweichende Konstellation entstanden.

Seit 2001/2002 wandeln sich die beiden soweit getrennten Parteiensysteme in Ost- und Westdeutschland und nähern sich darüber einander an, was nicht ohne Folgen für die Koalitionsmöglichkeiten bleibt. Entgegen einer früheren Annahme (Haas/Jun/Niedermayer 2008: 24) hat es trotz regionaler Differenzen damit in kürzester Zeit eine Angleichung der Parteiensysteme in den Ländern gegeben, die sich auf der Bundesebene widerspiegelt und Folgen für die Koalitionspolitik hat.

Im nunmehr gesamtdeutschen „fluiden Fünfparteiensystem“ (Niedermayer 2001; s.a. Niedermayer 2010) ist es keineswegs gesichert, dass eines der beiden bisherigen Lager eine Mehrheit der Mandate erhält. 2005 reichte es auf Bundesebene erstmals seit 1949 nicht mehr für eine kleine Koalition von SPD beziehungsweise CDU/CSU mit einem einzigen Koalitionspartner. Der Abschluss einer Großen Koalition war vor dem Hintergrund wechselseitiger Koalitionsschlussfolgerungen die logische Folge (Decker 2011: 111).

Obwohl 2009 die Union dann wieder mit der FDP eine typische Mehrheitskoalition eines altbundesdeutschen Lagers bilden konnte, dürfte die Regierungsbildung auf Bundes- wie auf Länderebene für die kommenden Jahre vielfach kompliziert bleiben. Mehrheiten von einer oder zwei Parteien aus einem Lager sind jedenfalls nicht mehr garantiert. Die Bundesrepublik ist daher auf der Suche nach neuen Koalitionsformaten (Korte 2009b: 68; Eith 2010: 121).

Den formalisierten Ansätzen zur Koalitionsbildung zufolge (Gamson 1961; Riker 1962, Leiserson 1968; De Swaan 1973; Axelrod 1970; Bräuninger/Debus 2008) müsste es eigentlich auch in einem Fünfparteiensystem relativ einfach sein, mehrheitsfähige Koalitionen zu bilden. Schließlich streben Parteien möglichst viele Re-

gierungsämter an (office-seeking) und wollen ihre eigenen Politikziele umzusetzen (policy-seeking), wofür parlamentarische Mehrheiten unumgänglich sind. Doch die Parteien zögern, sich im Fünfparteiensystem innovativ zu verhalten.

Eine gewisse Akzeptanz genießen bei schwierigen Mehrheitsverhältnissen Große Koalitionen aus SPD und Union (Decker 2011: 303). Seit 1990 sind immerhin neun Bundesländer und der Bund wenigstens zwischenzeitlich so regiert worden, darunter sämtliche ostdeutschen Bundesländer. Die vier Jahre der Großen Koalition im Bund waren zugleich die Hochzeit selbiger in den Ländern. Zwischenzeitlich waren sieben Länder gleichzeitig von einer Großen Koalition regiert worden.

Gegen die These einer drohenden Perpetuierung (siehe Decker 2009a: 81; Oberndorfer/Mielke/Eith 2009: 269) kann bislang noch eingewandt werden, dass es nur in Berlin, Brandenburg und Bremen zu einer Fortsetzung der Zusammenarbeit nach dem Ende einer Legislaturperiode kam. Unabhängig davon erfreut sich die Große Koalition nur einer sehr begrenzten Popularität. Schon der bloße Abschluss einer solchen Verbindung reizt einen Teil der Wissenschaft beträchtlich. Als „demokratischer Sündenfall“ (Kielmansegg 2002) gilt es, wenn sich die beiden Hauptkonkurrenten des politischen Systems miteinander verbinden. Es wird gar ein „Widerspruch zum parlamentarischen System“ ausgemacht (Renzsch/Schieren 1997: 403), weil die Regierung nicht mehr vollständig abgewählt werden kann. Allein zur Auflösung institutioneller Verflechtungen auf Bundesebene erscheint die Große Koalition temporär erstrebenswert (Walter 2004: 84ff). Diese mangelnde Popularität in der Wissenschaft wird von den betreffenden Parteien geteilt. Die Spitzen wie die Anhänger von Union und SPD verspüren eine grundsätzliche Abneigung dagegen. Die bisherigen Bündnisse gelangten deswegen oftmals nur ins Amt nach vorherigen zähen und konfliktreichen innerparteilichen Debatten, denen sich vor allem die SPD-Führung ausgesetzt sah (Eith 2010: 121).

Im Wählerverhalten lassen sich aus Sicht der beteiligten Parteien ebenfalls gute Gründe finden, um Große Koalitionen zu vermeiden. Nur bei zwei Wahlen seit 1990 (Bürgerschaftswahl in Bremen 1999 und Landtagswahl in Brandenburg 2009) gingen SPD und CDU aus einer Großen Koalition heraus gleichermaßen gestärkt hervor. Ansonsten hat immer mindestens eine der beiden Parteien an Stimmenanteilen verloren. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass eine Große Koalition auf Bundesebene die Wahlergebnisse beider Parteien auf Landesebene negativ beeinflusst (Hunsicker/Schroth 2010: 344).

Weil die Parteien ihren potentiellen Erfolg bei den folgenden Wahlen in die Suche nach einer geeigneten Regierungskonstellation einbeziehen (siehe Budge/Keman 1990: 121ff; Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002: 13; Decker 2009b: 442f), sind die negativen Folgen einer Großen Koalition also ein durchschlagendes Argument, solche Bündnisse zu vermeiden. Nun sind aber auch andere Bündnisse abseits der gewohnten nicht ohne Risiko. Die beiden vorzeitig zerbrochenen Ampelkoalitionen in Bremen und Brandenburg und die ebenfalls vorzeitig gelöste CDU/Schill/FDP-Koalition in Hamburg dienen kaum als positive Referenzbeispiele für Dreierkoalitionen. Freilich konnte die Partei des Ministerpräsidenten danach ihre Position als stärkste Partei behaupten und teilweise sogar ausbauen. Der Erfolg ging jedoch eindeutig auf Kosten der kleineren Parteien, die hinterher keine Regierungsverantwortung mehr tragen konnten und überdies mit einer Ausnahme durchweg aus den jeweiligen Landtagen ausscheiden mussten. Lagerübergreifende Bündnisse schließlich dürften nach dem Ende der schwarz-grünen Koalition in Hamburg gegenwärtig ebenfalls eher außerhalb des koalitionspolitischen Präferenzrahmens liegen.

Alle Parteien haben sich zudem damit auseinandersetzen, dass die Wähler sehr skeptisch bis ablehnend reagieren, wenn die Parteien ihre gewohnten Lager durchbrechen und sich machtbewusst neuen Koalitionen öffnen (Schöppner 2009: 261; Oberndörfer/Mielke/Eith 2009: 265). Wenn Parteien sich zudem viele Koalitionsoptionen offenhalten, weichen einige ihrer vorheri-

gen Wähler eher auf eine vorhandene Zweitpräferenz aus, die ihnen in dieser Frage eine klare Orientierung verspricht (Meffert/Geschwend 2009; Linhart/Huber 2009). Insofern ist es nachvollziehbar, dass die Parteien allesamt bislang wenig Bereitschaft verspüren, sich koalitionspolitisch besonders innovativ zu verhalten.

Damit schrumpft aber der Möglichkeitsraum, regierungsfähige Bündnisse abzuschließen, beträchtlich. Im Prinzip verbleiben dann vielfach keine mehrheitsfähigen Bündniskonstellationen. Nur eine Minderheitsregierung kann dann noch eine mit den bisherigen Erfahrungswerten halbwegs konforme Regierungsbildung ermöglichen. Immerhin sind dann gegebenenfalls lagerimmanente Regierungskoalitionen auf exekutiver Ebene möglich. Außerdem kann die punktuelle Kooperation mit Parteien des anderen Lagers oder mit der bislang eher koalitionsunwilligen Linken angetestet werden. Mögliche neue Mehrheitsoptionen lassen sich so eventuell behutsam erschließen. Unter dem Gesichtspunkt Ämterbesetzung und Durchsetzung politischer Inhalte mögen Minderheitsregierungen dabei für die exekutiv beteiligten Parteien durchaus Vorteile mit sich bringen. Sie brauchen nämlich keine weitere Kraft mit Ämtern auszustatten und können in Anbetracht der exekutiven Vorteile die Mehrheitsbildung im Parlament zu ihren Gunsten beeinflussen. Weil legislativ stützende oder tolerierende Kräfte vielfach ein rationales Interesse am Fortbestand einer Minderheitsregierung entwickeln, besitzen Minderheitsregierungen zudem oftmals eine beträchtliche Handlungsfähigkeit.

### **Nutzen von Minderheitsregierungen für die beteiligten Parteien**

Fraglich ist, wie Minderheitsregierungen sich aber auf die Wähler auswirken. Zunächst einmal wäre es zu erwarten, dass die Öffentlichkeit die Arbeit einer Minderheitsregierung interessierter und ausführlicher begleitet als die einer Mehrheitsregierung. Dieses mag einerseits an der Seltenheit des Modells liegen. Dieses könnte aber andererseits auch gelten, weil die Arbeit einer Minderheitsregierung aus strukturellen Gründen erhöhte Aufmerksamkeit auf sich zieht. In der

Debatte um Minderheitsregierungen wird zumindest wiederholt von den Akteuren wie von Beobachtern die These aufgestellt, dass Minderheitsregierungen den Parlamentarismus wieder lebendiger werden ließen (Renzsch/Schieren 1997: 406; Christiansen/Togebly 2006; Höppner 2003: 114ff).

Einigkeit besteht darüber, dass sich die „gestalterische Mitwirkung des Parlaments“ verstärkt (Kropp 2001: 218; s.a. o.V. 1996; Grunden 2009: 168). Die Formen der Einwirkung sind freilich – und damit nicht anders als in Mehrheitsregierungen – informeller Natur (Kropp 2001: 223; Fikentscher 1999: 240; Wollkopf-Dittmann 2002: 36; Dobner 2004: 440; s.a. Grunden 2009: 168). Deswegen ist nicht automatisch ein Zuwachs an Öffentlichkeit zu erwarten.

Doch die Form der Mehrheitsfindung verlangt einer Minderheitsregierung einige zusätzliche Ressourcen hinsichtlich Koordination und Kommunikation ab. Die Willensbildung vollzieht sich nämlich nicht mehr abschließend horizontal zwischen den beteiligten Parteien, sondern muss eher stufenleiterförmig strukturiert werden. Einer Willensbildung im Kabinett und in Abstimmung mit den Regierungsfractionen folgt dann ein Interessensausgleich mit Teilen der Opposition, der seinerseits mit den Regierungsfractionen und der Regierung rückgekoppelt wird. Möglicherweise sorgt diese Zerlegung des Mehrheitsbildungsprozesses für mehr Transparenz in Bezug auf die politischen Inhalte.

Dadurch wird der politische Prozess und Diskurs möglicherweise offener, erkennbar sachorientierter und damit für die Wähler auch attraktiver. Vor diesem Hintergrund gibt es aus der vergleichenden Perspektive Hinweise auf steigende oder hohe Wahlbeteiligungen bei Minderheitsregierungen (Christiansen/Togebly 2006). Dieses kann im deutschen Parlamentarismus so nun nicht unbedingt belegt werden. Nachstehende Tabelle zeigt, dass bei den 15 Wahlen, denen sich eine Minderheitsregierung bislang stellen musste, in sieben Fällen die Wahlbeteiligung anstieg, wohingegen sie acht Mal zurückging.

**Tabelle 2: Wahlbeteiligung vor und nach Minderheitsregierungen**

Bundesland	vor Zustandekommen Minderheitsregierung	nach Ende der Wahlperiode
Bund	86,7% (1969)	91,1% (1972)
Hamburg	85,9% (1982 I)	89,9% (1982 II)
Hessen	86,4% (1982)	83,5% (1983)
Hessen	83,5% (1983)	80,3% (1987)
Hamburg	83,6% (1986)	85,5% (1987)
Schleswig-Holstein	76,6% (1987)	77,4% (1988)
Niedersachsen	77,4% (1986)	74,6% (1990)
Berlin	79,6% (1989)	80,8% (1990)
Brandenburg	67,1% (1990)	56,3% (1994)
Sachsen-Anhalt	54,8% (1994)	71,7% (1998)
Berlin	65,6% (1999)	68,1% (2001)
Sachsen-Anhalt	71,7% (1998)	56,5% (2002)
Hamburg	71,0% (2001)	68,7% (2004)
Hessen	64,3% (2008)	61,0% (2009)
Schleswig-Holstein	66,6% (2005)	73,6% (2009)

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.; Reutter 2004; Holtmann 2003; Höppner 2003: 94; Koß/Spier 2008: 294; v. Blumenthal 2004: 200; Wolfrum 2007: 591; Hessisches Statistisches Landesamt o.J., Stöß 2008: 179; Reichert-Dreyer 2008: 149. Eigene Darstellung.

Insgesamt weichen die Werte selten sonderlich stark von den Wahlbeteiligungen des unmittelbar vorangehenden Urnengangs ab. Lediglich vier Wahlen fallen stark auf. Negativ und entgegen der These verhalten sich dabei Brandenburg 1994 und Sachsen-Anhalt 2002. In einem Falle (Schleswig-Holstein 2009) erklärt sich der deutliche Anstieg damit, dass zeitgleich eine Bundestagswahl abgehalten wurde. Nur in einem Fall (Sachsen-Anhalt 1998) liegt eine steigende Wahlbeteiligung vor, die sich unter Umständen positiv auf das Format der Minderheitsregierung zurückführen ließe. Allerdings geht die erhöhte Partizipation mit Stimmengewinnen für die zuvor außerparlamentarische rechtsextreme DVU einher.

Deswegen könnte man dazu verleitet werden, aus dem Wahlerfolg der DVU den Schluss zu ziehen, dass Minderheitsregierungen eine Politi-

sierung ganz anderer Form nach sich ziehen, nämlich einen Zuwachs der politischen Extreme. Verweise auf die Weimarer Republik mit ihren zahlreichen Minderheitsregierungen stützen dieses Argument ebenso vordergründig wie die Tatsache, dass in der Bundesrepublik nach Minderheitsregierungen immerhin sieben Mal, also ungefähr jedes zweite Mal, eine Partei in das jeweilige Parlament einzog, die zuvor nicht darin vertreten war. Außer für Sachsen-Anhalt 1998 lassen sich jedoch keine Hinweise für eine besondere Protesthaltung der Wähler finden. Der Erfolg der Linken 2009 in Schleswig-Holstein geht einher mit deren erfolgreicher Ausdehnung in Westdeutschland und wäre auch ohne vorherige Minderheitsregierung zu erwarten gewesen. In den übrigen fünf Fällen handelte es sich durchgängig um die FDP, die im Anschluss an eine Minderheitsregierung ein zwischenzeitliches außerparlamentarisches Dasein beendete (Hessen 1983, Hamburg 1987, Berlin 1990, Berlin 2001 und Sachsen-Anhalt 2002). Die FDP genießt anscheinend wegen ihrer tradierten Scharnierfunktion im Parteiensystem nach Minderheitsregierungen eine besondere Aufmerksamkeit der Wähler. Ein Grund könnte sein, dass man der FDP möglicherweise am ehesten zutraut, an einer Mehrheitsbildung wieder mitzuwirken. Erfüllt die FDP diese Funktion nicht, so droht ihr nämlich auch leicht der Absturz aus der parlamentarischen Sphäre. Immerhin drei Mal (Schleswig-Holstein 1988, Brandenburg 1994 und Hamburg 2004) flog die FDP nämlich aus einem Parlament, als eine Minderheitsregierung zur Wahl stand. Durch ein anderes Koalitionsverhalten hätte die Partei eine neue Mehrheitsregierung herbeiführen können. Dieses deutet daraufhin, dass die Zuweisung der Funktion als Scharnierpartei durchaus das Wählervotum mit beeinflusst.

Ansonsten lässt sich also weder eine erhöhte Politisierung beobachten noch eine besondere Protestneigung der Wähler als Folge einer Minderheitsregierung ausmachen. Vielmehr kann eine besondere Stabilität des Parteiensystems sogar nachgewiesen werden, wenn man zunächst den Pedersenindex (Pedersen 1979) als Maß für die aggregierte Volatilität heranzieht. Er wird be-

rechnet aus der durch zwei geteilten Summe der Beträge aller Stimmengewinne und -verluste. In der nachfolgenden Tabelle wird der durchschnittliche Pedersenindex denjenigen Werten gegenübergestellt, die bei Wahlen im Anschluss an Minderheitsregierungen ermittelbar sind.

Land	Durchschnittlicher Pedersenindex	Pedersenindex nach Minderheitsregierungen
Sachsen-Anhalt	20,4	16,9 (1998) 32,4 (2002)
Hamburg <sup>2</sup>	11,9	9,2 (1982 II) 5,1 (1987) 30,6 (2004)
Berlin	13,0	15,1 (1990) 21,4 (2001)
Hessen	10,1	8,0 (1983) 6,4 (1987) 14,8 (2009)
Niedersachsen	10,5	4,4 (1990)
Brandenburg	17,2	23,1 (1994)
Schleswig-Holstein	11,0	11,3 (1988) 26,5 (2009)
Bund	8,5	5,7 (1972)

Eigene Berechnung

Die Empirie zeigt erneut, dass es keinen so eindeutigen Befund gibt. Immerhin sieben Mal lagen die Werte bei Wahlen, denen sich eine Minderheitsregierung stellen musste, unterhalb des jeweiligen Durchschnitts und acht Mal darüber. Insofern wäre auch hier die Stabilität des Wählerverhaltens gegeben beziehungsweise eine anscheinend normale Abweichung vom Durchschnitt festzustellen. Minderheitsregierungen ziehen auf den ersten Blick also keine erhöhte Volatilität nach sich.

Doch dieser Befund ist etwas zu oberflächlich. Bemerkenswert ist nämlich bereits die Streuung. So wurden in Sachsen-Anhalt (2002), in Hamburg (2004), in Brandenburg jeweils absolute Maximalwerte erzielt. In Berlin (2001) und Schleswig-Holstein (2009) lässt sich zudem der zweithöchste Wert überhaupt messen. Dem steht gegenüber, dass in Hamburg (1987) und in Nie-

<sup>2</sup> Der Hamburgblock ist dabei so einbezogen worden, dass als Referenz die Summe der beteiligten Quellparteien berücksichtigt wurde.

dersachsen jeweils der zweitgeringste Wert zu messen war. Auffällig ist also, dass Minderheitsregierungen obere wie untere Extremwerte der Volatilität nach sich ziehen.

Ferner überdeckt der Pedersenindex die individuelle Volatilität (Ladner 2004: 105ff). Wegen der spezifischen Rolle von SPD und Union im deutschen Parteiensystem bietet es sich an, die Auswirkungen von Minderheitsregierungen auf diese beiden Parteien zu fokussieren und danach zu differenzieren, ob es sich dabei um die Partei des Ministerpräsidenten oder um die Partei des Oppositionsführers handelte.

**Tabelle 3: Veränderung Stimmenanteile**

Wahl	Veränderung Stimmenanteile Ministerpräsidentenpartei	Veränderung Stimmenanteile größte Oppositionspartei
Bund 1969-1972	+3,1% (SPD)	-1,2% (CDU)
Hamburg 1982 I-II	+8,6% (SPD)	-4,6% (CDU)
Hessen 1982-1983	+3,4% (SPD)	-6,2 % (CDU)
Hessen 1983-1987	-6,0% (SPD)	+2,7% (CDU)
Hamburg 1986-1987	+3,3% (SPD)	-1,4% (CDU)
Schleswig-Holstein 1987-1988	-9,3% (CDU)	+9,6% (SPD)
Berlin 1989-1990	-6,9% (SPD) Nur West-Teil: -8,2%	+2,7% (CDU) Nur West-Teil: +11,3%
Niedersachsen 1986-1990	-2,3% (CDU)	+2,1% (SPD)
Brandenburg 1990-1994	+15,8% (SPD)	-10,7% (CDU)
Sachsen-Anhalt 1994-1998	+1,9% (SPD)	-12,4% (CDU)
Berlin 1999-2001	+7,3% (SPD)	-17,1% (CDU)
Sachsen-Anhalt 1998-2002	-15,9% (SPD)	+15,3% (CDU)
Hamburg 2001-2004	+21,0% (CDU)	-6,0% (SPD)
Hessen 2008-2009	+0,4% (CDU)	-13,0% (SPD)
Schleswig-Holstein 2005-2009	-8,7% (CDU)	-13,3% (SPD)

Quelle: v. Blumenthal 2004: 200; Horst 2008: 222; Hessisches Statistisches Landesamt o.J.; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.; Koß/Spier 2008: 294; Holtmann 2008: 422, Reichert-Dreyer 2008: 149, 157. Eigene Darstellung.

Die Wähler begünstigen auf den ersten Blick anscheinend die Partei des Regierungschefs. Bei neun Wahlen konnte sie zulegen und ihre Führungsrolle jeweils behaupten. Die Stimmenzuwächse erreichten dabei immerhin vier Mal mehr als fünf Prozentpunkte und waren drei Mal die höchsten beziehungsweise zweithöchsten Stimmenzuwächse, die die jeweilige Landespartei jemals realisieren konnte.

Allerdings verlor die Partei des amtierenden Ministerpräsidenten auch sechs Mal Stimmenanteile, in fünf Fällen mit mehr als sechs Prozentpunkten sogar auffallend deutlich. Vier Mal musste die betreffende Partei dabei die höchsten beziehungsweise zweithöchsten Verluste aller Zeiten hinnehmen. Die Verluste gingen zudem vier Mal damit einher, dass die Partei in die Opposition wechseln musste und sich ein Mal (Berlin 1990) als Juniorpartner in eine Große Koalition rettete.

Zu berücksichtigen ist freilich, dass die vollständige Abwahl einer Regierung in Deutschland ohnehin eher selten ist. Zwischen 1949 und 2010 wurden 192 Landtage in den Bundesländern<sup>3</sup> und 17 Bundestage gewählt. Lediglich nach 19 Landtagswahlen und einer Bundestagswahl<sup>4</sup> konnte die Regierung vollständig durch vorherige Oppositionsparteien abgelöst werden. Kommt es also in ungefähr einem Zehntel der Fälle bislang zu vollständigen Regierungswechseln, fällt die Quote bei den zur Wiederwahl anstehenden Minderheitsregierungen anscheinend schlechter aus. Allerdings gilt es auch hier zu differenzieren.

Insbesondere deutet vieles darauf hin, dass der Amtsbonus des Regierungschefs einer führenden Regierungspartei meistens nützt (März 2006: 168f; Korte/Florack/Grunden 2006: 77, 113). Berücksichtigt man dieses, sind zwei Fälle bei den aufgelisteten Minderheitsregierungen außen

<sup>3</sup> Einschließlich der Wahlen im Saarland vor dem Beitritt zur Bundesrepublik.

<sup>4</sup> Schleswig-Holstein (1951, 1988), Hamburg (1953, 1957, 2001), Niedersachsen (1990, 2003), Hessen (1987, 1991, 1999), Nordrhein-Westfalen (1958, 2005, 2010), Saarland (1985, 1999), Berlin (1981, 1989), Sachsen-Anhalt (1994, 2002) sowie bei der Bundestagswahl 1998.

vor zu lassen, nämlich Hessen 1987 und Schleswig-Holstein 1988, weil der Ministerpräsident nicht wieder kandidierte. Bezieht man dieses ein, weichen Minderheitsregierungen hinsichtlich der Wiederwahlchancen der führenden Regierungspartei nicht wirklich vom Normalfall ab.

Erklärungsbedürftig wäre indes, warum etwaige Stimmenverluste nach Minderheitsregierungen teilweise auffallend hoch ausfallen. Hierfür gibt es eine überaus rationale Erklärung. Die Wähler können eine Minderheitsregierung einfach anders nicht abwählen. Gerade weil eine Minderheitsregierung ihre Legitimation ja nicht aus einer Mehrheit ableitet, kann sie im Endeffekt nur gestürzt werden, wenn die vorhandene Unterstützung für die vorherige Regierung besonders entschieden entzogen und eine andere regierungswillige Mehrheit ermöglicht wird. Zweifelnde und latent unzufriedene Wähler können die vormalige Unterstützung einer Minderheitsregierung unter diesen Umständen kaum aufrechterhalten. Ein Denkkzettel durch differenziertes Wahlverhalten (etwa bewusste Stärkung des Koalitionspartners) scheidet bei Minderheitsregierungen aus. Wenn eine Minderheitsregierung abgewählt werden soll, muss also die Abwahl besonders deutlich erfolgen.

Auffälliger und schwieriger zu erklären ist demgegenüber die Entwicklung für die Partei des Oppositionsführers. Während es in Schleswig-Holstein 1988, in West-Berlin 1990 und Sachsen-Anhalt 2002 erhebliche Zugewinne gab, die mit der gleichzeitigen deutlichen Abwahl der vorherigen Minderheitsregierung einhergingen, brachten sieben Wahlen massive Verluste von mehr als fünf Prozentpunkten. Für die betreffende Partei handelte sich um die fünf stärksten Stimmenverluste aller Zeiten in den jeweiligen Ländern.

Neuwahlen, egal ob reguläre oder vorgezogene, schaden anscheinend auch der Opposition in besonderem Maße. Dieses gilt besonders bei geschäftsführenden Regierungen. Hier wirkt ein zusätzlicher Effekt. Der Opposition ist es in der Regel zuvor bei den regulären Wahlen gelungen, die Mehrheit der Regierung zu brechen. Das Wahlergebnis verlangt also förmlich die Bildung

einer neuen Regierung. Die Erwartung dazu wird in erster Linie bei der gefühlten Hauptwahlsiegerin, der Partei des bisherigen Oppositionsführers, abgeladen. Wenn es dieser Partei dann aber nicht gelingt, legislative Mehrheiten für eine neue Regierung zu erlangen, straft der Wähler die jeweilige Partei bei den dann vorgezogenen Neuwahlen entsprechend deutlich ab. Demgegenüber kann die jeweilige Partei des amtierenden Ministerpräsidenten wieder Stimmen zulegen, zum Teil in beträchtlichem Umfang, weil sie im Gegensatz zur Opposition Gewähr dafür bietet, eine Regierung auch führen zu wollen und zu können. Aus dem Rahmen dieser Erklärung fällt nur die Neuwahl in Schleswig-Holstein 1988, diese wurde freilich durch die Barschelaffäre überlagert.

Für Regierungen, die in Wahlen ihre Mehrheiten verloren haben, aber eben nicht abgelöst werden können, hat es also durchaus Charme, zunächst eine geschäftsführende Regierung zu führen und darüber Neuwahlen anzustreben. Für die Opposition hat es hingegen verheerende Folgen, wenn sie es nicht schafft, eine neue Regierung zu bilden und es zu vorzeitigen Neuwahlen kommt.

Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es aus Sicht der SPD überaus klug gewesen zu sein, 1994 in Sachsen-Anhalt, 2008 in Hessen und 2010 in Nordrhein-Westfalen über die Bildung einer eigenen Minderheitsregierung vorgezogene Neuwahlen zu vermeiden.

Sehr viel differenzierter fällt das Urteil für Minderheitsregierungen aus, die erst im Verlauf einer Wahlperiode zustande kommen. Der Verlust einer vorherigen parlamentarischen Mehrheit durch Koalitionsbruch oder durch den Austritt einzelner Abgeordneter ohne gleichzeitige Regierungsalternative wird von den Wählern eher nicht honoriert. Ein überdies als populär empfundener Amtsinhaber soll aus Sicht der Wähler dann ein deutliches Wählervotum zu seinen Gunsten erzielen. Die Bundestagswahl 1972, die Wahlen in Brandenburg 1994 und in Hamburg 2004 ließen sich durchaus in diese Richtung deuten. Die These wird ebenfalls gestützt durch die Wahlen in Berlin 2001. Die SPD hatte seinerzeit die Koalition mit der CDU nicht nur verlassen,

sondern zugleich vor den Neuwahlen eine konstruktive Abwahl des Regierenden Bürgermeisters über eine Minderheitsregierung organisiert.

Der These stehen auch nicht wirklich die Wahlergebnisse in Hessen 1987 und in Niedersachsen 1990 entgegen. In Hessen trat, wie schon erwähnt, der amtierende Ministerpräsident nicht erneut an und auch in Niedersachsen hatte der amtierende Ministerpräsident bereits seinen Abtritt für den Verlauf der folgenden Legislaturperiode avisiert und war bemüht, im Wahlkampf seine potentielle Nachfolgerin aufzubauen. Anders sind in diesem Zusammenhang dann schon die Wahlen in Berlin 1990 und in Schleswig-Holstein 2009 zu beurteilen, die beide Male Verluste für die Partei des Ministerpräsidenten brachten, aber deren Regierungsverbleib gewährleisten konnten. In Berlin freilich war bereits zum Zeitpunkt des Koalitionsbruchs der reguläre Wahlkampf im Gange, mithin brachte das Ende der Koalition keinen Solidarisierungseffekt mit sich. In Schleswig-Holstein wiederum ging der Bruch der Koalition von der Partei des Ministerpräsidenten aus, so dass hier ein Solidarisierungseffekt nicht eintreten konnte, weil der Ministerpräsident selbst für den Verlust seiner Mehrheit verantwortlich war. Hinzu kommt, dass beide Wahlen mit den Bundestagswahlen zusammenfielen und es hierüber mittelbare Effekte gab.

Es zeigt sich, dass es auf der individuellen Ebene beachtliche Volatilitäten im Anschluss an Minderheitsregierungen gibt. Während die Regierung im Falle einer Abwahl mit immensen Stimmenverlusten rechnen muss, muss die Partei des Oppositionsführers nicht minder den folgenden Urnengang fürchten. Ihr Unvermögen, selbst eine Regierung zu bilden oder die Minderheit der Regierung konstruktiv zu nutzen, wird vom Wähler nämlich weitaus eher und überaus hart abgestraft. Minderheitsregierungen sind hinsichtlich künftiger Wahlergebnisse somit aus Sicht der Regierungspartei attraktiver als aus Sicht der Opposition. Auffallend ist dabei, dass der Wähler anscheinend sein Wählervotum in der Regel so einsetzt, dass die Minderheitsregierung von einer Mehrheitsregierung abgelöst werden kann. Dementsprechend profitiert je nach Bewertung der Leistung der Regierung entweder die Regie-

rungspartei oder die Partei des Oppositionsführers. Anders ausgedrückt, der Wähler billigt grundsätzlich die Bildung einer Minderheitsregierung. Zugleich aber will er im Anschluss daran wieder klare Mehrheitsverhältnisse haben und richtet sein Wahlverhalten darauf aus.

### Fazit

Das deutsche Regierungssystem hat aus der Struktur des Parteiensystems heraus bislang eine vorwiegend lagergebundene Mehrheitsbildung von zwei Parteien zugelassen. Die Aversion gegen Minderheitsregierungen oder Regierungsformen jenseits der Kleinen Koalition von zwei Parteien speist sich nicht zuletzt aus dieser berechenbaren Stabilität des Parteiensystems. Mit dem Hinzutreten der Partei Die Linke hat sich das Parteiensystem jedoch so verändert, dass Alternativen dazu notwendig werden. Große Koalitionen oder Dreierbündnisse ermöglichen eine Fortführung der vorherigen mehrheitsfixierten Regierungspraxis. Während Große Koalitionen als notfalls akzeptabel, aber doch tendenziell unerwünscht gelten, haben sich Dreierbündnisse bislang als hochgradig instabil erwiesen. Den Parteien bleibt als Notausweich deswegen gegenwärtig noch die Bildung von Minderheitsregierungen übrig.

Eine Minderheitsregierung ist in der gegenwärtigen Phase der Neusortierung des Parteiensystems und wegen der beschränkten Koalitionsfähigkeit der Parteien zueinander auf jeden Fall eine zusätzliche Option, derer sich die Parteien künftig verstärkt bedienen könnten. Diese Regierungsform scheint in Deutschland in ihrer Fähigkeit, gesellschaftlichen und politischen Diskurs anders zu organisieren, zwar nicht das politische Interesse zu steigern, wohl allerdings stabilisiert sie das bestehende Parteiensystem insgesamt. Sie ermöglicht zugleich aber auch eine beschränkte Neuorientierung der Wähler. Dabei kristallisieren sich einige Regelmäßigkeiten heraus:

- a) Verliert eine Regierung ihre vorherige Mehrheit ohne Bildung einer alternativen Mehrheit, kann der amtierende Regierungschef bei Neuwahlen regelmäßig auf einen Solidarisierungseffekt hoffen.

- b) Entzieht der Wähler einer Minderheitsregierung hingegen das Vertrauen bei den Wahlen, so vollzieht sich dieses besonders energisch. Beträchtliche Stimmenverluste für die Partei des Ministerpräsidenten sind dann zu erwarten.
- c) Billigt der Wähler aber die Arbeit einer Minderheitsregierung, so entzieht er der Partei des Oppositionsführers massiv die Unterstützung.
- d) Insgesamt ist das Wahlverhalten im Anschluss an Minderheitsregierungen darauf angelegt, stabile Verhältnisse herbeizuführen. Entsprechend gering ist dann die Neigung Protestparteien zu wählen. Dafür werden Parteien begünstigt, denen zugetraut wird, eine Mehrheit bilden zu können.

Die Regierung bleibt also für ihr Regierungshandeln gegenüber dem Wähler voll verantwortlich, wenngleich auch die Opposition in besonderer Weise unter Beweis stellen muss, dass sie ihren Wählerauftrag im Parlament konstruktiv wahrnimmt oder im Falle von Neuwahlen eine reale Machtperspektive besitzt.

Anscheinend bieten gerade Minderheitsregierungen den Wählern eine Möglichkeit ihre politischen Präferenzen zu überdenken. Die massiven Folgen bei Regierungs- und Oppositionsparteien sind jedenfalls auffällig. Eine Minderheitsregierung verleitet die Wähler folglich eher dazu, die Wählerpräferenzen zu verändern, wobei sich die Stimmabgabe im Wesentlichen innerhalb des bisherigen Parteienspektrums bewegt.

## Literatur

*Axelrod*, Robert 1970: *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago.

*Beyme*, Klaus v. 1999: *Die parlamentarische Demokratie, Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, 3. völlig neubearbeitete Auflage, Opladen/Wiesbaden.

*Blumenthal*, Julia v. 2004: *Freie und Hansestadt Hamburg: Das letzte Feierabendparlament*, in:

Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: *Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen*, Wiesbaden, S. 195-224.

*Bräuninger*, Thomas/*Debus*, Marc 2008: *Der Einfluss von Koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 2/2008, S. 309-338.

*Budge*, Ian/*Keman*, Hans 1990: *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in 20 States*, Oxford.

*Christiansen*, Peter Munk/*Togeby*, Lise 2006: *Power a Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy*, in: *Scandinavian Political Studies*, Nr. 1/2006, S. 1-24

*De Swaan*, Abram 1973: *Coalition Theories and Cabinet Formations, A Study of Formal Theories of Coaliton Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*, Amsterdam, New York, San Francisco.

*Decker*, Frank 2007: *Die Bundesrepublik auf der Suche nach neuen Koalitionen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35-36/2007, S. 26-33.

*Decker*, Frank 2009a: *Veränderungen in der Parteienlandschaft*, in: *Der Bürger im Staat*, Heft 2/2009, S. 74-81.

*Decker*, Frank 2009b: *Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2/2009, S. 431-453.

*Decker*, Frank 2011: *Regieren im „Parteienbundesstaat“, Zur Architektur der deutschen Politik*, Wiesbaden.

*Dobner*, Petra 2004: *Der Landtag von Sachsen-Anhalt*, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: *Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen*, Wiesbaden, S. 417-446.

*Eith*, Ulrich 2010: *Volksparteien unter Druck, Koalitionsoptionen, Integrationsfähigkeit und Kommunikationsstrategien nach der Übergangs-*

- wahl 2009, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden, S. 117-129.
- Fikentscher*, Rüdiger 1999: Erfahrungen mit der PDS-tolerierten rot-grünen Minderheitskoalition in Sachsen-Anhalt 1994-1998, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hrsg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 236-243.
- Gamson*, William 1961: A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review, S. 373-382.
- Grunden*, Timo 2009: Politikberatung im Innenhof der Macht, Zu Einfluss und Funktionen der politischen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden.
- Haas*, Melanie/*Jun*, Uwe/*Niedermayer*, Oskar 2008: Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – Eine Einführung, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 9-38.
- Hennis*, Wilhelm 1999: Regieren im modernen Staat, Politikwissenschaftliche Abhandlungen I, Tübingen.
- Herzog*, Roman 2000: Strukturmängel der Verfassung?, Erfahrungen mit dem Grundgesetz, Stuttgart/München.
- Hessisches Statistisches Landesamt: Landtagswahlen in Hessen 1946-2009, <http://web.statistik-hessen.de/themenauswahl/wahlen/daten/ltw03/landtagswahlen-zeitreihe-seit-1946/index.html> (6.8.2010).
- Holtmann*, Everhard 2003: Die sachsen-anhaltische Landtagswahl vom 21. April 2002. Bürger-votum gegen das Tolerierungsbündnis von SPD und PDS, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2003, S. 41–60.
- Höppner*, Reinhard 2003: Acht unbequeme Jahre, Innenansichten des Magdeburger Modells, Halle/Saale.
- Hunsicker*, Stefan/*Schroth*, Yvonne 2010: Die Große Koalition aus Sicht des Wählers, in: Seemann, Wenke/Bukow, Sebastian (Hrsg.), Die Große Koalition, Regierung-Politik-Parteien 2005-2009, Wiesbaden, S. 336-356.
- Kielmansegg*, Peter Graf 2002: Mehrheiten sind nicht mehr garantiert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.8.2002.
- Klatt*, Johanna/*Walter*, Franz 2009: Politik und Gesellschaft am Ende der Zweiten Großen Koalition – und was folgt?, Konklusion und Ausblick, in: Butzlaff, Felix/Harm, Stine/Walter, Franz (Hrsg.), Patt oder Gezeitenwechsel?, Deutschland 2009, Wiesbaden, S. 295-322.
- Korte*, Karl-Rudolf 2009a: Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 38/2009, S. 3-8.
- Korte*, Karl-Rudolf 2009b: Die Bundestagswahlen 2005 als critical elections, in: Der Bürger im Staat, Heft 2/2009, S. 68-73.
- Korte*, Karl-Rudolf/*Florack*, Martin/*Grunden*, Timo 2006: Regieren in Nordrhein-Westfalen, Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006, Wiesbaden.
- Koß*, Michael/*Spier*, Tim 2008: Das Parteiensystem Niedersachsens, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 29-314.
- Kropp*, Sabine 2001: Regieren in Koalitionen: Handlungsmuster und Entscheidungsmuster in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden.
- Kropp*, Sabine/*Schüttemayer*, Suzanne S./*Strum*, Roland 2002: Koalitionen in West- und Osteuropa, Theoretische Überlegungen und Systematisierung des Vergleichs, in: Kropp, Sabine/Schüttemayer, Suzanne S./Sturm, Roland (Hrsg.), Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen 2002, S. 7-41.
- Ladner*, Andreas 2004: Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen, Wiesbaden.
- Leiserson*, Michael 1968: Factions and coalitions in on-party Japan: an interpretation based on the theory of games, in: American Political Review, S. 770-787.

- Liese*gang, Helmuth C. F. 1983 in: Münch, Ingo v., Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Artikel 21 bis Artikel 69), München.
- Linhart, Eric/Huber, Sascha* 2009: Der rationale Wähler in Mehrparteiensystemen: Theorie und experimentelle Befunde, in: Henning, Christian/Linhart, Eric/Shikano, Susumu (Hrsg.), Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Urban Pappi, Baden-Baden, S. 133-159.
- März, Peter* 2006: Ministerpräsidenten, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland, Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden, S. 148-184.
- Meffert, Michael F./Gschwend, Thomas* 2009: Strategisches Wählen in Mehrparteiensystemen: ein Gruppenexperiment, in: Henning, Christian/Linhart, Eric/Shikano, Susumu (Hrsg.), Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Urban Pappi, Baden-Baden, S. 107-132.
- Müller, Wolfgang C./Ström, Kaare* 2000: Conclusion, Coalition Governance in Western Europe, in: Müller, Wolfgang, Ström, Kaare (Hrsg.), Coalition Governments in Western Europe, Oxford, S. 559-592.
- Niedermayer, Oskar* 2001: Nach der Vereinigung: Der Trend zum fluiden Fünfparteiensystem, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 107-127.
- Niedermayer, Oskar* 2010: Von der Zweiparteiendominanz zum Pluralismus: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im westeuropäischen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1/2010, S. 1-13.
- o.V. 1996: Linker Druck und roter Nebel, in: Der Spiegel, 2.12.1996.
- Oberndörfer, Dieter/Mielke, Gerd/Eith, Ulrich* 2009: Vom Zweieinhalb- zum Fünf-Parteiensystem: neue Bündnisse oder alte Lage, in: Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten (Hrsg.), Parteiendemokratie in der Bewährung, Festschrift für Karl Schmitt, Baden-Baden, S. 257-269.
- Pedersen, Mogans* 1979: The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility, in: European Journal of Political Research, Heft 2/1979, S. 1-26.
- Reichert-Dreyer, Ingrid* 2008: Das Parteiensystem Berlins, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 147-166.
- Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan* 1997: Große Koalition oder Minderheitsregierung: Sachsen-Anhalt als Zukunftsmodell des parlamentarischen Regierungssystems in den neuen Bundesländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/97, S. 391-407.
- Reutter, Werner* 2004: Das Abgeordnetenhaus von Berlin: Ein Stadtstaatenparlament im Bundesstaat, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.) 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Geschichte-Struktur-Funktionen, Wiesbaden, S. 111-136.
- Reutter, Werner* 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie, Opladen und Farmington Hills.
- Riker, William H.* 1962: A Theory of Political Coalitions, New Haven.
- Rudzio, Wolfgang* 2003: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 6. Auflage.
- Schöppner, Klaus-Peter* 2009: Neue Koalitionsstrategien braucht das Land, Nur die Rücksichtnahme auf Werte- und Einstellungsprofile der Wähler kann den Wählerfrust über das „Alles-ist-möglich-Syndrom“ der Parteien bei Koalitionsverhandlungen verhindern, in: Kronenberg, Volker/Mayer, Tilman (Hrsg.), Volksparteien: Erfolgsmodell für die Zukunft?, Konzepte, Konkurrenzen und Konstellationen, Freiburg im Breisgau, S. 259-276.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein o.J.: Wahlen in Schleswig-Holstein seit 1947, [http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standocuments/Wahlen-SH\\_seit\\_1947-Stimmen\\_prozentual.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/Wahlen-SH_seit_1947-Stimmen_prozentual.pdf) (6.8.2010).

*Steffani*, Winfried 1991: Regierungsmehrheit und Opposition, in: Steffani, Winfried (Hrsg.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen, S. 11-35.

*Stöß*, Richard 2008: Das Parteiensystem Brandenburgs, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 167-191.

*Ström*, Kaare 1990: Minority Government and Majority Rule, Cambridge u.a.

*Strohmeier*, Gerd 2009: Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene – Krise oder Chance, Ergebnisse eines internationalen Vergleichs, in: Zeitschrift für Politik, Heft 3/2009, S. 260-283.

*Walter*, Franz 2004: Abschied von der Toskana, Die SPD in der Ära Schröder, Wiesbaden.

*Wolfrum*, Edgar 2007: Die geglückte Demokratie, Geschichte der Bundesrepublik von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Bonn.

*Wollkopf-Dittmann*, Elrid 2002: Das „Magdeburger Modell“: Zwischen parlamentarischem Alltag und öffentlicher Darstellung, in: Roy, Klaus-Bernhard (Hrsg.), Wahlen 2002 in Sachsen-Anhalt, Ausgangsbedingungen, Handlungsrahmen, Entscheidungsalternativen, Magdeburg, S. 31-46.

## François Mitterrand und der PCF – Die Folgen der *rééquilibrage de la gauche* für den Parti Communiste Français

Nikolas R. Dörr, M.A.<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Im ersten Durchgang der französischen Parlamentswahlen am 10. Juni 2007 erreichte der Parti Communiste Français (PCF), die ehemals stärkste Partei Frankreichs, nur noch 4,29% der abgegebenen Wählerstimmen.<sup>2</sup> Lediglich 15 kommunistische Abgeordnete konnten in die *Assemblée Nationale* entsandt werden.<sup>3</sup> Noch desaströser war für die Kommunisten die Präsidentschaftswahl kurz zuvor ausgefallen. Die PCF-Kandidatin Marie-George Buffet musste sich im ersten Wahldurchgang nicht nur hinter dem Rechtsextremen Jean-Marie Le Pen, sondern auch nach dem trotzkistischen Kandidaten Olivier Besancenot einordnen. Mit ihrem Wählerstimmenanteil von 1,93% bewegte sich Buffet in der Kategorie solch exotischer Kandidaten wie dem globalisierungskritischen Landwirt José Bové (1,32%) und dem Kandidaten der Jäger- und Fischer-Partei „Chasse, pêche, nature, traditions“ Frédéric Nihous (1,15%). Mit diesen Ergebnissen hatte sich für die Kommunisten des PCF ein Trend fortgesetzt, der bereits zu Beginn der

1970er-Jahre begonnen hatte. Maßgeblichen Anteil am Niedergang des Parti Communiste hatte François Mitterrands Strategie der *rééquilibrage de la gauche* und die damit einhergehende Neukonstituierung der Sozialistischen Partei Frankreichs.

### II. Der Parti Communiste als dominante Partei der französischen Linken nach dem Krieg

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatte der PCF ein strukturelles Übergewicht auf der französischen Linken besessen. Die Sozialistische Partei erhielt als eigenständig antretende Partei letztmalig bei dem Sieg der Volksfront 1936 in einer Parlamentswahl mehr Stimmen als die Kommunisten.<sup>4</sup> Mehr als 40 Jahre herrschte anschließend eine strukturelle Mehrheit zugunsten der Kommunistischen Partei vor. Erst bei den Wahlen zur *Assemblée Nationale* im März 1978 erhielten die Sozialisten wieder mehr Wählerstimmen als der PCF. Vor allem in Folge der Reputation, die sich die französischen Kommunisten in der *Résistance* erworben hatten, wurde der PCF bei den ersten Nachkriegswahlen am 21. November 1945 mit 159 Mandaten und 26,2% der Wählerstimmen sogar zur stärksten Partei in der Nationalversammlung der IV. Republik. Ebenso wurde der PCF in die ersten französischen Nachkriegsregierungen aufgenommen. Im Zuge des beginnenden Kalten Krieges wurde die Partei jedoch Anfang Mai 1947 aus der Regierung des sozialistischen Premierministers Paul Ramadier ausgeschlossen. Obwohl man den PCF unter seinem langjährigen Generalsekretär Maurice Thorez<sup>5</sup> in seiner engen Anbindung an das Kominform und die Sowjetunion in dieser Phase als „die Linientreusten der Treuen“<sup>6</sup> bezeichnen

<sup>1</sup> Der Verfasser, Magister Artium, Diplom-Politologe, ist Lehrbeauftragter der Universität Potsdam, Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung und promoviert über die sicherheitspolitische Bedeutung des Eurokommunismus für die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam (ZZF).

<sup>2</sup> Die Zahlen beziehen sich auf den Prozentsatz der für die Partei abgegebenen Stimmen im ersten Wahlgang, da bei den Wahlen zur französischen Nationalversammlung in der V. Republik, mit Ausnahme der einmaligen Verwendung des Verhältniswahlrechts 1986, das absolute Mehrheitswahlrecht gilt.

<sup>3</sup> Das französische Parlament der V. Republik ist bikameral und asynchron in seiner Kompetenzverteilung. Die Nationalversammlung (*Assemblée Nationale*) verfügt über stärkere Kompetenzen als der Senat (*Sénat*).

<sup>4</sup> Bei den Parlamentswahlen im März 1967 traten die Sozialisten nicht als eigenständige Partei, sondern in einer Wahlverbindung als *Fédération de la gauche démocrate et socialiste* mit Linksliberalen und weiteren Kleinparteien der linken Mitte an und erhielten so mehr Wählerstimmen als der PCF.

<sup>5</sup> Zu Thorez siehe: Stéphane Sirot, Maurice Thorez, Paris 2000.

<sup>6</sup> Joseph Rovani, Die Kommunistische Partei Frankreichs, in: Alfons Dalma et al. (Hrsg.), Euro-Kommunismus. Italien, Frankreich, Jugoslawien, Spanien, Portugal, Zürich 1977, S. 31.

muss, gehörte der Parti Communiste bei allen Parlamentswahlen der IV. Republik mit Wahlergebnissen um 25% der Stimmen zu den erfolgreichsten Parteien Frankreichs. Auch die Wahlen der V. Republik zeigten ab 1958 vorerst kontinuierlich hohe Wahlergebnisse für den PCF, obwohl die Partei seit ihrem Ausschluss aus der Regierung 1947 und insbesondere seit den Ereignissen des Jahres 1956 (Geheimrede Nikita Chruschtschows über die Verbrechen Stalins auf dem XX. Parteitag der KPdSU, Niederschlagung der Aufstände in Ungarn und Polen) in der Bevölkerungsmehrheit als nicht mehr regierungsfähig galt. Auf die vereinzelt innerparteilichen Rufe nach Entstalinisierung ab 1956 reagierte der PCF in der Folge mit zahlreichen Parteiausschlüssen. Eine bedeutende Zahl von Intellektuellen verließ die Partei darüber hinaus vor der drohenden Exklusion, so beispielsweise mit Emmanuel Le Roy Ladurie und François Furet zwei der bedeutendsten Historiker Frankreichs. Ähnlich verliefen die Reaktionen des PCF-Politbüros nach vereinzelter Kritik an der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968.<sup>7</sup>

### III. Die Strategie der *rééquilibrage de la gauche*

Am 10. Mai 1981 wurde François Mitterrand (1916-1996) zum ersten sozialistischen Präsidenten der V. französischen Republik gewählt. Nach der Ernennung des Sozialisten Pierre Mauroy zum Premierminister ließ Mitterrand die Nationalversammlung auflösen und gemäß der Verfassung Neuwahlen ausschreiben. Dem Parti Socialiste (PS) gelang ein Erdrutschsieg. Mit nunmehr 266 Parlamentariern hatten die Sozialisten ihre Fraktion im Vergleich zu den 113 Mandaten in Folge der Parlamentswahlen vom März 1978 mehr als verdoppelt. Zusammen mit den assoziierten Linksliberalen des Mouvement des Radicaux de Gauche (MRG), welcher 14 Abgeordnete entsenden konnte, hatte der Parti Socialiste

nunmehr eine absolute Mehrheit von beinahe 60% der Parlamentsmandate. Während die Sozialisten in bislang ungekanntem Maße reüssierten, stellten die Wahlen zur *Assemblée Nationale* am 14. und 21. Juni 1981 eine massive Niederlage des PCF dar. Hatten die französischen Kommunisten bei den Parlamentswahlen 1978 noch 86 Mandate erzielen können, kam es drei Jahre später beinahe zu einer Halbierung der Fraktion auf nur noch 44 Abgeordnete. Damit setzte sich ein Trend fort, der bereits seit den Parlamentswahlen am 12. bzw. 19. März 1973 zu beobachten gewesen war: Der neugegründete Parti Socialiste unter seinem charismatischen Ersten Sekretär François Mitterrand schickte sich an, die jahrzehntelange Vorherrschaft der Kommunisten auf der französischen Linken zu brechen. Die „Wiedereroberung des Terrains durch den Sozialismus“<sup>8</sup> war seit der Neuorganisation der Sozialistischen Partei 1971 ein zentrales Ziel der politischen Strategie Mitterrands gewesen.

Ähnliche Entwicklungen wie bei den Parlamentswahlen hatten sich zuvor bereits bei den Präsidentschaftswahlen gezeigt. Noch vor der Neuorganisation der Sozialisten hatte Jacques Duclos als Kandidat des PCF 21,27% der abgegebenen Wählerstimmen im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl am 1. Juni 1969 erzielt und seinen sozialistischen Kontrahenten Gaston Defferre, der lediglich 5,01% erhielt, damit deutlich distanziert. 1974 hatte der PCF im Rahmen der *Union de la gauche* die Kandidatur François Mitterrands im ersten und zweiten Wahlgang unterstützt und daher keinen eigenen Kandidaten aufgestellt. Nachdem Mitterrand im ersten Wahlgang am 5. Mai 1974 mit 43,25% der Wählerstimmen die meisten Stimmen erhielt, verlor er den zweiten Wahlgang am 19. Mai mit dem hauchdünnen Rückstand von 1,62 Prozentpunkten gegenüber dem bürgerlichen Kandidaten Valéry Giscard d'Estaing.<sup>9</sup> Bei der folgenden Präsidentschaftswahl erreichte PCF-Generalse-

<sup>7</sup> Zu den Reaktionen in Folge der Niederschlagung des Prager Frühlings im PCF vgl.: Maud Bracke, *Which socialism, whose détente. West European Communism and the Czechoslovak crisis 1968*, Budapest, New York, 2007; Ulrich Pfeil: *Sozialismus in den Farben Frankreichs. SED, PCF und „Prager Frühling“*, in: *Deutschland Archiv*, Band 34, Nr. 2/2001, S. 235-245.

<sup>8</sup> François Mitterrand, *Der Sieg der Rose. Meine Aufgaben und Ziele*, Düsseldorf, Wien 1981, S. 67.

<sup>9</sup> Zu den französischen Präsidentschaftswahlen 1974 siehe: Sylvie Colliard, *La Campagne présidentielle de François Mitterrand en 1974*, Paris 1979.

ekretär Georges Marchais (1920-1997) am 26. April 1981 nur noch 15,35% im ersten Wahldurchgang im Vergleich zu den 25,86% der Wählerstimmen, die François Mitterrand als Kandidat des Parti Socialiste und späterer Wahlsieger erzielte. Das gleiche Bild ergab sich bei den Wahlen unterer administrativer Gliederungen. Während der Parti Socialiste beispielsweise von 14,8% im Jahre 1970 über 21,9% 1973 seinen Wählerstimmenanteil auf 26,6% im ersten Wahlgang der Kantonalwahlen im März 1976 beinahe verdoppelte, konnte der PCF mit Ergebnissen von 23,8% (1970), 22,7% (1973) und 22,8% (1976) keine größeren Gewinne einfahren.<sup>10</sup> Darüber hinaus waren die Sozialisten vom Wählerstimmenanteil her erstmals wieder stärkste Linkspartei Frankreichs geworden, wenn auch vorerst nur in den weniger wichtigen Kantonalwahlen.

Nach der Wahl Mitterrands zum Staatspräsidenten und der deutlichen absoluten Parlamentsmehrheit nach den Wahlen zur *Assemblée nationale* im Jahre 1981 gab es keinen offensichtlichen Grund, eine weitere Partei mit in die nun zu bildende Regierung aufzunehmen. Trotzdem kam es zur ersten sozialistisch-kommunistischen Regierung Frankreichs der V. Republik. Im Gegensatz zur Volksfront, in welcher der PCF von 1936 bis 1939 die sozialistisch geführten Regierungen unter Premierminister Léon Blum und seinem Nachfolger Camille Chautemps lediglich parlamentarisch unterstützt hatte, wurden die Kommunisten dieses Mal offizieller Teil der Regierungskoalition. Allerdings wurden dem PCF nur vier von insgesamt 36 Ministerposten zugestanden.<sup>11</sup> Der Grund für die Einbindung der Kommunisten in die Regierung lag in der langfristigen Strategie Mitterrands im Umgang mit

dem PCF begründet: Die massive Wahlniederlage des sozialistischen Kandidaten Defferre bei den Präsidentschaftswahlen im Juni 1969 hatte den letzten Beleg dafür geliefert, dass die französische Sozialdemokratie neu organisiert werden musste. Im Juli 1969 wurde der Parti Socialiste in Issy-les-Moulineaux aus der alten sozialistischen Partei, der Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO), sowie weiteren Kleinparteien und Bewegungen neu gegründet. Aber erst die Übernahme der Führungsrolle in der neuen Sozialistischen Partei durch François Mitterrand auf dem Parteitag von Épinay im Juni 1971 inklusive der Fusion mit weiteren Kleinparteien und Bewegungen der linken Mitte führten zu einer neuen Ausrichtung.<sup>12</sup> Mitterrand formulierte nach der Wahl zum Ersten Sekretär des Parti Socialiste die Strategie der *rééquilibrage de la gauche*, der Wiederherstellung des Gleichgewichts in der französischen Linken. Mit Mitterrand, der die Vorteile einer Unterstützung des PCF während seiner Präsidentschaftskandidatur 1965 kennengelernt hatte, überwand die Sozialisten somit erst zu Beginn der 1970er Jahre den massiven Antikommunismus der alten sozialistischen Partei SFIO. Mitterrands Strategie basierte zu Beginn der 1970er Jahre auf der treffenden Analyse, dass der Parti Socialiste auf die Wähler- und Mitgliederbasis des Parti Communiste angewiesen sein würde, wenn er Präsidentschaftswahlen gewinnen und Parlamentsmehrheiten erobern wolle.<sup>13</sup> Andererseits erkannte Mitterrand, dass der PCF auf die Sozialisten angewiesen war, um die Teilhabe an der Macht zu erlangen. Eine Wahl des orthodoxen Kommunisten Georges Marchais zum französischen Staatspräsidenten war undenkbar, die Wahl des populären Mitterrand hingegen schon. Zu diesem Zweck strebte François Mitterrand für den, sei-

<sup>10</sup> Helmut-Schmidt-Archiv im Archiv der sozialen Demokratie Bonn (AdsD), 1/HSAA006587, Vermerk von Herrn Massion an Bundeskanzler Schmidt über das Ergebnis der Kantonalwahlen in Frankreich 1976, 16.03.1976, Bonn.

<sup>11</sup> Charles Fiterman wurde als Minister für das Transportwesen, Anicet Le Pors als Minister für den öffentlichen Dienst, Jack Ralite als Gesundheitsminister und Marcel Rigout als Minister für Berufsausbildung und Weiterbildung Bestandteil der neuen Regierung. Nach einer Kabinettsreform im März 1983 wurden die kommunistisch besetzten Ministerien auf drei reduziert.

<sup>12</sup> Zur Entwicklung Mitterrands hin zur neuen Führungsfigur der Sozialisten vgl: Michel Winock: *La gauche en France*, Paris 2006, S. 270-286.

<sup>13</sup> Der PCF verfügte 1975 mit ca. 500.000 Mitgliedern über knapp vier Mal so viele Mitglieder wie der Parti Socialiste und war deutlich besser organisiert (vgl.: Wolfgang Jäger, *Die sozialistische und kommunistische Partei Frankreichs*, in: Dieter Oberndörfer (Hrsg.), *Sozialistische und kommunistische Parteien in Westeuropa*, Band 1: Südländer, Opladen 1978, S. 35-132 [hier: 49].

nerzeit im Vergleich zum Parti Communiste noch deutlich schwächeren, Parti Socialiste, eine enge Zusammenarbeit an, die am 26. Juni 1972 im *Programme commun* zwischen beiden Parteien mündete.<sup>14</sup> Am 27. November 1973 wurde das *Programme commun* zusätzlich von Robert Fabre, dem Protagonisten der kleinen linksliberalen Partei MRG, ratifiziert.

Seine wahre Strategie im Umgang mit den Kommunisten offenbarte Mitterrand bereits zwei Tage nach der Unterzeichnung des *Programme commun* am 28. Juni 1972 einem geschlossenen Kreis sozialdemokratischer Spitzenpolitiker um Willy Brandt, Bruno Kreisky und Olof Palme während einer Sitzung der Sozialistischen Internationale in Wien, wo er zu Protokoll gab, dass sein fundamentales Ziel sei, zu demonstrieren, dass von fünf Millionen Wählern der Kommunistischen Partei in Zukunft drei Millionen für die Sozialisten stimmen werden.<sup>15</sup>

Dennoch wurde Mitterrand für seine Strategie kritisiert. Die Erfahrungen mit kommunistischen Parteien ließen zahlreiche Führungsfiguren der europäischen Sozialdemokratie am vermeintlichen Erfolg Mitterrands zweifeln. Mehrmals kam es zu offenen Auseinandersetzungen über die Frage der Zusammenarbeit mit Kommunisten. Besonders kritisch zeigte sich der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt dem französischen Sozialistenführer gegenüber. „Keinerlei Zusammenarbeit mit Kommunisten“ warf Schmidt Mitterrand entgegen, als dieser bei dem Treffen europäischer Sozialistenführer im dänischen Helsingør im Januar 1976 die von ihm initiierte Zusammenarbeit mit Kommunisten für die europäischen Schwesternparteien weiterempfahl.<sup>16</sup> Trotz der Kritik hielt Mitterrand dennoch an seiner Strategie fest. Unterstützung erhielt er

vom PCF-Generalsekretär George Marchais. Auch dieser war sich der Notwendigkeit einer taktischen Zusammenarbeit mit den Sozialisten bewusst, um landesweite Wahlen zu gewinnen. Nach Informationen des linksgaullistischen ehemaligen Staatsministers und Regierungssprechers Léo Hamon hatte Georges Marchais zu den Kritikern des *Programme commun* im Politbüro des PCF gesagt: „Je mehr die Kommunisten in diesen Ländern [den westlichen Industrienationen, d. Verf.] den Klassenkampf predigten, desto geringer werde ihre Anhängerschaft in der Arbeiterschaft.“<sup>17</sup> Ebenso erhoffte sich Marchais, den PS durch das gemeinsame Programm von seinem „reformistischen Kurs“<sup>18</sup> abzubringen. Nichtsdestotrotz stand hinter Marchais Äußerungen keine inhaltliche Neuausrichtung der Kommunisten, sondern lediglich taktisches Kalkül.

#### IV. Die Parlamentswahlen im März 1978

Sechs Monate vor den Parlamentswahlen im März 1978 – in einer Phase als Wahlprognosen einen Sieg der sozialistisch-kommunistischen *Union de la gauche* für möglich hielten – beendeten die Kommunisten im September 1977 überraschend die Zusammenarbeit mit den Sozialisten während der Überarbeitung des *Programme commun*. In Folge des Berichts des PCF-Politbüromitglieds Jean Kanapa hatte die Kommunistische Partei ihre verteidigungspolitische Haltung radikal geändert und sprach sich nun, entgegen den Abmachungen im *Programme commun*, für die Beibehaltung der *Force de frappe*, der französischen Atomstreitmacht, aus.<sup>19</sup> Zwar hatten beide Parteien von dem gemeinsamen Programm profitiert, die Sozialisten jedoch deutlich stärker als der PCF. Der Abstand

<sup>16</sup> Helmut Schmidt zitiert in: Der Spiegel, Nr. 6/1976, S. 82.

<sup>17</sup> AdsD, Nachlass Günter Markscheffel, Nr. 22, Brief von Günter Markscheffel an Willy Brandt mit der Aufzeichnung von in Paris geführten Gesprächen Markscheffels am 11. und 12. Okt. 1976, 13.10.1976, S. 6.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Zum Kanapa-Bericht und dessen Folgen siehe: Friedhelm B. Meyer zu Natrup, Roter Gaullismus? Die sicherheitspolitischen Vorstellungen der Kommunistischen Partei Frankreichs. 1958-1981, Paderborn 1983, S. 235-259.

<sup>14</sup> Das „Programme commun du gouvernement du Parti Communiste Français et du Parti Socialiste“ ist in deutscher Übersetzung abgedruckt in: Georges Marchais (Hrsg.), Gemeinsames Regierungsprogramm der Französischen Kommunistische Partei und der Sozialistischen Partei vom 27. Juni 1972, Frankfurt am Main 1972.

<sup>15</sup> Vgl. Kevin Devlin, Eurocommunism. Between East and West, in: Derek Leebaert (Hrsg.), European Security. Prospects for the 1980s, Lexington (Massachusetts), Toronto 1979, S. 247.

in den Wahlen zwischen den seit Jahrzehnten mehr Wählerstimmen erhaltenden Kommunisten und den nunmehr immer stärker aufschließenden Sozialisten hatte sich aus Sicht der PCF-Führung dramatisch reduziert. Die eigenen Zugewinne verliefen nicht proportional zu denen der Sozialistischen Partei Mitterrands, was die Führungsspitze des Parti Communiste um Georges Marchais zu einem kurzfristigen und radikalen Kurswechsel gegen den Parti Socialiste trieb.<sup>20</sup> Darüber hinaus hatte der PS seit der Initiierung der *union de la gauche* mehr neue Mitglieder als der PCF aufgenommen. Dementsprechend erfolgte der Bruch vor den Parlamentswahlen 1978 nur vordergründig aufgrund von inhaltlichen Meinungsverschiedenheiten. Wichtiger war der PCF-Führung, den gemeinsamen Wahlsieg der Linksunion zu vermeiden, wenn der Parti Socialiste, wie Ende 1977 abzusehen war, als deutlich stärkere Partei aus den Wahlen herausgehen würde.<sup>21</sup> In Folge des Bruchs der *union de la gauche* kam es vom PCF aus erneut zu einer in ihrer Rhetorik beispiellosen Diffamierung der französischen und europäischen Sozialdemokratie, wobei auch von kommunistischer Seite an antideutsche Ressentiments in der französischen Bevölkerung appelliert wurde.<sup>22</sup> Laut Informationen des Nachrichtenmagazins Der Spiegel steckte die PCF-Führung nach dem Bruch der Linksunion fünf Millionen DM in eine antisozialistische Kampagne gegen den PS.<sup>23</sup>

Nicht zuletzt aufgrund des Bruchs der *union de la gauche* wurde bei den folgenden Parlamentswahlen am 12. bzw. 19. März 1978 eine linke

Mehrheit in der Nationalversammlung verfehlt. Allerdings erreichte Mitterrand sein Ziel der *rééquilibrage de la gauche*. Mit 22,58% zu 20,55% der Wählerstimmen erhielten die Sozialisten erstmals seit Jahrzehnten wieder mehr Wählerstimmen als der Parti Communiste. Der von Mitterrand angestrebte Gleichstand in der französischen Linken war somit in Bezug auf Wählerstimmen und Mandate erreicht und übertroffen worden. In einem nächsten Schritt sollte der Parti Socialiste ein strukturelles Übergewicht auf der Linken erhalten. Hierfür war eine deutliche Schwächung der französischen Kommunisten Voraussetzung.

### V. Die sozialistisch-kommunistische Regierung 1981 als Teil von Mitterrands Strategie

Die endgültige Schwächung der Kommunisten sollte in Folge des deutlichen Wahlsiegs des PS in der Parlamentswahl 1981 durch die Aufnahme der Kommunisten in die Regierung Mauroy, trotz absoluter Mehrheit der sozialistischen Parlamentsfraktion, evoziert werden. Mitterrand ging davon aus, dass die in Folge des Eurokommunismus aufgetretenen innerparteilichen Streitigkeiten bei den französischen Kommunisten durch die Einbindung in die gouvernementale Verantwortung weiter angeheizt werden würden.<sup>24</sup> Die Befürworter einer an der Sowjetunion orientierten Politik um PCF-Generalsekretär Georges Marchais, die in der Regierungsbeteiligung nur einen taktischen Schritt zur eigenen Wählermaximierung sehen würden, sollten früher oder später in Konflikt mit den Anhängern einer eurokommunistischen, von der Sowjetunion unabhängigen Reformpolitik geraten. Durch die Einbindung in die Realpolitik wurden insbesondere die kommunistischen Minister der Regierung Mauroy langfristig zu Protagonisten des eurokommunistischen Flügels im PCF, während sich der Großteil des Politbüros um Generalsekretär Marchais weiterhin in

<sup>20</sup> Vgl. Peter Scholl-Latour, Die politische Zukunft Frankreichs, in: Götz Hohenstein (Hrsg.), Der Umweg zur Macht. Euro-Kommunismus, München 1979, S. 209-213.

<sup>21</sup> Vgl. Ronald Tiersky, French Communism, Eurocommunism and Soviet Power, in: Rudolf L. Tökés (Hrsg.), Eurocommunism and Détente, Oxford 1979, S. 196ff.

<sup>22</sup> Vgl. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), Eurokommunismus und westeuropäische Sicherheitspolitik, Hamburg 1978, S. 51f.; Klaus Kellmann, Pluralistischer Kommunismus? Wandlungstendenzen eurokommunistischer Parteien in Westeuropa und ihre Reaktion auf die Erneuerung in Polen, Stuttgart 1984, S. 229.

<sup>23</sup> Der Spiegel, Nr. 51/1977, S. 128.

<sup>24</sup> Zum Umgang mit dem Eurokommunismus im PCF siehe: Nikolas Dörr, Wandel des Kommunismus in Westeuropa. Eine Analyse der innerparteilichen Entwicklungen in den Kommunistischen Parteien Frankreichs, Finnlands und Italiens im Zuge des Eurokommunismus, Berlin 2006, S. 21-42 (im Folgenden: Eurokommunismus).

deutlicher Oppositionsrhetorik übte.<sup>25</sup> Transportminister Charles Fiterman, einst als potentieller Nachfolger Marchais gehandelt, avancierte mit seinem späteren Übertritt zum Parti Socialiste gar zum „highest ranking dissident since the 1920s“<sup>26</sup>.

Mit der Schwächung der französischen Kommunisten würde sich, so Mitterrands Annahme, die für das französische Parteiensystem der V. Republik charakteristische *Quadrille Bipolaire* auflösen.<sup>27</sup>

Der Begriff der *Quadrille Bipolaire* wurde von Maurice Duverger in die französische Politikwissenschaft eingeführt.<sup>28</sup> Er bezeichnet das für das französische Parteiensystem bis zum Niedergang des PCF typische Ergebnis eines Bipolarismus von je zwei in etwa gleichstarken Parteien der politischen Linken und Rechten: auf der Linken die Kommunisten und die Sozialisten, auf der Rechten die Neogaullisten des Rassemblement pour la République (RPR) und die Zentristen der Union pour la Démocratie Française (UDF). Aufgrund des französischen Wahlsystems für Parlamentswahlen in der V. Republik – die Sonderstellung der später noch zu besprechenden Parlamentswahlen 1986 ausgenommen – hätte eine Reduktion des kommunistischen Wahlergebnisses zu einem strukturellen Übergewicht des Parti Socialiste führen sollen. Die verbleibenden Parteien der Rechten in der *Quadrille Bipolaire*, RPR und UDF, sollten sich, da sie eine ähnliche Wählerklientel ansprachen, bei Wahlen weiterhin gegenseitig Stimmen abnehmen, während es auf der linken keinen direkten Konkurrenten für die Sozialisten mehr geben würde, so Mitterrands Annahme. Auf diese Weise sollten zahlreiche Wahlkreise bereits im ers-

ten Wahldurchgang mit absoluter Mehrheit vom Parti Socialiste gewonnen werden.

Bereits das erste Regierungsprogramm von 1981 wurde zu einem „Gang nach Canossa“ für die Kommunistische Partei.<sup>29</sup> Insbesondere die französische Zustimmung zum NATO-Doppelbeschluss sowie die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts des polnischen und afghanischen Volkes in der gemeinsamen Regierungserklärung waren, zu einem Zeitpunkt der kommunistischen Unterdrückung der freien Gewerkschaft Solidarność in Polen und weniger als zwei Jahre nach dem Beginn der sowjetischen Okkupation Afghanistans, ein Affront gegenüber dem weitestgehend moskautreuen PCF.<sup>30</sup>

Die massiven und vor allem kontinuierlichen Wahlniederlagen des Parti Communiste Français seit der Regierungsbeteiligung 1981 führten vorerst zu Mitterrands gewünschtem Ergebnis.<sup>31</sup> Innerhalb der Kommunistischen Partei kam es zu intensiven Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern einer eurokommunistischen Reform im Stil des italienischen Partito Comunista Italiano (PCI)<sup>32</sup> und den moskautreuen Kommunisten um Generalsekretär Marchais. Die Rufe nach einer grundlegenden Reform des PCF wurden weitestgehend mit – in ihrer Wirkung auf die französische Öffentlichkeit verheerenden – Parteiausschlüssen durch die orthodox-kommunistische Führung beantwortet. Lediglich vier Monate nach dem Eintritt in die Regierung Mauroy schloss die Kommunistische Partei im Oktober 1981 mit Henri Fiszbin den ehemaligen Ersten Sekretär der Pariser PCF-Sektion und Parlamentsabgeordneten wegen dessen reformorientierter

<sup>25</sup> Vgl. Charles Fiterman, *Profession de foi. Pour l'honneur de la politique*, Paris 2005; Anicet Le Pors, *Pendant la mue, le serpent est aveugle. Chronique d'une différence*, Paris 1993.

<sup>26</sup> David Scott Bell / Byron Criddle, *The french communist party in the fifth republic*, Oxford, 1994, S. 234.

<sup>27</sup> Zur *Quadrille Bipolaire* siehe: Andrew Knapp: *Parties and the Party System in France. A Disconnected Democracy?*, Basingstoke u.a. 2004, S. 42f.

<sup>28</sup> Vgl. Maurice Duverger, *La système politique français*, Paris 1996, S. 468ff.

<sup>29</sup> Vgl. Klaus Kellmann, *Die kommunistischen Parteien in Westeuropa. Entwicklung zur Sozialdemokratie oder Sekte?*, Stuttgart 1988, S. 145f.

<sup>30</sup> Die gemeinsame Erklärung vom 25. Juni 1981 über die Zusammenarbeit in der Regierung des Parti Socialiste und des Parti Communiste Français ist abgedruckt in: Lawrence L. Whetten, *New International Communism. The Foreign and Defence Policies of the Latin European Communist Parties*, Lexington (Massachusetts), Toronto 1982, S. 235-237.

<sup>31</sup> Vgl. Stéphane Courtois / Marc Lazar, *Histoire du Parti communiste français*, Paris 1995, S. 398-407.

<sup>32</sup> Zum Eurokommunismus im PCI vgl.: Dörr: *Eurokommunismus*, S. 60-80.

Einstellung aus der Partei aus. Mit ihm wurden weitere kommunistische Kritiker ausgeschlossen, die sich um die von Fiszbin gegründete, reformorientierte Zeitschrift *Rencontres communistes* versammelt hatten. Fiszbin konstatierte kurze Zeit später: „In den letzten zehn Jahren hatte die KP begonnen, sich zu demokratisieren. Leider ist das wieder aufgegeben worden. Die Folge ist die derzeitige tiefe Krise der Partei. Zwar behauptet die Parteiführung unermüdlich, daß frei diskutiert werde, in Wirklichkeit aber unterdrückt man den freien Meinungs austausch und hat Angst vor der öffentlichen Diskussion [...] Die Krise kann sich jetzt nur noch verschärfen.“<sup>33</sup>

Die Krise innerhalb des PCF hatte sich insbesondere nach dem *Tournant de la rigueur*, dem radikalen Wechsel in der Wirtschafts- und Finanzpolitik der französischen Regierung im März 1983, noch einmal verschlimmert. Statt einer auf den Theorien John Maynard Keynes beruhenden Politik des *deficit spending* kam es nun zu einer für den PCF langfristig untragbaren Austeritätspolitik, die ab Juli 1984 mit dem neuen sozialistischen Premierminister Laurent Fabius noch deutlich verschärft werden sollte. Die wirtschafts- und finanzpolitischen Misserfolge der ersten Jahre der sozialistisch-kommunistischen Regierung wurden in der Öffentlichkeit zu großen Teilen den Kommunisten angelastet, obwohl diese, wie bereits erwähnt, de facto nur über einen geringen Einfluss in der Regierung verfügten. Nichtsdestotrotz wurden die zahlreichen Verstaatlichungen von Großunternehmen, Steuererhöhungen und die ausgabenfreudige Politik eher der kommunistischen Ideologie als dem Parti Socialiste zugeschrieben. Ebenso alarmierten die Wahlniederlage bei den Kommunalwahlen am 6. bzw. 13. März 1983 und die deutliche Niederlage bei den Wahlen zum Europäischen Parlament am 17. Juni 1984 die Führung des PCF um Generalsekretär Marchais.<sup>34</sup> Im Juli 1984 entschied sich die PCF-Führung daher,

nicht mehr in die Regierung des neuen Premierministers Fabius einzutreten.<sup>35</sup>

## VI. Die Wahlrechtsreform 1986 und die Inkaufnahme des Aufstiegs des Front National

In einem zweiten Schritt versuchte François Mitterrand, neben dem weiterhin gültigen Ziel einer Reduktion der kommunistischen Wahlergebnisse, eine langfristige Schwächung der beiden parteipolitischen Kontrahenten auf der Rechten, RPR und UDF, zu initiieren. Der rechtsextreme Front National mit dem Vorsitzenden Jean-Marie Le Pen spielte hierbei als „taktische Hilfe“<sup>36</sup> eine zentrale Rolle, da die Partei rechtskonservative Wähler der beiden großen Mitte-Rechts-Parteien auf sich vereinigen sollte. Zu diesem Zweck setzte sich Mitterrand erfolgreich für die Einführung des Verhältniswahlsystems für die Parlamentswahlen 1986 ein, obwohl einflussreiche Sozialisten vor den Folgen warnten.<sup>37</sup> Die sich in Wahlprognosen abzeichnende ungünstige Ausgangssituation für den Parti Socialiste im bisherigen absoluten Mehrheitswahlsystem sollte auf diese Weise umgangen werden, während der PCF durch das Verhältniswahlsystem weiter geschwächt werden würde. Dieser wurde, da die Kommunisten mittlerweile nicht mehr landesweit hohe Ergebnisse erzielten, sondern ihre Wählerbasis in elektoralen Hochburgen hatten, durch das bisherige absolute Mehrheitswahlsystem bevorzugt. Das Ergebnis war aus Sicht der Sozialisten jedoch ernüchternd: RPR und UDF gewannen mit deutlicher Mehrheit und, wie aufgrund des neu eingeführten Verhältniswahlsystems zu erwarten gewesen war, der rechtsextreme Front National zog mit fast zehn Prozent der abgegebenen Wählerstimmen erstmals in Fraktionsstärke in die Nationalversammlung ein. Lediglich die weitere Dezimierung des PCF war

<sup>33</sup> Henri Fiszbin in: Der Spiegel, Nr. 43/1981, S. 160.

<sup>34</sup> Vgl. Yves Santamaria, Histoire du Parti communiste français, Paris 1999, S. 90f.

<sup>35</sup> Vgl. Franz-Olivier Giesbert, François Mitterrand. Die Biographie, Berlin 1997, S. 396-399.

<sup>36</sup> Ernst Weisenfeld, Frankreichs Geschichte seit 1945. Von de Gaulle bis zur Gegenwart, München 1997, S. 292.

<sup>37</sup> So trat beispielsweise mit dem Landwirtschaftsminister Michel Rocard am 4. April 1985 eine Führungsfigur des Parti Socialiste aus Protest gegen die Einführung des Verhältniswahlsystems von seinem Amt zurück.

Mitterrand gelungen. Bei den Wahlen zur *Assemblée Nationale* am 16. März 1986 erhielt der PCF erstmals seit 1932 wieder weniger als zehn Prozent der Wählerstimmen bei einer landesweiten Wahl.<sup>38</sup> Ebenso gravierend war aus kommunistischer Perspektive, dass der rechtsextreme Front National nun ebenso viele Abgeordnete in die Nationalversammlung entsenden konnte wie die Kommunistische Partei. Durch den Wahlsieg der Neogaullisten kam es zur ersten *Cohabitation*<sup>39</sup> der V. Republik. Jacques Chirac wurde neuer Premierminister. Die Wahlgesetzänderung wurde von der neuen Regierung umgehend wieder rückgängig gemacht.

## VII. Die langfristigen Folgen der *rééquilibrage de la gauche*

Das Fazit der mitterrandschen Strategie im Umgang mit dem PCF fällt somit ambivalent aus: Einerseits wurde die bis Ende der 1970er Jahre größte Partei der französischen Linken in ihrem Einfluss deutlich minimiert und der Parti Socialiste erreichte somit nach Jahrzehnten wieder die Führungspositionen in der Linken. Andererseits erwachsen im Laufe der 1980er- und 1990er-Jahre weitere Parteien, die verhinderten, dass die verlorenen Wählerschichten des PCF vollständig zum Parti Socialiste wanderten.<sup>40</sup> Hierzu gehören die in den letzten Jahren zunehmend erfolgreichen trotzkistischen Parteien Lutte Ouvrière und Ligue Communiste Révolutionnaire<sup>41</sup> bzw. seit

Februar 2009 der neugegründete Parti de Gauche. Von der Hauptwählerklientel des PCF, der französischen Arbeiterschaft, ist nur ein Bruchteil zum Parti Socialiste gewechselt. Wahlanalysen zeigen dort weiterhin eine deutliche Schwäche der seit der Parteigründung vor allem von Angestellten, Beamten und Akademikern gewählten Sozialistischen Partei. Der größte Teil der kommunistischen Wählerbasis ist zum rechtsextremen Front National abgewandert.<sup>42</sup> Bei der Parlamentswahl im Jahr 2002 stieg der von Jean-Marie Le Pen geführte Front National zur stärksten Partei in der ehemals mehrheitlich kommunistisch wählenden französischen Arbeiterschaft auf.

Für den Parti Socialiste ist somit eine, im Vergleich zum gut und straff organisierten PCF, deutlich schwierigere und kontrollierbare Masse an linken Splitterparteien entstanden. Prägnantestes Ergebnis dieser Spätfolge der Strategie Mitterrands ist die verheerende Niederlage des Parti Socialiste im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen am 21. April 2002.<sup>43</sup> Premierminister Lionel Jospin schied als Kandidat des Parti Socialiste mit 16,18% der Stimmen als drittplatziertes Kandidat hinter dem amtierenden neogaullistischen Präsident Jacques Chirac (19,88%) und dem Vorsitzenden des rechtsextremen Front National Jean-Marie Le Pen (16,86%) für den entscheidenden Wahlgang am 5. Mai 2002 aus. Ein Bruchteil der ehemals kommunistischen Wähler, welche sich größtenteils auf Le Pen sowie die trotzkistischen Kandidaten Arlette Laguiller (5,72%), Olivier Besancenot (4,25%) und Daniel Gluckstein (0,47%) verteilten – PCF-Kandidat Robert Hue erhielt selbst lediglich 3,37% der Stimmen –, hätte ausgereicht, um

<sup>38</sup> Der PS erreichte in den Parlamentswahlen 1986 31,02% der Stimmen und 206 Mandate, der PCF 9,78% und 35 Mandate und der FN gewann 9,65% und ebenfalls 35 Mandate.

<sup>39</sup> *Cohabitation* bezeichnet den Sonderzustand im semi-präsidentiellen System Frankreichs, wenn der Präsident als Staatsoberhaupt und der Premierminister als Regierungschef unterschiedlichen politischen Lagern entstammen.

<sup>40</sup> Vgl. Alistair Cole, Das französische Parteiensystem in den 90er Jahren. Wandlungstendenzen und Erklärungsmuster, in: Sabine Ruß et al. (Hrsg.), Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik, Opladen 2000, S. 35-56.

<sup>41</sup> Am 8. Februar 2009 hat sich die Ligue Communiste Révolutionnaire in den Nouveau Parti anticapitaliste umgewandelt. Vgl. hierzu auch: Renaud Dély, Links von der PS. Frankreichs linker politischer Rand organisiert sich neu, Paris, 2009, in: <http://www.fesparis.org/>

[common/pdf/publications/Dely.pdf](http://www.fesparis.org/common/pdf/publications/Dely.pdf) (Abruf am 25. Jan. 2011).

<sup>42</sup> Vgl.: Françoise Platone / Henry Rey, Le FN en terre communiste, in: Nonna Mayer / Pascal Perrineau (Hrsg.), Le Front National à découvert, Paris 1989, S. 268-282.

<sup>43</sup> Zur Analyse der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2002 siehe: Patrice Buffotot / David Hanley, The normalisation of French Politics? The elections of 2002, in: Modern & Contemporary France, Nr. 2/2003, S. 131-146.

dem sozialistischen Kandidaten die Teilnahme am zweiten Wahlgang zu sichern.

Mitterrands Strategie muss ebenso vor dem Hintergrund der willentlich in Kauf genommenen Stärkung des Front National kritisch gesehen werden. Die Einführung des Verhältniswahlrechts hatte erwartungsgemäß eine weitere Schwächung des PCF zur Folge, der durch seine elektoralen Hochburgen im Mehrheitswahlsystem einen Vorteil hatte, während es den Front National, der wiederum im Mehrheitswahlsystem bislang keinen Kandidaten hatte durchbringen können, erstmals in Fraktionsstärke in die Nationalversammlung einziehen ließ. In der Parteienforschung wird dies als Durchbruch des Front National gewertet, der bis dato kaum Medienaufmerksamkeit erfahren hatte.<sup>44</sup>

Langfristig gesehen hat es der Parti Socialiste versäumt, den Weg der Neogaullisten einzuschlagen. Diese haben im November 2002 mit der Union pour un Mouvement Populaire (UMP) eine Sammlungsbewegung begründet, die ideologisch gesehen das gesamte Spektrum der Mitte bis zum rechten Rand hin abdeckt. In dieser Breite ist die UMP ein Novum für Frankreich. Neben dem neogaullistischen RPR sind der Großteil der UDF sowie zahlreiche Kleinparteien aus dem liberalen, christlichen und konservativen Spektrum der UMP beigetreten. Ebenso hat sich ein Teil namhafter und langjähriger Sozialisten der UMP angeschlossen oder unterstützen diese, so wie der ehemalige französische Außenminister Bernard Kouchner.

Der Parti Socialiste hat hingegen in Folge des Niedergangs des PCF in den letzten 15 Jahren auf das Bündnis einer Vielzahl eigenständiger linker Parteien gesetzt (sog. *Majorité plurielle* bzw. *Gauche plurielle*). Diesen Kleinparteien ist ein, im französischen Wahlvolk gerne angenommener, Populismus aus verschiedenen Richtungen möglich, der dazu führte und führt, dass sich die Sozialistische Partei in den vergangenen Jahren nicht mehr ausreichend positionieren konnte. Eine tragfeste Koalition auf der französischen

Linken unter der Führung des Parti Socialiste zu bilden, erscheint momentan kaum möglich. Der minimierte PCF reicht als Koalitionspartner nicht mehr aus. Und die Folgen dieser Minimierung – zersplitterte äußere Linke mit mehreren Kleinparteien, ehemals kommunistisch wählende Arbeiter, die nun den rechtsextremen Front National wählen – lassen eine erfolgreiche Blockbildung unwahrscheinlich erscheinen. Eine koordinierte Unterstützung für sozialistische Kandidaten in den zweiten Wahlgängen bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, wie sie im Falle Mitterrands erfolgreich durch den PCF praktiziert wurde, ist durch die Vielzahl von neu entstandenen Parteien links des Parti Socialiste kaum denkbar. Folge hiervon ist, dass die Sozialisten seit dem Ende von Mitterrands Amtszeit als Staatspräsident am 17. Mai 1995 nur noch einmal zwischen 1997 und 2002 mit Lionel Jospin als Premierminister eines der höchsten Staatsämter bekleiden konnten. Die Folgen der mitterrandschen Strategie im Umgang mit dem PCF sind demnach bis heute deutlich erkennbar und prägen das aktuelle französische Parteiensystem.

## Quellen und Literatur

David Scott Bell/Byron Criddle, *The french communist party in the fifth republic*, Oxford 1994.

Maud Bracke, *Which socialism, whose détente. West European Communism and the Czechoslovak crisis 1968*, Budapest, New York, 2007.

Patrice Buffotot/David Hanley, *The normalisation of French Politics? The elections of 2002*, in: *Modern & Contemporary France*, Nr. 2/2003, S. 131-146.

Sylvie Colliard, *La Campagne présidentielle de François Mitterrand en 1974*, Paris 1979.

Stéphane Courtois/Marc Lazar, *Histoire du Parti communiste français*, Paris 1995.

Alfons Dalma et al. (Hrsg.), *Euro-Kommunismus. Italien, Frankreich, Jugoslawien, Spanien, Portugal*, Zürich 1977.

<sup>44</sup> Vgl. Jonathan Marcus, *The National Front and French Politics. The Resistible Rise of Jean-Marie Le Pen*, London 1995.

- Renaud Dély, Links von der PS. Frankreichs linker politischer Rand organisiert sich neu, Paris, 2009.
- Nikolas R. Dörr, Wandel des Kommunismus in Westeuropa. Eine Analyse der innerparteilichen Entwicklungen in den Kommunistischen Parteien Frankreichs, Finnlands und Italiens im Zuge des Eurokommunismus, Berlin 2006.
- Charles Fiterman, Profession de foi. Pour l'honneur de la politique, Paris 2005.
- Franz-Olivier Giesbert, François Mitterrand. Die Biographie, Berlin 1997.
- Götz Hohenstein (Hrsg.), Der Umweg zur Macht. Euro-Kommunismus, München 1979.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), Eurokommunismus und westeuropäische Sicherheitspolitik, Hamburg 1978.
- Klaus Kellmann, Pluralistischer Kommunismus? Wandlungstendenzen eurokommunistischer Parteien in Westeuropa und ihre Reaktion auf die Erneuerung in Polen, Stuttgart, 1984.
- Ders., Die kommunistischen Parteien in Westeuropa. Entwicklung zur Sozialdemokratie oder Sekte?, Stuttgart 1988.
- Andrew Knapp, Parties and the Party System in France. A Disconnected Democracy?, Basingstoke u.a. 2004.
- Anicet Le Pors, Pendant la mue, le serpent est aveugle. Chronique d'une différence, Paris 1993.
- Derek Leebaert (Hrsg.), European Security. Prospects for the 1980s, Lexington (Massachusetts), Toronto 1979.
- Georges Marchais (Hrsg.), Gemeinsames Regierungsprogramm der Französischen Kommunistische Partei und der Sozialistischen Partei vom 27. Juni 1972, Frankfurt am Main 1972.
- Jonathan Marcus, The National Front and French Politics. The Resistible Rise of Jean-Marie Le Pen, London 1995.
- Nonna Mayer/Pascal Perrineau (Hrsg.), Le Front National à découvert, Paris 1989.
- Friedhelm B. Meyer zu Natrup, Roter Gaullismus? Die sicherheitspolitischen Vorstellungen der Kommunistischen Partei Frankreichs. 1958-1981, Paderborn 1983.
- François Mitterrand, Der Sieg der Rose. Meine Aufgaben und Ziele, Düsseldorf, Wien 1981.
- Dieter Oberndörfer (Hrsg.), Sozialistische und kommunistische Parteien in Westeuropa, Band 1: Südländer, Opladen 1978.
- Ulrich Pfeil: Sozialismus in den Farben Frankreichs. SED, PCF und „Prager Frühling“, in: Deutschland Archiv, Band 34, Nr. 2/2001, S. 235-245.
- Sabine Ruß et al. (Hrsg.), Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik, Opladen 2000.
- Yves Santamaria, Histoire du Parti communiste français, Paris 1999.
- Stéphane Sirot, Maurice Thorez, Paris 2000.
- Rudolf L. Tökés (Hrsg.), Eurocommunism and Détente, Oxford 1979.
- Lawrence L. Whetten, New International Communism. The Foreign and Defence Policies of the Latin European Communist Parties, Lexington (Massachusetts), Toronto 1982.
- Ernst Weisenfeld, Frankreichs Geschichte seit 1945. Von de Gaulle bis zur Gegenwart, München 1997.
- Michel Winock, La gauche en France, Paris 2006.

## Die Wählerschaft der FDP 2001 bis 2010 – Versuch einer Qualifizierung

Thomas Volkmann, M.A.<sup>1</sup>

Die Freie Demokratische Partei hat bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag und zu den Länderparlamenten im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts eine für viele überraschend positive Entwicklung genommen. Im Jahr 2010 hatte die Partei es geschafft, nach den zum Teil quälend schlechten Wahlergebnissen in den neunziger Jahren, in allen Parlamenten mit Ausnahme der Hamburgischen Bürgerschaft vertreten zu sein. Insbesondere in der zweiten Hälfte der Dekade wurden dabei zum Teil historische Höchstergebnisse erzielt.

Dieser Beitrag befasst sich mit den Wählern<sup>2</sup>, die der FDP bei den jeweiligen Wahlen ihre Stimme gegeben haben. Die verwendeten Daten stammen dabei aus den Wahltagsbefragungen der Institute Infratest dimap bzw. Forschungsgruppe Wahlen, erhoben zu den jeweiligen Wahlen.

Die Kernfrage der vorgelegten Auswertung ist: Wer wählte die FDP aus welchen Gründen, und wann fiel die Entscheidung?

Die Wahlchancen einer Partei bestimmen sich nicht nur nach der allgemeinen politischen Lage; konkrete Wahlergebnisse richten sich immer auch an bestimmten Faktoren aus: an Wählermilieus, an Themen, an Imagefragen oder an Personalfragen. Vor diesem Hintergrund lohnt eine Rückschau auf die Wahlergebnisse der FDP von 2001-2010, um die nahe liegenden Fragen zu

klären, aus welchen Personengruppen, anhand welcher Themen und mit welchen strategischen Schwerpunkten sich die Wähler bei diesen Wahlen entschieden haben und welche längerfristigen Signifikanzen sich dabei ergeben.

Zielrichtung der Untersuchung ist nicht die Erklärung von Wählerverhalten anhand wahlsoziologischer Theorien und Modelle. Diese Ausarbeitung kann und will nicht erklären, warum Menschen in ihrer Gesamtpersönlichkeit generell die FDP wählen oder warum sie es eben nicht tun oder gar, wie typische FDP-Wähler beschaffen sind. Es geht nicht um theoretische Erklärungsmodelle für Wahlverhalten<sup>3</sup>, sondern um eine konkrete Darstellung tatsächlichen Wahlverhaltens. Hier kann nur versucht werden, anhand der tatsächlichen Daten über die soziale Zusammensetzung der FDP-Wählerschaft oder über die faktische Darstellung der von den Wählern als ihre Wahlentscheidung begründend genannten Themen oder sonstiger Motivationen zu ermitteln, wie viele Wähler ihre faktische Wahlentscheidung mit bestimmten Faktoren begründen.

Ausdrücklich geht es hier nicht um das, was gelegentlich<sup>4</sup> in der Wissenschaft als Hauptinteresse der politischen Parteien an der empirischen Wahlforschung genannt wird: das Wissen um die Ursachen der Wahlentscheidung zur Optimierung ihrer Strategien des höchsten Wahlerfolgs einzusetzen, um politische Macht zu erlangen oder zu erhalten<sup>5</sup>.

Neben der reinen Kategorisierung der Wählerschaft nach bestimmten sozio-demographischen

<sup>1</sup> Der Autor ist Referent für Sozialforschung, politische Analysen, Wahl- und Meinungsforschung im Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

<sup>2</sup> Zur sprachlichen Vereinfachung wird der Begriff „Wähler“ hier und im Folgenden geschlechtsneutral sowohl für die männliche, als auch für die weibliche Wählerschaft verwendet.

<sup>3</sup> Auch wenn hier zur Konzeption der Darstellung erkennbar einem gemischten soziologischen und sozialpsychologischen (Ann Arbor) Ansatz gefolgt wird, wonach neben der Einbettung in bestimmte soziale Gruppen und einen gesellschaftlichen Kontext die individuelle Wahrnehmung und Einschätzung von kurzfristigen Einflüssen wie Kandidaten und Sachthemen die Wahlentscheidung der Einzelnen beeinflusst.

<sup>4</sup> z.B. bei Roth, Empirische Wahlforschung – Ursprung, Theorien, Instrumente und Methoden, 2. Auflage VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, S. 14f.

<sup>5</sup> Insofern können in dieser Darstellung auch Rational-Choice-Ansätze zur Erklärung von Wahlverhalten außen vor bleiben.

Faktoren muss bei der Betrachtung beachtet werden, dass auch diese Faktoren, bezogen auf die sie einbringenden Personen, Veränderungen unterliegen, deren Indikatoren im Gesamtzusammenhang nicht zu operationalisieren sind, weil sie zwar von der Bevölkerungsforschung, aber nicht von der Wahlforschung erfasst und ausgewertet werden – gemeint sind hier zum Beispiel Änderungstendenzen bezüglich der Altersgruppen unter Beibehaltung anderer Persönlichkeitsmerkmale, Veränderungen in der allgemeinen Berufsstruktur mit sich dadurch ändernden Bezugsgrößen oder auch politisch veranlasste Änderungen in der Bildungsstruktur. So sind eben die Auszubildenden von 2001 möglicherweise die leitenden Angestellten von 2009, die „linken“ Studenten von 2002 die verbeamteten Lehrer von 2008 oder die Freiberufler von 2000 die Arbeitslosen von 2010, ohne dass dies durch traditionelle Wahlanalysen erkennbar und nachvollziehbar gemacht werden könnte.

Die Wahlen eines Jahrzehnts sind nur im regionalen Bezug miteinander vergleichbar, also jeweils die Länderergebnisse mit den jeweiligen Länderergebnissen, die Ergebnisse auf Bundesebene miteinander oder ähnliches. Es gibt für die konkrete Wahlsituation in den Ländern viele spezifische Gründe, viele in langen Jahrzehnten nahezu unveränderte Ausgangsbedingungen und Wirkungsketten, die die Wahlergebnisse oftmals nur landesspezifisch erklärbar machen. Vor diesem Hintergrund kann ein abstraktes prozentuales Ergebnis zum Beispiel in einem Stadtstaat wie Hamburg oder Bremen im spezifischen Vergleich als herausragend qualifiziert werden, das in seiner prozentualen Ausformung für ein Flächenland mit starker liberaler Sympathisantenbasis, wie zum Beispiel Baden-Württemberg oder Hessen deutlich unterdurchschnittlich wäre.

Die Ausarbeitung verfolgt also, bedingt durch eine zweigeteilte und sich dadurch wiederholende Reihenfolge der Wahlen, eine Unterteilung in zwei Zyklen, von 2001-2005 und von 2006-2010. Nur in diesem Rahmen gibt es die Möglichkeit, spezifische Bedingungen für die guten FDP Ergebnisse, wie sie sich ab Jahresanfang 2008 aufzeigten, angemessen darzustellen.

Die Auswertung orientiert sich dabei an der tatsächlichen Wählerschaft bei den jeweiligen Wahlen, nicht an bevölkerungsspezifischen Daten. Dementsprechend lässt sich die Frage des Wählerpotenzials, das prinzipiell für die FDP erreichbar wäre, anhand dieser Zahlen nicht eindeutig beantworten. Schließlich muss beachtet werden, dass bei manchen dieser Wahlen die Wahlbeteiligung knapp über oder unter 50 % lag. Da die sogenannten Nichtwähler sich in dieser Statistik nicht erfassen, und schon gar nicht spezifizieren und qualifizieren lassen, beschränkt sich die Darstellung schlichtweg auf die Wählerschaft der FDP im Vergleich zur Gesamtwählerschaft.

### **I. Zeithistorischer Zusammenhang: Die Wahlergebnisse der FDP 2001 – 2010**

Die FDP startete aus einer schwierigen politischen Lage in das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts: Nach dem Ende der schwarz-gelben Regierung Kohl im Jahre 1998 gab es bei den Landtagswahlen für die FDP ausschließlich Verluste, mit Ausnahme der Wahlen in Schleswig-Holstein im Februar 2000 und in Nordrhein-Westfalen im Mai 2000, und zum Teil Ergebnisse von 1,9 % oder 1,1 %.

Die Wahlen ab 2001 brachten, mit Ausnahmen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, deutliche Verbesserungen gegenüber den Vorwahlen. „Leuchttürme“ waren hier die Wahlen in Berlin mit einem Ergebnis von 9,9 % sowie in Sachsen-Anhalt mit 13,3 %. Auch bei der Bundestagswahl 2002 gab es bei einem Ergebnis von 7,4 % deutliche Zugewinne. Dennoch konnte auch hier das Ziel einer gemeinsamen Regierungsübernahme mit der Union, wie es vor der Wahl ausgerufen worden war, nicht erreicht werden. Folge war eine Schwächephase bei den FDP-Ergebnissen in 2003 und 2004, mit Ausnahme der traditionell starken Länder wie Niedersachsen oder Hessen.

Die zweite Hälfte des Jahrzehnts brachte für die FDP eine Konsolidierung und zum Teil deutliche Verbesserungen. Interessanterweise wurde, anders als 2002, nach der nicht erreichten Regie-

rungsübernahme bei der Bundestagswahl 2005 die FDP nicht mit einem Einbruch der Ergebnisse bei den Folgewahlen „bestraft“. Ausgehend von dem guten Bundestagswahlergebnis 2005 mit 9,8 %, wurde vielmehr in den Jahren 2006-2010 nur bei einer Wahl, nämlich in Hamburg 2008, der Einzug in das Landesparlament verfehlt, zum Teil wurden historische Höchstergebnisse erzielt.

## II. „Wer wählte FDP?“ – Wahlverhalten nach Personengruppen

Für eine Qualifizierung der Wählerschaft der FDP soll der Frage nachgegangen werden, welche Wählerschichten die FDP im Lauf der Jahre für sich gewinnen konnte, wo möglicherweise Schwerpunkte in der soziologischen Zusammensetzung der Wählerschaft liegen, wo es Entwicklungen in welche Richtung innerhalb der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen gab und ob diese mit signifikanten Veränderungen bei den Wahlergebnissen in Verbindung gebracht werden können.

Die Analyse richtet sich zum einen an einer Darstellung der nach Bevölkerungsgruppen unterteilten Wahlergebnisse im Vergleich zum Gesamtergebnis der FDP bei den jeweiligen Wahlen aus. Um die zu Grunde liegenden Faktoren noch deutlicher zu machen, wird dies durch eine Betrachtung der sozialen Zusammensetzung der Wählergruppe ergänzt, die über das bloße Stimmergebnis hinaus die am prozentualen Anteil messbare Bedeutung der jeweiligen Wählergruppe für das Wahlergebnis der FDP sowie deren gruppenspezifische Entwicklung im Zeitablauf aufzeigt.

### 1. Differenzierung nach Altersgruppen<sup>6</sup>

#### (1) Stimmergebnisse

Eine Betrachtung der Wahlergebnisse der FDP, aufgeteilt nach Altersgruppen, zeigt auf den ers-

ten Blick bei bundesweiten Wahlen – mit Ausnahme der Europawahl 2009 – eine klare Tendenz: Das altersgruppenspezifische Wahlergebnis sinkt mit steigendem Lebensalter<sup>7</sup>. Die jüngste Altersgruppe brachte mit wenigen Ausnahmen die besten Ergebnisse, allerdings mit einem maximalen Vorsprung von 2 % vor der nachfolgenden Altersgruppe.

Auf den zweiten Blick fällt auf, dass bei herausragenden Wahlergebnissen ab 2008 insgesamt ein bemerkenswert hohes Ergebnis in der Altersgruppe der 30- bis 44-Jährigen erreicht wurde. Hier steht zu vermuten, dass schlichtweg eine erhebliche Anzahl aus der vormals jüngsten in die nachfolgende Alterskohorte „durchgewachsen“ und dabei ihrer vormaligen Wahlentscheidung zugunsten der FDP treu geblieben ist. So stiegen die Ergebnisse bei den 30- bis 44-Jährigen ab 2006 in vielen Fällen deutlich stärker als bei den 18- bis 29-Jährigen. Die Altersgruppe der 45- bis 59-Jährigen erzielte nur bei den Wahlen in Hessen 2009 und in Bayern 2009 besonders gute Ergebnisse; die älteste Altersgruppe der über 60-Jährigen konnte nur in Niedersachsen 2003 und 2008 ein besonders hohes Ergebnis vorweisen.

So liegt die Vermutung nahe, dass die guten Wahlergebnisse der FDP nach 2006 sich vor allem auf die jüngeren Wählergruppen stützen konnten.

In der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen lag die FDP fast immer überdurchschnittlich. Bei der Wählergruppe der 30- bis 44-Jährigen gab es bis zur Europawahl 2004 oft unterdurchschnittliche oder dem Gesamtergebnis vergleichbare Ergebnisse; danach gestalteten sich die Ergebnisse in dieser Altersgruppe meist leicht überdurchschnittlich. Die Ergebnisse für die FDP in der Altersgruppe der 45- bis 59-Jährigen bewegten sich in den meisten Fällen nahe am jeweiligen Gesamtergebnis; die Unterschiede lagen in den meisten Fällen im Positiven wie im Negativen jeweils im Ein-Prozent-Bereich<sup>8</sup>. Bei der Alters-

<sup>6</sup> Die auf einer Auswertung der jeweiligen Wahltagsbefragung der Forschungsgruppe Wahlen beruhende Unterteilung behandelt die Altersgruppen der 18- bis 29-Jährigen, der 30- bis 44-Jährigen, die 45- bis 59-Jährigen und der über 60-Jährigen.

<sup>7</sup> Zu beachten ist allerdings, dass aufgrund der in der Wahltagsbefragung vorgenommenen Rundung die Unterschiede zum Wahlergebnis größer erscheinen können, als sie tatsächlich sind.

<sup>8</sup> Veränderungen im Ein-Prozent-Bereich sollen hier und im Folgenden für die Analyse unbeachtet bleiben, da

gruppe der über 60-Jährigen wurden über einen Prozentpunkt hinaus gehende überdurchschnittliche Werte nur bei wenigen Landtagswahlen im Westen erreicht, dies allerdings auch nur im niedrigen Prozentbereich. Bei den bundesweiten Wahlen erreichte die FDP in dieser Altersgruppe grundsätzlich unterdurchschnittliche Werte, bei den Europawahlen und der Bundestagswahl 2009 mit leicht höherer Differenz als bei den jeweils vorherigen Wahlen. In den neuen Bundesländern lag die FDP in dieser Altersgruppe regelmäßig, zum Teil deutlich unterdurchschnittlich.

Nimmt man die reinen Stimmergebnisse als Maßstab, so war die FDP bei den jüngeren Wählergruppen erfolgreicher als bei den älteren, insbesondere den ältesten Wählern.

## (2) Zusammensetzung der Wählerschaft

Die Darstellung der Stimmergebnisse in den einzelnen Altersgruppen hat jedoch in Bezug auf das Zustandekommen von Wahlergebnissen nur begrenzte Aussagekraft. Hier kommt als wichtiger Faktor die altersspezifische Zusammensetzung der Wählerschaft ins Spiel. Erst eine beide Aspekte, das Stimmergebnis und die soziale (hier: altersmäßige) Zusammensetzung der Wählerschaft berücksichtigende Analyse gibt die Möglichkeit, den Erfolg oder das Unterschreiten der Möglichkeiten im jeweiligen Wählerpotenzial zu bewerten<sup>9</sup>: Ein hohes Stimmergebnis in einer personenstarken Altersgruppe beeinflusst auch das Gesamtergebnis positiv, während ein hohes Ergebnis in einer personenschwachen Altersgruppe bei gleichzeitigem relativ schlechtem Ergebnis in einer personenstarken Gruppe das letztendliche Wahlergebnis unter dem Optimum bleiben lässt.

---

sie in auf diesem Wege nicht zu klärende Weise auch durch Auf- bzw. Abrundungsprozesse bestimmt sein können und somit nicht in allen Fällen trotz gleicher Zahl in gleichem Umfang signifikant sind.

<sup>9</sup> Es sei jedoch bereits hier darauf hingewiesen, dass die Darstellung diesbezüglich rein zahlenorientiert bleiben muss. Eine das jeweilige Wahlverhalten inhaltlich begründende Policy-Analyse kann im hier zu behandelnden Gesamtzusammenhang höchstens ansatzweise und einzelfallbezogen erfolgen, wenn besondere Signifikanzen einen besonderen Zusammenhang nahelegen.

In der *allgemeinen Wählerschaft* stellte die Gruppe der über 60-Jährigen mit wenigen Ausnahmen immer den größten prozentualen Anteil. Dagegen stellte die Gruppe der 18- bis 29-Jährigen grundsätzlich den geringsten prozentualen Anteil aller Altersgruppen.

Bei der Aufschlüsselung der Altersstruktur der *FDP-Wählerschaft* lässt sich erkennen, dass bis zu den Wahlen im Frühjahr 2006 der prozentuale Hauptanteil fast ausschließlich entweder bei der Gruppe der 30- bis 44-Jährigen oder bei den über 60-Jährigen lag, während ab 2007 entweder die über 60-Jährigen oder die Gruppe der 45- bis 59-Jährigen den Hauptanteil an der Wählerschaft stellte. Außer in den neuen Bundesländern und bei der Bundestagswahl 2002 stellten immer die 18- bis 29-Jährigen den geringsten Anteil; in den neuen Bundesländern bildeten die über 60-Jährigen grundsätzlich die kleinste Wählergruppe. Die Wähler bis zum Alter von 44 Jahren stellten nur in wenigen Fällen die Mehrheit der Wählerschaft der FDP; über 50% Wähleranteil kamen diese „jüngeren“ Wähler zusammen genommen nur in den neuen Bundesländern, zunächst regelmäßig, dann gelegentlich. Einen Anteil von über 50% gab es auch bei der Bundestagswahl 2002 – dieser sank in den Bundestagswahlen 2005 und 2009 aber wieder unter diese Marke.

Im Vergleich der Anteile in den jeweiligen Altersgruppen zwischen den FDP-Wählern und der Gesamtwählerschaft zeigt sich allerdings insgesamt bei den FDP-Wählern ein oftmals erhöhter Anteil jüngerer Wähler gegenüber der allgemeinen Wählerschaft und ein unterdurchschnittlicher Anteil älterer Wähler, vor allem in der Gruppe der über 60-Jährigen.

Das Potenzial in der ältesten Wählergruppe, bei den über 60-Jährigen, wurde mit wenigen Ausnahmen seit 2001 von der FDP nicht ausgeschöpft. Vor allem bei den Wahlen seit 2008 gab es einen, zum Teil sehr deutlichen Überhang des Anteils dieser Altersgruppe am Gesamtstimmergebnis. Die deutlichsten negativen Differenzen gab es vor allem in den neuen Bundesländern. Auch bei den Bundestagswahlen 2002 und 2009 war der Anteil der Altersgruppe über 60 am FDP-Wahlergebnis wesentlich geringer als in

der Gesamtwählerschaft. Lediglich bei der Bundestagswahl 2005 waren die Werte einander angenähert.

Erkenntnisse zu einer möglichen Wählerklientel, gemessen an der Altersstruktur, müssen im Lichte der jeweiligen landes- oder wahl-spezifischen Bedingungen stehen und sind in einer Übersicht schwer zusammenzustellen. Auffällig ist allerdings: Insgesamt gibt es deutlich mehr Verschiebungen zu den beiden höheren Altersgruppen, oftmals mit deutlichem Plus bei den 45- bis 59-Jährigen, und das vor allem bei den außergewöhnlich guten Wahlergebnissen der FDP ab 2009.

## 2. Differenzierung nach Geschlecht

### (1) Stimmergebnisse

Die Übersicht über die Wahlergebnisse der FDP, getrennt nach Geschlechtern, zeigt mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich höhere Wahlergebnisse bei den Männern als bei den Frauen. Nur einmal (Sachsen 2004) war das Ergebnis bei den Frauen um zwei Punkte höher; selten gab es ausgeglichene Ergebnisse.

Bei dieser Darstellung ist jedoch zu beachten, dass Unterschiede im Bereich von einem Prozentpunkt auch auf Rundungszufälligkeiten beruhen können. Signifikante Unterschiede im Sinne eines deutlichen Überhangs ( $> +2$ ) bei den männlichen Wählern gab es in Hessen 2003 (wo bei den nachfolgenden Wahlen 2008 und 2009 dann allerdings geringere Unterschiede auftraten), in Rheinland-Pfalz 2006, in Berlin 2006, bei der Bundestagswahl 2009 und in Schleswig-Holstein 2009, wo sich die Differenz auch im Vergleich zur jeweils vorherigen Wahl vergrößerte.

Im Vergleich mit dem jeweiligen Wahlergebnis der FDP gab es in der ersten Hälfte des Jahrzehnts bezüglich der männlichen Wählerschaft wenige Auffälligkeiten; ein signifikant überdurchschnittliches Ergebnis ( $> +1$ ) wurde bei den Männern nur sehr knapp in Rheinland-Pfalz 2001 und in Berlin 2001 sowie etwas deutlicher in Hessen 2003 erzielt. Nach 2006 lagen die Ergebnisse bei den männlichen Wählern deutlich

häufiger signifikant ( $> +1$ ) über dem Wahlergebnis der FDP, besonders auffällig dabei bei der Bundestagswahl 2009 und in Schleswig-Holstein 2009, wo in beiden Fällen außergewöhnlich gute Ergebnisse erzielt wurden.

Die Ergebnisse bei den Frauen lagen in den meisten Fällen (mit Ausnahme von Sachsen 2004, wo es einen Überhang zugunsten der weiblichen Wähler gab), im durchschnittlichen Bereich oder knapp unterdurchschnittlich. Auch hier sind jedoch mögliche Rundungsungenauigkeiten zu beachten.

### (2) Zusammensetzung der Wählerschaft

Bei einer Betrachtung der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung der Gesamt-Wählerschaft fällt auf, dass die Wähleranteile von Männern und Frauen bei den meisten Wahlen nahe beieinander lagen.

In der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung der FDP-Wählerschaft gab es nur einmal eine weibliche Mehrheit (Sachsen 2004). Drei Mal erreichte der weibliche Anteil an der FDP-Wählerschaft 50 %; in allen anderen Fällen gab es eine, zum Teil deutliche, männliche Mehrheit.

Beim direkten Vergleich mit der Gesamtwählerschaft fällt auf, dass der Anteil männlicher FDP-Wähler mit einer Ausnahme (Sachsen 2004) grundsätzlich über dem Anteil männlicher Wähler in der Gesamtwählerschaft lag. Spiegelbildlich dazu ist bei einer Betrachtung der weiblichen Wählerschaft ein durchweg (bis auf Sachsen 2004 und Sachsen 2009) unterdurchschnittlicher Anteil weiblicher Wähler am FDP-Ergebnis zu konstatieren.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass außergewöhnlich hohe FDP-Ergebnisse mit einem außerordentlich hohen Anteil an männlichen Wählern zusammenhingen. Insbesondere bei den sehr hohen Ergebnissen der FDP in 2008 und 2009 lagen die Unterschiede zwischen dem männlichen und dem weiblichen Anteil bei zwischen einem und maximal sechs Punkten.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Hier gilt eine Sonderfeststellung: Im Unterschied zu den anderen gruppenspezifischen Betrachtungen der FDP-Wählerschaft müsste das grundsätzliche Ziel eine gleichgerichtete Verteilung zwischen den Geschlech-

In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts fällt auf, dass der Anteil weiblicher Wähler der FDP im Vergleich zur jeweils vorherigen Wahl deutlich größeren negativen Schwankungen unterlag als der Anteil aller weiblichen Wähler. Die FDP konnte allerdings auch in einigen Wahlen die Quote der weiblichen Wähler deutlich, und auch im Vergleich zur Quote weiblicher Wähler an der Gesamtwählerschaft, verbessern. Bei all diesen Wahlen wurde eine Verbesserung des Ergebnisses zur jeweiligen vorherigen Wahl erzielt. In konkrete Nähe der 50%-Marke kam die FDP dabei allerdings nur in Sachsen 2009 und im Saarland 2009.

### 3. Differenzierung nach Berufstätigkeit und Berufsgruppen

#### a) Wahlverhalten nach Berufstätigkeit

##### (1) Stimmergebnis

Bei der Aufschlüsselung der Wählerschaft der FDP nach Berufstätigen, Rentnern und Arbeitslosen ergeben sich in Bezug auf das reine Stimmenergebnis wenige Auffälligkeiten. Die besten Stimmenergebnisse gab es mit wenigen Ausnahmen bei den Berufstätigen. Die Rentner erzielten nur in Niedersachsen knapp die besten Stimmergebnisse, zu beachten ist hierbei jedoch wieder einmal der Einfluss von Rundungsverfahren. Vor allem in den neuen Bundesländern waren

---

tern bei gleich bleibender oder steigender Männerstimmenzahl sein, weil das Geschlecht kein wahlstatistisch qualitatives, sondern ein reines in zwei natürliche Gruppen teilendes quantitatives Merkmal ist. Insbesondere würde eine Politik zu Gunsten der einen Gruppe und zu Lasten der anderen Gruppe insgesamt wahrscheinlich keinen Zugewinn im Wahlergebnis bringen. Eine geschlechtsbezogene „Klientelpolitik“ wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Nullsummenspiel, im Falle einer zu großen Offensichtlichkeit der betreffenden Schwerpunktsetzung möglicherweise sogar ein Verlustgeschäft. Eine Optimierung der Stimmenaubeute wäre ausschließlich durch eine Behebung geschlechtsspezifischer Unterrepräsentation, ausgerichtet am Bevölkerungsdurchschnitt, möglich, deren Gründe in einer fehlenden politischen und personellen Einbindung der jeweiligen Personengruppe zu suchen sind – nicht durch eine Verstärkung oder Herbeiführung einer geschlechtsspezifischen Überrepräsentation.

die Stimmenergebnisse in der Gruppe der Arbeitslosen oft höher als bei den Rentnern.

Die Gruppe der *Berufstätigen* lag im Vergleich zum Wahlergebnis der FDP in allen Fällen entweder im durchschnittlichen Rahmen oder knapp überdurchschnittlich. In den meisten Fällen war dies jedoch eine Differenz von plus einem Prozentpunkt.

Bei den *Rentnern* lagen die Ergebnisse bei den Wahlen vor allem in einigen neuen Bundesländern, aber auch in Nordrhein-Westfalen 2005, bei der Europawahl 2009 und bei der Bundestagswahl 2009 deutlich unter dem Durchschnitt.

Bei den *Arbeitslosen* gab es sehr selten signifikant überdurchschnittliche Ergebnisse. Dagegen gab es eine große Zahl deutlich unterdurchschnittlicher FDP-Ergebnisse (> -2 Prozentpunkte), unter anderem auch bei den Bundestagswahlen 2005 und 2009. Dabei fällt eine Häufung unterdurchschnittlicher Ergebnisse bei den Arbeitslosen gerade in Zeiten außergewöhnlich guter Wahlergebnisse der FDP auf.

##### (2) Zusammensetzung der Wählerschaft

Bezüglich der prozentualen Zusammensetzung fällt auf, dass die Personengruppe der Berufstätigen sowohl in der Gesamtwählerschaft, in noch stärkerem Ausmaß aber in der FDP-Wählerschaft den größten Anteil an der Zusammensetzung der Wählerschaft hat. Dabei wird eine Quote von 50 % in der Gesamtwählerschaft nur selten unterschritten, in der FDP-Wählerschaft sogar nur in Hamburg 2004. Die Berufstätigen hatten generell – im Unterschied zur Gesamtwählerschaft, wo dies nur relativ selten der Fall ist – einen signifikant höheren Anteil an der FDP-Wählerschaft, in vielen Fällen auch über 60%.

Der Anteil der *Rentner* an der FDP-Wählerschaft erreichte nur selten einen Wert über 25 %. In der Gesamtwählerschaft lag der Anteil der Rentner dagegen grundsätzlich (außer bei der Bundestagswahl 2002 und 2009 und in Hamburg 2008) über 25 %. In einigen neuen Bundesländern lag der Anteil der Rentner an der FDP-Wählerschaft – auch bei den guten Ergebnissen in 2009 – un-

ter oder bei 15 %. Mit wenigen Ausnahmen lag der Wähleranteil der Rentner am FDP-Ergebnis unterdurchschnittlich; sehr deutlich war der Unterschied (> 10 Prozentpunkte) in den neuen Bundesländern, Berlin ausgenommen. Dies korrespondiert mit der Analyse der Altersgruppen (s.o.), wo die Über-60-Jährigen nur in den neuen Bundesländern hinzugewinnen konnten, allerdings auch von einem niedrigen Level kamen.

Die *Arbeitslosen* erreichten ihre höchsten Anteilswerte am FDP-Wahlergebnis mit 8-10 % in einigen neuen Bundesländern zwischen 2002 und 2006. Insgesamt unterscheiden sich die Anteile der Arbeitslosen an der FDP-Wählerschaft nur wenig von den Anteilen an der Gesamtwählerschaft. Über die Jahre ist weder ein massiver Zuwachs im Segment der Arbeitslosen zu beobachten, noch eine bedeutsame Abwendung der Arbeitslosen von der FDP.

## b) Wahlverhalten nach Berufsgruppen<sup>11</sup>

### (1) Stimmergebnisse

In der Aufteilung nach Berufsgruppen zeigt sich im tatsächlichen prozentualen FDP-Ergebnis mit wenigen Ausnahmen eine klare Dominanz der Gruppe der *Selbständigen*. In der Tendenz zeigt sich, dass sich der Abstand dieser Gruppe zu den anderen Gruppen vergrößert.

Die Wahlzyklen 2001-2005 und 2006-2010 sind in der Tendenz vergleichbar, allerdings ab 2006 mit zum Teil deutlich besseren Ergebnissen. So stiegen mit wenigen Ausnahmen die Ergebnisse im Vergleich zur vorherigen Landtagswahl in allen Berufsgruppen. Besonders deutliche Steigerungen gab es dabei in der Gruppe der *Selbständigen*, wo ab 2006, mit Ausnahme von Bremen 2007 und Hamburg 2008, Ergebnisse zwischen 15 und 24 % erreicht wurden. In Nordrhein-Westfalen 2010 lag das Wahlergebnis in der Gruppe der *Selbständigen* mit 13 % doppelt so hoch wie die Ergebnisse der anderen Wählergruppen.

<sup>11</sup> Die Forschungsgruppe Wahlen, deren Zahlen und Daten für diese Zusammenstellung verwandt werden, differenziert als Berufsgruppen Arbeiter, Angestellte, Beamte, Selbständige und Landwirte. Letztere wurden allerdings nicht regelmäßig erhoben.

Beim Vergleich der Stimmabgabe einzelner Berufsgruppen mit dem Wahlergebnis der FDP gab es innerhalb der einzelnen Gruppen gleich bleibende Tendenzen.

So lag das Wahlergebnis in der Gruppe der *Arbeiter* in allen Wahlgängen unter dem Wahlergebnis. Zwar stiegen die Stimmenergebnisse bei den Wahlen von 2006-2010, der Abstand zum Wahlergebnis in Prozent blieb jedoch annähernd gleich.

Bei der Gruppe der *Angestellten* lagen die Stimmenergebnisse mit einer Ausnahme immer im Bereich des Wahlergebnisses. Zu beachten ist hierbei allerdings der mögliche Einfluss von Rundungsverfahren.

Bei den *Beamten* ist keine einheitliche Tendenz ersichtlich. Zum Teil lagen die Ergebnisse leicht unter dem Durchschnitt, zum Teil lagen sie leicht darüber, ansonsten bewegten sich die Ergebnisse in dieser Gruppe nahe dem Wahlergebnis. Deutlich über dem Wahlergebnis lagen die Ergebnisse bei den Beamten in Schleswig-Holstein 2005 und 2009, deutlich darunter in Baden-Württemberg 2006 und bei der Bundestagswahl 2009.

In der Gruppe der *Selbständigen* lagen die Wahlergebnisse mit Ausnahme von Hamburg 2004 und 2008 immer deutlich über dem Wahlergebnis. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Stimmabgabe der *Selbständigen* für die Wahlergebnisse der FDP, insbesondere für die sehr guten Wahlergebnisse ab 2006 sehr wichtig ist. Dafür spricht die Tatsache, dass bei allen Wahlen ab Thüringen 2009, bis auf Nordrhein-Westfalen 2010, in dieser Gruppe besonders hohe Steigerungsraten gegenüber den vorherigen Wahlen in den jeweiligen Bundesländern zu verzeichnen waren.

Die Ergebnisse in der Gruppe der *Landwirte*<sup>12</sup> lagen zum Teil deutlich höher als bei allen anderen Berufsgruppen, außer den *Selbständigen*, dabei in einigen Fällen deutlich über dem Durchschnitt, insbesondere in westdeutschen Flächen-

<sup>12</sup> Eine Bewertung der Wahlergebnisse in der Berufsgruppe der *Landwirte* gestaltet sich schwierig, weil die Werte dieser Gruppe nicht durchweg bei allen Wahlen erhoben wurden.

ländern; in einigen Ländern gab es unterdurchschnittliche Ergebnisse.

## (2) Zusammensetzung der Wählerschaft

Die Wählergruppe der *Angestellten* stellte mit wenigen Ausnahmen, dies vor allem in den neuen Bundesländern, mit sehr großem Abstand den höchsten Wähleranteil, der nur in wenigen Fällen unter 40 % lag. Dabei blieb der Wähleranteil bei den Wahlen ab 2006 relativ stabil.

Die Gruppe der *Selbständigen*, bei der wie dargestellt die besten Stimmergebnisse erzielt wurden, findet sich im prozentualen Anteil an der FDP-Wählerschaft bei 17 Wahlen nur auf dem zweiten, bei den übrigen 20 Wahlen gar nur auf dem dritten Platz. In Nordrhein-Westfalen 2010 stellten die Selbständigen zum ersten Mal seit Bayern 2008 wieder einen Anteil von 20 %. Ergebnisse über 25 % Anteil an der Wählerschaft erzielten die Selbständigen nur in Hamburg 2001.

Der prozentuale Anteil der *Arbeiter* an der Wählerschaft der FDP erreichte am zweithäufigsten einen zweiten Platz. Die besten prozentualen Ergebnisse (> 25 %) gab es dabei in einigen neuen Bundesländern, aber auch bei der Bundestagswahl 2002. Bei den Wahlen nach 2006 verbesserten sich die Anteile der Arbeiter an der FDP-Wählerschaft um mehr als einen Prozentpunkt nur in Baden-Württemberg 2006, in Berlin 2006 und bei der Bundestagswahl 2009.

Die Gruppe der *Beamten* stellte nur in einigen westdeutschen Ländern mehr als 10% der FDP-Wählerschaft und lag ansonsten meist relativ deutlich darunter. Im Vergleich zu den jeweiligen vorherigen Wahlen gab es bei den Beamten nach 2005 einen signifikanten Zugewinn (> +1) nur in Thüringen 2009. Gesunkene Anteile im signifikanten Umfang gab es oftmals bei Wahlen, bei denen die FDP besonders erfolgreich abschnitt.

Die *Landwirte* stellten nur einen sehr kleinen Teil der jeweiligen FDP-Wählerschaft. Sogar in Rheinland-Pfalz 2001 und 2006, wo sie die besten Stimmenergebnisse von allen Gruppen brachten, kamen sie nur auf einen Anteil von

6%. Im Vergleich der jeweiligen Wahlen zueinander gibt es keine signifikanten Veränderungen.

Beim Vergleich der allgemeinen Wählerschaft mit der Wählerschaft der FDP zeigt sich in der Gruppe der *Arbeiter* ein deutliches Gefälle zu Lasten der FDP. So waren die Anteile der Arbeiter an der Gesamtwählerschaft bei allen Wahlen deutlich, in einigen Fällen sogar um 10 Punkte oder mehr höher. Die Wählergruppe der *Angestellten* unterscheidet sich bezüglich FDP- und Gesamtwählerschaft nur in wenigen Fällen um mehr als zwei Punkte. Auch bei den *Beamten* sind die Wähleranteile vergleichbar. Bei der Wählergruppe der *Selbständigen* überstieg der Anteil bei den FDP-Wählern denjenigen in der Gesamtwählerschaft bei allen Wahlen, zum Teil deutlich um über 10 %. Bei den *Landwirten*, wo der Anteil bei allen Wahlen sowohl in der FDP-Wählerschaft, als auch in der Gesamtwählerschaft im geringen einstelligen Bereich lag, gab es signifikante Unterschiede nur in Rheinland-Pfalz 2001 und 2006 zu Gunsten der FDP-Wählerschaft.

## 4. Differenzierung nach Bildungsabschlüssen<sup>13</sup>

### (1) Stimmergebnisse

Mit wenigen Ausnahmen erzielte die FDP in der höchsten Bildungsgruppe, also bei den Personen mit Hochschulabschluss, die höchsten Stimmergebnisse. Die Absolventen der Bildungsabschlüsse Hauptschulreife und Mittlere Reife lagen, nach den jeweiligen Wahlergebnissen differenziert, in Berlin 2006 und Mecklenburg-Vorpommern 2006 knapp vorn bzw. gleichauf.

Dabei lagen die Ergebnisse in der höchsten Bildungsgruppe zum Teil deutlich über den Ergebnissen der anderen Bildungsgruppen. Nur in einigen Ländern, vor allem in den neuen Bundesländern, gab es in der ersten Hälfte des Jahrzehnts entweder einen Gleichstand oder einen leichten Rückstand gegenüber der nachfolgenden Bildungsgruppe Hochschulreife. Die niedrigsten Ergebnisse gab es für die FDP mit wenigen Aus-

<sup>13</sup> Zu den Wahlen in Baden-Württemberg 2001 und Rheinland-Pfalz 2001 liegen zu dieser Kategorie leider keine Vergleichszahlen vor.

nahmen durchweg in der Gruppe der Hauptschüler. Bei der Bundestagswahl 2005 gab es bei in den anderen Bildungsgruppen gleichmäßigen Zuwächsen den leicht höchsten Wert bei den Akademikern.

Ab 2006 finden sich die höchsten Stimmergebnisse in den allermeisten Fällen bei den Akademikern, und das zum Teil mit relativ großem Abstand, dabei vor allem in den westdeutschen Flächenländern. Ausnahmen waren hier die neuen Bundesländer und die Bundestagswahl 2009, wo die Abiturienten vorn lagen. In Berlin 2006 gab es einen leichten Vorsprung von Hauptschülern und Absolventen mit Mittlerer Reife.

Im Vergleich der Wahlen ab 2006 mit den jeweils vorherigen Wahlgängen waren bei den wesentlich schlechteren Ergebnissen in Sachsen-Anhalt 2001 und in Berlin 2001 vor allem in den beiden höheren Bildungsgruppen höhere Rückgänge zu verzeichnen als bei den Hauptschülern und den Absolventen mit Mittlerer Reife. Ansonsten ist kein einheitlicher Trend zu erkennen.

Beim Vergleich der Wahlergebnisse der FDP mit dem Gesamtergebnis fällt bei den Hauptschülern auf, dass die FDP außer in Berlin 2006 in dieser Gruppe immer, zum Teil deutlich unterdurchschnittlich lag – speziell auch bei vielen besonders guten Ergebnissen nach 2006. Die Bildungsgruppe mit Mittlerer Reife lag in den allermeisten Wahlen im Ein-Prozent-Bereich um das Gesamt-Wahlergebnis. Die Ergebnisse in der Gruppe der Abiturienten waren mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich höher als oder gleich dem Wahlergebnis. Die Wahlergebnisse der FDP bei den Akademikern lagen in den meisten Fällen über dem Durchschnitt; Ausnahmen waren hier einige der neuen Bundesländer. Deutlich überdurchschnittliche Ergebnisse gab es regelmäßig in den westdeutschen Flächenländern sowie bei der Bundestagswahl 2005 und bei der Europawahl 2009. Es fällt auf, dass insbesondere bei den außergewöhnlich guten Ergebnissen nach 2006 auch außergewöhnlich gute Ergebnisse in dieser Bildungsgruppe gegeben waren.

## (2) Zusammensetzung der Wählerschaft

In der Gesamtwählerschaft fällt auf, dass die beiden niedrigeren Bildungsgruppen zusammen genommen oftmals eine deutliche Mehrheit von über 60 % stellten. Nur in wenigen Fällen lagen sie nahe der 50 %-Marke oder signifikant darunter.

In der FDP-Wählerschaft erreichten die höchsten Bildungsgruppen zusammen genommen fast immer einen höheren Anteil als in der Gesamtwählerschaft. Die Hauptschüler erreichten nur in Rheinland-Pfalz 2006 eine relative Mehrheit; in den weitaus meisten Fällen stellten die Schulabsolventen mit Mittlerer Reife die größte Gruppe in der Wählerschaft. Auffällig ist der hohe Anteil dieser Gruppe an den FDP-Wahlergebnissen in den neuen Bundesländern, wo sie zwischen 40 und 51 % stark waren. Im Gegensatz zur Gesamtwählerschaft konnten die Akademiker in der FDP-Wählerschaft bei einigen Wahlen die Mehrheit stellen. Die Abiturienten stellten in Nordrhein-Westfalen 2010 mit knappem Vorsprung die stärkste Wählergruppe.

Im Vergleich zu den jeweils vorherigen Wahlen gab es bei den Bildungsgruppen relativ wenige auffällige Veränderungen nach unten oder oben.

Im Vergleich der jeweiligen Bildungsgruppen zwischen der FDP-Wählerschaft und der Gesamtwählerschaft lagen die Hauptschüler im FDP-Ergebnis außer in Berlin 2006 und in Hamburg 2008 immer unter dem Durchschnitt, dies zum Teil sehr deutlich. Bei den Schulabsolventen mit Mittlerer Reife, also wie geschildert der Gruppe mit dem in den meisten Fällen größten Anteil am Wahlergebnis, lag die FDP nur in wenigen Fällen, dabei oft in den neuen Bundesländern, und meist nur in der ersten Hälfte des Jahrzehnts deutlich ( $> +3$ ) über dem Durchschnitt, ansonsten waren die Werte mit dem Gesamtergebnis in einer Spanne von  $(+/- 2)$  vergleichbar. In der Gruppe der Abiturienten lagen die Anteile am FDP-Wahlergebnis bei den meisten Wahlen über dem Durchschnitt; dabei gab es die deutlichsten positiven Differenzen ( $> 2,5$  Punkte) meist in den Jahren vor 2006. Bei den Akademikern lagen die Werte in der FDP-Wählerschaft mit wenigen Ausnahmen immer über dem

Durchschnitt, am deutlichsten ( $\geq 5$  Punkte) regelmäßig vor allem in den westlichen Bundesländern und bei vielen der herausragenden Wahlergebnisse.

## 5. Differenzierung nach Konfessionszugehörigkeit

### (1) Stimmergebnisse

Im Vergleich des Stimmverhaltens, spezifiziert nach Konfessionen, fällt auf, dass nur in wenigen Fällen die besten FDP-Ergebnisse in der Gruppe der Katholiken erreicht wurden. Nur in Thüringen 2009 fand sich das stärkste Wahlergebnis eindeutig bei den Katholiken. Deutlich häufiger lagen die Protestanten im Vergleich der drei Gruppen vorn. Oftmals fanden sich die besten Ergebnisse für die FDP in der Gruppe derer, die angeben, keiner Religionsgemeinschaft anzugehören. Es fällt allerdings auf, dass die Gruppe der Protestanten im Vergleich zu der der Katholiken mit nur wenigen Ausnahmen die leicht besseren Ergebnisse brachte und dass bei den Wahlen bis inklusive 2006 oftmals die besseren Ergebnisse in der Gruppe der Protestanten erzielt wurden, während speziell ab 2008 oftmals die höchsten Ergebnisse bei den konfessionell Ungebundenen erreicht wurden.

Insgesamt sind jedoch auch anhand der Wahlergebnisse, spezifiziert nach konfessionellen Gruppen, keine eindeutigen Tendenzen zur Erklärung von Wahlergebnissen auszumachen.

### (2) Zusammensetzung der Wählerschaft

In der Gesamtwählerschaft stellten die Katholiken nur in wenigen Fällen die Mehrheit; bei der Wahl in Baden-Württemberg 2001 gab es einen Gleichstand zwischen Katholiken und Protestanten. Die Protestanten stellten dagegen regelmäßig in Hamburg, in Niedersachsen, in Hessen, in Bremen, in Schleswig-Holstein, bei den Europawahlen und bei den Bundestagswahlen die Mehrheit. In den neuen Bundesländern und Berlin waren ausschließlich die konfessionell Ungebundenen, zum Teil sehr deutlich, in der Mehrheit. Auffällig ist, dass seit 2008 der Anteil derer gestiegen ist, die keine Angabe zu ihrer Konfes-

sion machen oder angeben, einer anderen Konfession als den Genannten anzugehören.

In der FDP-Wählerschaft<sup>14</sup> erreichten die Katholiken regelmäßig in Rheinland-Pfalz, in Bayern und im Saarland, bei der Bundestagswahl 2009 sehr knapp und in Nordrhein-Westfalen 2010 (2005 gab es dort einen Gleichstand mit den Protestanten) die Mehrheit. Die Protestanten waren unter den FDP-Wählern regelmäßig in Baden-Württemberg, in Hamburg, in Niedersachsen, in Hessen, in Bremen, bei den Europawahlen und in Schleswig-Holstein sowie in Berlin 2001, bei den Bundestagswahlen 2002 und 2005 (2009 lagen sie sehr knapp hinter den Katholiken) in der Mehrheit. Die Gruppe der konfessionell Ungebundenen FDP-Wähler war bei den Wahlen in den neuen Bundesländern, mit Ausnahme von Berlin 2001 in der Mehrheit.

Im Vergleich der Anteile katholischer Wähler gab es bei der FDP-Wählerschaft oftmals in den westdeutschen Flächenländern ein negatives Saldo. Ab der Wahl in Hessen 2009 gab es jedoch eine Annäherung des Anteils der katholischen FDP-Wählerschaft an den Anteil der Katholiken an der Gesamtwählerschaft durch eine Verbesserung der eigenen Quote im Vergleich zur jeweils vorherigen Wahl; so gelang zum Beispiel bei der Wahl in Nordrhein-Westfalen 2010 eine Verbesserung um sechs Punkte. Hierbei muss allerdings die sinkende Wahlbeteiligung berücksichtigt werden.

In der Wählergruppe der Protestanten lag der Anteil der FDP-Wähler bei fast allen Wahlen nahe am Durchschnitt. Seit 2006 war der FDP-Anteil bei den Protestanten mit zwei Ausnahmen immer zumindest leicht unterdurchschnittlich, zum Teil mit relativ deutlichem Unterschied.

In der Wählergruppe der konfessionell Ungebundenen verzeichnete die FDP seit der Wahl in Mecklenburg-Vorpommern 2006 mit drei Ausnahmen regelmäßig, zum Teil deutlich überdurchschnittliche Wähleranteile.

Insgesamt betrachtet ist die Frage der Konfession jedoch offensichtlich kein für die FDP-Wäh-

<sup>14</sup> In Mecklenburg-Vorpommern 2002 wurden keine auf die FDP bezogenen Daten erhoben.

lerschaft sonderlich qualifizierendes oder gegenüber der Gesamtwählerschaft differenzierendes Merkmal. Die FDP ist scheinbar für Katholiken wie für Protestanten in gleichem Maße wählbar wie andere Parteien, und auch der Anteil konfessionell Ungebundener ist nicht überproportional hoch im Vergleich zur Gesamtwählerschaft<sup>15</sup>.

### III. Faktoren der Wahlentscheidung

Zur Frage, wie sich Wähler zur konkreten Stimmabgabe für eine Partei motivieren lassen, bietet die Aufschlüsselung der Wählerschaft im Hinblick auf die Gründe für die konkrete Stimmabgabe Aufschlüsse. Die Wahlforschung<sup>16</sup> unterscheidet die Wahlfaktoren der Kandidatenorientierung, der Themenorientierung und der längerfristigen Parteibindung.

Betrachtet man eine Aufschlüsselung<sup>17</sup> der Wahlfaktoren, wie sie von der Gesamtwählerschaft für die jeweilige Wahlentscheidung angegeben wurden, so fällt sofort auf, dass grundsätzlich die Themenorientierung und inhaltliche Erwägungen von der meist sogar absoluten Mehrheit (zwischen 48 und 57%) der Befragten als Hauptmotivation für die konkrete Stimmabgabe angegeben wurden. Die zweitmeisten Nennungen wechselten zwischen der Kandidatenorientierung und der Parteibindung. Die Kandidatenorientierung wurde jedoch maximal von einem Drittel der Befragten und nur bei wenigen Wahlen als hauptsächliche Motivation zur Stimmabgabe angegeben. Die Parteibindung wurde in einigen westdeutschen Flächenländern, allerdings von unter 30 % der Befragten als hauptsächliche Wahlmotivation genannt.

In der Gruppe der FDP-Wähler dominierte ebenfalls die Themenorientierung, im Vergleich zur Gesamtwählerschaft allerdings mit zum Teil

noch deutlich höheren Werten von rund zwei Dritteln. Die anderen Motivbereiche wurden dagegen wesentlich seltener genannt. Insbesondere der Faktor der Parteibindung ist offensichtlich unter den FDP-Wählern deutlich weniger bedeutsam als in der Gesamtwählerschaft.

Auffällig ist, dass die Nennung der Themenorientierung bei allen Wahlen seit 2008, mit Ausnahme der Bundestagswahl 2009<sup>18</sup>, stark zugenommen hat. Im Gegenzug nahm, mit wenigen, geringfügigen Ausnahmen, die Bedeutung der Parteibindung im gleichen Zeitraum deutlich ab. Die Wichtigkeit der Kandidatenorientierung scheint dagegen unter Ländergesichtspunkten zu bewerten zu sein; hier wechselten starke Anstiege mit Bedeutungsverlusten.

#### 1. Wahlfaktor Kandidaten

Die Kandidatenfrage hat für die FDP-Wähler bei weitem nicht die gleiche Bedeutung wie für die Gesamtwählerschaft. Mit sehr wenigen, länderspezifischen Ausnahmen gab es zum Teil deutliche Unterschiede in der Einschätzung der Wichtigkeit der Kandidatenfrage für die Wahlentscheidung. Im Vergleich zu den jeweils vorherigen Wahlen verlor der Faktor Kandidaten bei einigen Wahlen deutlich (> -3) an Bedeutung. Auffällig ist allerdings die Entwicklung zwischen Niedersachsen 2003, wo nur 5 % der FDP-Wähler sich an der Kandidatenfrage ausrichteten, und Niedersachsen 2008, wo 22 % diesen Punkt als wahlentscheidend nannten.

#### 2. Wahlfaktor Parteibindung

Die FDP kann offensichtlich, auch bei den herausragenden Wahlergebnissen ab 2008, nicht auf eine hohe und sichere Stammwählerquote zurückgreifen. Deutlich weniger FDP-Wähler als Gesamt-Wähler entscheiden sich anhand einer langfristigen Bindung an die Partei zur Stimmabgabe. Die negative Differenz der FDP-Wählerschaft zur Gesamtwählerschaft in dieser Frage lag in den meisten Fällen oberhalb von 5 %. Die Bedeutung der Parteibindung für die Meinungsbildung der FDP-Wähler ist in der zweiten Hälfte

<sup>15</sup> Ein in diesem Zusammenhang möglicherweise weiterführender Vergleich mit den Wählerschaften der anderen Parteien im Einzelnen kann hier nicht vorgenommen werden.

<sup>16</sup> Hier und im Folgenden wird auf die Daten der Wahltagsbefragung von Infratest Dimap zurückgegriffen.

<sup>17</sup> Leider liegen zur Bundestagswahl 2002 sowie zu den Europawahlen 2004 und 2009 keine diesbezüglichen Zahlen vor.

<sup>18</sup> Hier gab es einen deutlichen Rückgang gegenüber der Bundestagswahl 2005.

te des Jahrzehnts zugunsten einer verstärkten Orientierung an Programmen und Themen zurückgegangen.

### 3. Wahlfaktor Programm

Im direkten Vergleich zeigt sich, dass die FDP-Wählerschaft deutlich stärker an Themen orientiert ist als die Gesamtwählerschaft. Offensichtlich beruhen viele der besonders guten Ergebnisse auf hohen thematischen Anreizen der FDP.

Betreffend den Einfluss programmatischer Erwägungen gab es im Vergleich zu den jeweiligen vorherigen Wahlen mit wenigen Ausnahmen nur Zugewinne. Bei einigen besonders deutlichen Bedeutungszuwächsen ( $> +5$ ) fällt auf, dass eine gegenüber den vorherigen Wahlen deutlich verstärkte Ausrichtung der Wählerschaft an Themen und Programmen nicht immer auch außerordentlich hohe Wahlergebnisse für die FDP gebracht hat. Dass die FDP vor allem, und gegenüber der allgemeinen Wählerschaft deutlich überproportional, wegen der von ihr vertretenen Themen gewählt wurde, ist allerdings klar ersichtlich. Fazit: Eindeutige und breit akzeptierte programmatische Aussagen nutzen der FDP, wenn die Wahlentscheidung der Bürger nicht durch die Kandidatenfrage bestimmt wird; sehr gute Wahlergebnisse, zumindest seit 2008, beruhen auf einem hohen Anteil beim Wahlfaktor Programm.

### IV. Wahlentscheidende Themen

In allen Wahlen seit 2001 wurden bei den jeweiligen Wahltagsbefragungen<sup>19</sup> von den Wählern die Bereiche Wirtschaft, Steuern und Finanzen, Arbeitsmarkt, soziale Gerechtigkeit, Bildung und Innere Sicherheit als besonders wahlentscheidend betrachtet.

#### 1. Gesamt-Bewertung

In der Gesamtwählerschaft stand in den meisten Fällen die Wirtschaftspolitik als wahlentscheidendes Thema im Vordergrund. Nach der Bundestagswahl 2005 lagen die Werte allerdings nur noch zwischen 30 und 40 %. Am zweithäufigsten

– in einigen neuen Bundesländern und in Bremen sogar am häufigsten – wurde in den meisten Fällen das Thema soziale Gerechtigkeit genannt. Das Thema Arbeitsmarkt lieferte nur einmal die Hauptmotivation zur Stimmabgabe. Das Thema Bildung wurde viermal am zweithäufigsten genannt, fünfmal als drittwichtigstes. Das Thema innere Sicherheit wurde ein Mal am zweithäufigsten und zwei Mal am dritthäufigsten genannt. Das Thema Steuern wurde erst nach der Bundestagswahl 2005 regelmäßig abgefragt, dabei kam es bei keiner Wahl für die Gesamtwählerschaft auf einen der ersten drei Plätze in der Bedeutung als wahlentscheidend.

In der FDP-Wählerschaft unterscheidet sich die Verteilung deutlich: Hier stand bei allen Wahlen, und auch mit wesentlich höheren Prozentzahlen von zum Teil über 60%, die Wirtschaftspolitik im Vordergrund. Das Thema soziale Gerechtigkeit spielte für FDP-Wähler eine deutlich geringere Rolle als für die Gesamtwählerschaft. Nur einmal lag das Thema auf dem zweiten Rang, neunmal wurden dritte Ränge erreicht. Am häufigsten als zweitwichtigstes Thema stand für die FDP-Wähler Arbeitsmarkt auf der Agenda. Die höchsten Werte gab es u.a. bei der Bundestagswahl 2005, bei der die Rate über 40 % lag. Von deutlich höherer Bedeutung für die FDP-Wähler war das Thema Steuern, das zehnmal, und insbesondere bei den guten FDP-Ergebnissen nach 2008 auf dem zweiten Rang, sowie viermal auf dem dritten Rang lag. Auch das Thema Bildung war für FDP-Wähler deutlich häufiger wichtig als für die Gesamtwählerschaft. Korrespondierend mit der Gesamtwählerschaft lag die Bildungspolitik viermal für die FDP-Wähler auf dem zweiten Platz und dreizehnmal auf dem dritten Rang. Das Thema Innere Sicherheit scheint für FDP-Wähler ähnlich minder bedeutend, wie für die Gesamtwählerschaft; nur dreimal in Stadtstaaten wurden zweite Plätze erreicht, ansonsten fiel das Thema für die jeweilige Wahlentscheidung nicht weiter ins Gewicht.

#### 2. Einzelne Politikfelder

a) Das Thema *Wirtschaft* war für deutlich mehr FDP-Wähler von Bedeutung, als für die Wähler allgemein; zum Teil bewegten sich die Unter-

<sup>19</sup> Hier und im Folgenden wird auf die Daten der Wahltagsbefragung von Infratest Dimap zurückgegriffen.

schiede im Rahmen von über 20 Prozentpunkten. Hier gab es auch nach der Bundestagswahl 2005 keine Trendumkehr. Das Thema verlor allerdings in der zweiten Jahrzehnhälfte bei den meisten Wahlen, zum Teil deutlich, an Bedeutung. Signifikante Zugewinne ( $> 3$ ) gab es nur einmal.

b) Beim Thema *Steuern* sind die Unterschiede zwischen der FDP-Wählerschaft und der allgemeinen Wählerschaft noch größer. Während sich die Werte der allgemeinen Wählerschaft seit 2006 knapp unter der oder um die 10 % Marke bewegten (Ausnahmen waren die Bundestagswahl 2009 und Schleswig-Holstein 2009), lagen sie in der FDP-Wählerschaft nur in Niedersachsen 2008 unter 21 %<sup>20</sup>.

c) Beim Thema *Arbeitsmarkt* bewegten sich die Wertungen der FDP-Wählerschaft bei den meisten Wahlen vergleichbar zur Gesamtwählerschaft. Vor 2006 gab es in einigen Ländern, aber auch bei den Bundestagswahlen 2002 und 2005, einen signifikanten, relativ deutlichen positiven Überhang der FDP-Wählerschaft. Danach ging die Zahl derer, die das Thema Arbeitsmarkt für wahlentscheidend erklärten, für die FDP-Wählerschaft im Vergleich zu den jeweils vorherigen Wahlen bei allen Wahlen mit drei Ausnahmen deutlich zurück und überstieg nur in zwei Fällen die Quote in der Gesamtwählerschaft<sup>21</sup>.

d) Beim Thema *Soziale Gerechtigkeit* lagen die Zahlen für die FDP-Wählerschaft bei allen Wahlen grundsätzlich, zum Teil sehr deutlich, unter den Zahlen der allgemeinen Wählerschaft. Insbesondere einige Wahlen mit besonders guten Ergebnissen nach 2008 zeigen in diesem Bereich lediglich Werte zwischen 12 und 18 %. Das The-

ma war in diesen Fällen offensichtlich nicht entscheidend für die FDP-Wähler. Im Vergleich zu den jeweiligen vorherigen Wahlen verlor die Frage der Sozialen Gerechtigkeit bei vielen Wahlen nach 2005 für die FDP-Wählerschaft an Bedeutung.

e) Lag die Zahl derer, die das Thema *Bildung* als wahlentscheidendes Thema angaben, für die FDP-Wählerschaft vor 2006 mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich, zum Teil deutlich über der Gesamtwählerschaft, so war dies ab 2006 nur noch in vier Fällen so.

f) Beim Thema *Innere Sicherheit* lag die Bedeutungszumessung der FDP-Wähler mit Ausnahme von Hamburg 2001, Bremen 2007 und Niedersachsen 2008 bei allen Wahlen mehr oder minder deutlich unter der Gesamtwählerschaft. Nur in Bremen 2007 gelangte das Thema Innere Sicherheit als zweitwichtigstes Thema der FDP-Wähler zu größerer Bedeutung.

## V. Zeitpunkt der Wahlentscheidung<sup>22, 23</sup>

Als weiterer wichtiger Faktor in der Analyse der Wählerschaft der FDP kann eine Aufschlüsselung des Zeitpunktes dienen, zu dem die Wählerinnen und Wähler sich jeweils für die Stimmabgabe zu Gunsten der Liberalen entschieden haben<sup>24</sup>.

In der Gesamtwählerschaft gab bei allen Wahlgängen eine relative Mehrheit an, die Wahlentscheidung schon „vor längerer Zeit“ getroffen zu haben. Mit wenigen Ausnahmen lag die entsprechende Quote immer bei rund einem Drittel oder knapp darüber. Die Angabe, sich *immer für dieselbe Partei* zu entscheiden, kam bei den Wahlen bis zur Bundestagswahl 2005 in der Gesamtwählerschaft relativ häufig vor, in vielen

<sup>20</sup> Ein Vergleich der Jahre 2001-05 und 2006-10 bezüglich des Steuerthemas ist nicht möglich, da es erst ab der Bundestagswahl 2005 regelmäßig abgefragt wurde. Es ist allerdings davon auszugehen, dass einige der Rückgänge beim Thema Wirtschaft in einer Schwerpunktsetzung auf das Thema Steuern begründet ist, das sich vorher nicht getrennt von den Themen Wirtschaft und Arbeitsmarkt (s.u.) behandeln ließ.

<sup>21</sup> Es steht zu vermuten, dass viele der Befragten in den Jahren zuvor den nicht abgefragten Bereich Steuern und Finanzen bei der Arbeitsmarktfrage mitbehandelt haben, was entfällt, nachdem die Steuerpolitik ab 2006 regelmäßig abgefragt wurde.

<sup>22</sup> Zur Bürgerschaftswahl in Hamburg 2008 liegen leider keine Vergleichszahlen vor.

<sup>23</sup> Auch hier wird auf die Wahltagsbefragung von Infratest dimap zurückgegriffen.

<sup>24</sup> Hierbei wird zwischen fünf Kategorien unterschieden: die Entscheidung fiel erst am Wahltag; die Entscheidung fiel in den letzten Tagen vor der Wahl; die Entscheidung fiel in den letzten Wochen vor der Wahl; die Entscheidung fiel vor längerer Zeit; ich entscheide mich immer für dieselbe Partei.

Fällen als die am zweitmeisten genannte Alternative. Nach 2006 galt dies nur noch in einigen westdeutschen Ländern und Sachsen-Anhalt, jeweils aber mit geringem Vorsprung vor den anderen Alternativen. Insgesamt gesehen fällt auf, dass bei den Wahlen ab 2006, bei gegebenem Vorsprung der Alternative „vor längerer Zeit“, die anderen Zeitangaben relativ nahe beieinander liegen.

Auch die FDP-Wählerschaft gab in der deutlichen Mehrzahl der Fälle (relativ) mehrheitlich an, sich bereits „vor längerer Zeit“ entschieden zu haben. In drei Fällen erklärte die relative Mehrheit, sich „in den letzten Wochen“ vor der Wahl zur Stimmabgabe für die FDP entschieden zu haben. In vier Fällen hatte die Mehrheit sich „in den letzten Tagen“ vor der Wahl dergestalt entschieden, einmal entschied sich eine Mehrheit von 28 % erst *am Wahltag* für die FDP.

Beim Vergleich der Kurzentschlossenen, die sich erst *am Wahltag* zur konkreten Stimmabgabe entschieden haben, gab es bis 2006 bei vielen Wahlen einen deutlichen Überhang der FDP-Wähler; danach glichen sich die Werte der FDP-Wähler und der allgemeinen Wählerschaft mit Ausnahme von Hessen 2008 im Rahmen des Ein-Prozent-Bereichs aneinander an.

Bei denjenigen, die angaben, sich erst „in den letzten Tagen“ vor der Wahl konkret entschieden zu haben, verringerte sich ebenfalls der Überhang der FDP-Wähler, der vorher zum Teil 12 oder 15 Punkte betragen hatte. Allerdings war auch in den Wahlen bis zur Bundestagswahl 2009 immer eine vergleichsweise größere Anzahl von FDP-Wählern relativ kurzentschlossen. Eine Angleichung der Werte ist nur bei den zeitlich letzten Wahlen zu beobachten.

In der mittleren Kategorie derer, die sich „in den letzten Wochen“ zur Stimmabgabe entschieden haben, findet sich bei vielen Wahlen ein FDP-Überhang. Allerdings haben sich die Abstände seit 2005 gegenüber den vorherigen Wahlen deutlich verkleinert.

In der Gruppe der FDP-Wähler ist die Zahl derer, die angeben, sich bereits „vor längerer Zeit“ zur entsprechenden Stimmabgabe entschlossen

zu haben, in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts gegenüber den jeweils vorhergehenden Wahlen, zum Teil deutlich gestiegen. Insbesondere bei den zeitlich letzten Wahlen konnte auch ein positiver Saldo gegenüber der Gesamtwählerschaft erreicht werden, zum Teil wurde ein negatives Verhältnis in ein positives gedreht. Insgesamt ist insbesondere ab 2008 ein leichter Trend zu beobachten, dass die Wähler sich in längerer Vorfrist für die FDP entscheiden.

Dennoch kann die FDP nicht, vergleichbar anderen Parteien, auf eine breite Basis von Wählern bauen, die aufgrund einer langfristigen Parteibindung immer für die gleiche Partei stimmen. In dieser Kategorie liegt die FDP, wenn auch in den letzten Wahlen mit etwas verringertem Abstand, grundsätzlich weit unterdurchschnittlich. Der Abstand zur Gesamtwählerschaft hat sich dabei allerdings in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts verringert.

## VI. Fazit

Die Darstellung der Wählerschaft(en) der FDP im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts liefert interessante Erkenntnisse. So erzielte die FDP bei jüngeren Wählern höhere Wahlergebnisse, erwarb ihre guten Ergebnisse aber durch die größere Menge an älteren Wählern. So lässt sich bei den meisten Wahlen eine männliche Dominanz erkennen – die aber wiederum nicht Hauptgrund für die besonders guten Wahlergebnisse ist. So wurde die FDP in deutlich stärkerem Ausmaß von Berufstätigen gewählt, aber deutlich seltener von Rentnern. So erzielte die FDP ihre besten Ergebnisse bei den Selbständigen – die aber bildeten nicht den Hauptteil der Wählerschaft. So hatte die FDP ihre besten Ergebnisse bei den formal höher Gebildeten – aber ihren stärksten Rückhalt prozentual bei den Schulabsolventen mit Mittlerer Reife. Im Rahmen einer Langzeitanalyse lassen sich diese Umstände grob darstellen, allerdings gibt es in diesem Zusammenhang nicht darstellbare Ausnahmen, die eine nähere Betrachtung wert wären.

Eindeutiger sind die Fingerzeige bei der Frage der Wahlmotive: FDP-Wähler sind durchweg wesentlich stärker themenorientiert und wesent-

lich seltener Stammwähler. Aber sie entscheiden sich in letzter Zeit auch längerfristig für die Stimmabgabe zugunsten der FDP als früher.

Auch bei der feinstmöglichen Betrachtung bleibt das Ergebnis: Den klassischen FDP-Wähler gibt es nicht; zumindest lässt er sich anhand der üblichen Schemata nicht ausreichend präzise darstellen. Wählersoziologische Modelle, z.B. über Milieugruppen o.ä., sind nicht ausreichend geeignet, Wahlergebnisse aus einem längeren Zeitraum in ihrer regionalen Vielfalt und zeithistorischen Einordnung umfassend und über allgemeine Linien hinaus zu kategorisieren. Stattdessen müssen die Wahlergebnisse im regionalen Rahmen und im zeitlichen Zusammenhang dargestellt werden. Zusätzlich ist es erforderlich, neben die reine Betrachtung der Wahlergebnisse in ihrer gruppenspezifischen Aufschlüsselung eine Betrachtung der proportionalen Größenverhältnisse dieser Gruppen zu stellen, um ihre Bedeutung zu erkennen.

Ob hierin Argumente gegen eine umfassende Anwendung milieubezogener Erklärungsmodelle liegen, kann hier nicht abschließend behandelt werden. Aber eine gewisse Plausibilität für diese Vermutung besteht.

## Soziale Wirklichkeit und regionale Herrschaftspraxis der SED

Andrea Bahr, Dipl.-Pol.\*/  
Sabine Pannen, M.A.\*\*

### 1. Fragestellung

Im Rückblick ist das DDR-Bild meist von zwei extremen Wahrnehmungen geprägt: Von der verklärenden Sicht der Ostalgie, die soziale Sicherheit und Solidarität ins Zentrum rückt, und von der Reduzierung auf den Repressionsapparat, wobei die Tätigkeit des Ministeriums für Staatssicherheit im Mittelpunkt steht. Beides greift jedoch zu kurz. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie ein differenziertes Bild von der sozialen Wirklichkeit in der DDR gezeichnet werden kann, welches sowohl das Regime und die Gesellschaft als auch ihre wechselseitigen Beziehungen erfasst. Dazu ist es zum einen wichtig, den Fokus auf die SED zu richten, die als sozialer Akteur in der staatssozialistischen Gesellschaft und als politische Herrschaftsinstanz allgegenwärtig war. Zum anderen gilt es, eine verengende Perspektive auf die „Königsebene“ der Partei aufzubrechen<sup>1</sup> und den Blick auf die Herrschaftsdurchsetzung und –aufrechterhaltung in

den sozialen Nahräumen der Gesellschaft zu richten.<sup>2</sup>

Insofern sind vor allem die SED-Kreisleitungen, als wichtigste Leitungseinheit unterhalb von Zentrale und Bezirk, sowie die Parteibasis, als „Fundament der Partei“<sup>3</sup>, von besonderem Interesse. Sie agierten an der Schnittstelle zwischen Bevölkerung und Regime. Die Funktionäre der Kreisleitungen und die einfachen Parteimitglieder waren in das Alltags- und Gemeinschaftsleben ihres Kreises, ihrer Stadt, ihres Betriebes sowie ihres Wohngebietes eingebunden und teilten somit die täglichen Erfahrungen mit der Bevölkerung. In diesen sozialen Nahräumen der Gesellschaft, wo man sich persönlich kannte und sich teilweise mit Vornamen ansprach, entschied sich maßgeblich, wie die Bevölkerung über das Regime und seine Politik dachte. Dort war die SED-Herrschaft konkret erfahrbar.

Im Folgenden werden Fragen nach der Herrschaftspraxis der unteren Ebenen der SED sowie nach ihrer Funktion im SED-Regime aufgeworfen. Darüber hinaus wird die Rolle der SED-Kreisleitungen und der Parteibasis in der staatssozialistischen Gesellschaft beleuchtet.

### 2. Die SED-Kreisleitungen

#### 2.1 Die „führende Rolle“ der Partei im Territorium

Die SED beanspruchte für sich die Rolle der omnipräsenten und omnikompetenten Steuerungsinstanz in allen Bereichen des Lebens der DDR: in Gesellschaft, Staat, Wirtschaft, Recht und Kultur. Diesen Führungsanspruch leitete die SED ab

\* Andrea Bahr ist Doktorandin am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam (Abteilung 1, Kommunismus und Gesellschaft).

\*\* Sabine Pannen ist assoziierte Doktorandin am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam (Abteilung 1, Kommunismus und Gesellschaft) und Stipendiatin der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur.

<sup>1</sup> In bisherigen Forschungen zur SED war vor allem das Zentralkomitee, sein Sekretariat und Politbüro Thema. Die unteren Hierarchieebenen der Partei sind jedoch noch unzureichend untersucht worden. Insgesamt kann in der DDR-Forschung ein Forschungsdesiderat in Bezug auf die Staatspartei festgestellt werden, das Hermann Weber 1998 in der Zeitschrift *Deutschland-Archiv* benannte: „Auffallend ist, dass ausgerechnet die SED, deren Führung die Diktatur ausübte (...), immer noch relativ geringe Aufmerksamkeit in der Forschung findet (...).“ Weber, Hermann: Zum Stand der Forschung über die DDR-Geschichte. In: *Deutschland-Archiv* 31 (1998) 2, S. 256.

<sup>2</sup> Am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam startete 2009 ein Forschungsprojekt zur Geschichte der SED „Die SED zwischen Mauerbau und Mauerfall. Gesellschaftsgeschichte einer kommunistischen Staatspartei“. Die Autorinnen dieses Beitrags bearbeiten in diesem Forschungszusammenhang ihre Dissertationsprojekte zur Herrschaft im Territorium (Andrea Bahr) und zur Parteibasis (Sabine Pannen).

<sup>3</sup> Statut der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands: einstimmig angenommen auf dem 6. Parteitag der SED, Berlin, 15. bis 21. Januar 1963, mit den vom 7. Parteitag der SED, Berlin, 17. bis 22. April 1967, bestätigten Abänderungen und Zusätzen. Berlin (Ost) 1968, S.73.

von der teleologischen Vorstellung des Marxismus-Leninismus, welche den kommunistischen Parteien die „führende Rolle“ auf dem Weg zum Kommunismus zuschrieb. Sie sollten durch die Ausübung der „Diktatur des Proletariats“<sup>4</sup> in der Übergangsphase vom Kapitalismus zum Kommunismus herrschen.<sup>5</sup> Diese Suprematie schrieb die SED nicht nur in ihrem Statut fest, sondern ließ sie 1968 auch in der Verfassung der DDR verankern. Dort hieß es in Artikel 1 Absatz 1: „Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei.“<sup>6</sup>

In den Kreisen und Städten der DDR waren die SED-Kreisleitungen als Repräsentanten der Staatspartei damit beauftragt, diese „führende Rolle“ auszufüllen. Die SED-Kreisleitungen standen der Kreisparteiorganisation, d.h. allen Mitgliedern der Partei in einem Stadt- oder Landkreis<sup>7</sup>, vor und wurden von Delegiertenkonferenzen, die wiederum von den Grundorganisationen des Territoriums beschickt wurden, gewählt. Das eigentliche Entscheidungszentrum der gewählten Kreisleitungen war das Sekretariat. Es bestand in der Regel aus dem ersten und zweiten Kreissekretär, jeweils einem Sekretär

für Wirtschaft, Landwirtschaft, Agitation und Propaganda sowie Wissenschaft, Volksbildung und Kultur. Weitere Angehörige des Sekretariats der Kreisleitung waren die Kreisvorsitzenden der Freien Deutschen Jugend (FDJ) und des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), die Vorsitzenden der Kreispartei-Kontrollkommission (KPKK), der Kreisplankommission und des Rates des Kreises bzw. der Stadt. Unterstützt wurde das Sekretariat durch einen hauptamtlichen Parteiapparat, also eine Bürokratie, die in den achtziger Jahren zwischen 30 und 50 Mitarbeiter hatte, sowie durch sachspezifische Kommissionen und Arbeitsgruppen.

Das Ziel und die Aufgabe der örtlichen Parteileitungen war es, in ihrem Einflussbereich die Beschlüsse der Parteispitze, also des Zentralkomitees, seines Sekretariats und Politbüros umzusetzen<sup>8</sup> und außerdem dafür die Zustimmung der Bevölkerung zu gewinnen oder zumindest zu verhindern, dass Unmut oder Unzufriedenheit aufkam. Wenn nötig, hatten sie Widerstand auch mit repressiven Maßnahmen zu unterdrücken.

Dazu mussten die SED-Kreisleitungen über alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Prozesse in ihren Territorien informiert sein und diese kontrollieren. Dies führte in der Praxis zu einer entgrenzten Zuständigkeit, die Norbert Seichter, 1. FDJ-Sekretär in Treptow und später Parteisekretär an der Volksbühne in Berlin, rückblickend in einem Interview beschreibt:

„Als ich schließlich 1. Kreissekretär der FDJ in Treptow wurde, begriff ich als gleichzeitiges Mitglied der SED-Kreisleitung: Ohne Partei läuft im Territorium nichts, überhaupt nichts. Von der Sicherheit über die Grenzsicherung bis hin zu den Schulen und vor allem zur Industrie.

<sup>4</sup> Diese „wird durch ein System politischer Organisationsformen der Arbeiterklasse und ihrer Verbündeten verwirklicht, an deren Spitze die marxistisch-leninistische Partei der Arbeiterklasse steht und in dem der sozialistische Staat das Hauptinstrument für den Aufbau des Sozialismus ist.“ Kleines Politisches Wörterbuch. Berlin (Ost) 1973, S. 169.

<sup>5</sup> Vgl. u.a. den Abschnitt zum Thema „Die SED als Zentrum der politischen Willensbildung“ im Artikel zur SED in: Ludz, Peter Christian (Hg.): DDR-Handbuch. Köln 1979, S. 951f.

<sup>6</sup> Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1974. Zitiert nach: Die neue Verfassung der DDR. Köln 1974, S. 67.

<sup>7</sup> Es ist zwischen territorialen und funktionalen Kreisleitungen zu unterscheiden. Während erstere in Städten, Kreisen oder Stadtbezirken gebildet wurden, waren letztere u.a. in Großbetrieben, Universitäten oder bestimmten Ministerien anzutreffen. Die funktionalen Kreisleitungen wurden nach dem so genannten „Produktionsprinzip“ gebildet.

<sup>8</sup> Im Statut der SED heißt es in Abschnitt V „Die Bezirks- und Stadtorganisationen, die ländlichen, städtischen und betrieblichen Kreisorganisationen der Partei“: „Die Bezirks- und Stadtorganisationen, die ländlichen, städtischen und betrieblichen Kreisorganisationen der Partei lassen sich in ihrer Arbeit von dem Programm und dem Statut der Partei leiten und organisieren in ihrem Bereich die Durchführung der Beschlüsse und Direktiven des Zentralkomitees.“ Statut der SED von 1968, a.a.O., S. 63.

Alles zentralisiert! Die SED-Kreisleitung wußte über alles Bescheid, entschied nahezu alles.“<sup>9</sup>

Dieses Paradigma von der „allmächtigen Partei“ wird von ehemaligen Funktionären immer wieder betont, muss jedoch hinterfragt oder zumindest differenziert werden. Auch andere Akteure spielten in den Kreisen und Städten eine wichtige Rolle, so zu allererst die Räte und die Betriebe.

Dass die Partei aber zumindest versuchte, alles zu kontrollieren und in ihre Verantwortlichkeit zu nehmen, zeigt sich bei einer Analyse der Tagesordnungen der Sekretariatssitzungen. Besprochen wurde nicht allein, wie die letzten Mitgliederversammlungen in den Grundorganisationen abgelaufen und zu bewerten waren oder welche Kader wie zu fördern oder zu disziplinieren waren. Vielmehr waren dort alle Fragen und Probleme von der Kartoffelversorgung der Bevölkerung über den Ausbau des Nahverkehrs bis zur Sicherheit im Territorium auf der Tagesordnung. In einer Vorlage für das Sekretariat der SED-Kreisleitung Brandenburg an der Havel<sup>10</sup> über die „Arbeitsweise der Kreisleitung Brandenburg und ihrer Organe“ wird dies auf den Punkt gebracht:

„Das Sekretariat beschäftigt sich ständig mit den Grundfragen der politischen, ökonomischen und kulturellen Entwicklung des Kreises und arbeitet – ausgehend von den Beschlüssen des ZK [Zentralkomitee, Anmerkung der Verfasser] und der BL [SED-Bezirksleitung, Anmerkung der Verfasser] – Maßnahmen aus, die es den GO [SED-Grundorganisationen, Anmerkung der Verfasser], den Staatl. Organen und Massenorganisationen ermöglichen, ihren spezifischen Aufgaben entsprechend an der einheitlichen Durchführung der Parteibeschlüsse mitzuwirken.“<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Interview in: Zimmermann, Brigitte/Schütt, Hans-Dieter (Hg.): *Noch Fragen, Genossen!* Berlin. 1994, S. 184.

<sup>10</sup> Im Folgenden ist immer die Stadt Brandenburg an der Havel gemeint, die beiden Autorinnen als Fallbeispiel für ihre Untersuchungen dient.

<sup>11</sup> „Arbeitsweise der Kreisleitung Brandenburg und ihrer Organe“ (30.06.1965). In: BLHA, Rep. 531 Brandenburg Nr. 1011.

Neben der Allzuständigkeit macht dieser Auszug auch deutlich, dass die SED-Kreisleitungen den Anspruch hatten, alle anderen Institutionen und Organe im Kreis – den Rat des Kreises bzw. der Stadt, die Blockparteien und die Massenorganisationen – anzuleiten und deren Tätigkeit zu kontrollierten. Anleitung und Kontrolle – so die Rhetorik der SED – waren die wichtigsten Methoden sozialistischer Leitungstätigkeit und setzten den „Demokratischen Zentralismus“<sup>12</sup> um. Faktisch hatte die örtliche Parteileitung zwar kein Weisungsrecht gegenüber staatlichen Organen und Massenorganisationen, doch sie konnte „Empfehlungen“ aussprechen und hatte über die Genossen in den jeweiligen Gremien eine Zugriffsmöglichkeit. Wurde zum Beispiel dem Vorsitzenden des Rates des Kreises, der natürlich SED-Mitglied war, im SED-Kreissekretariat aufgetragen, er müsse sich um eine Verbesserung der Wohnungsversorgung im Territorium kümmern, so war das ein Parteiauftrag, der erfüllt werden musste. Jeder Genosse, egal auf welcher Hierarchieebene und in welcher Funktion oder funktionslos, hatte Parteidisziplin zu wahren und den Aufträgen der SED Folge zu leisten<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Der Demokratische Zentralismus war das wichtigste Organisationsprinzip einer bolschewistischen „Partei neuen Typus“ und kann verkürzt als Unterordnung der Mehrheit unter die Minderheit beschrieben werden. Untergeordnete Parteileitungen mussten sich den Beschlüssen ihrer übergeordneten Leitungen beugen. Zwar wurden Parteileitungen von unten nach oben gewählt, faktisch waren dies jedoch öffentliche Abstimmungen über „von oben“ vorgegebene Kandidaten. In der Realität überwog also das zentralistische Element. Vgl. u.a. Ludz, Peter Christian (Hg.): *DDR-Handbuch*. Köln 1979, S. 250f.

<sup>13</sup> Im Abschnitt I „Die Parteimitglieder, ihre Pflichten und Rechte“ des Statuts der SED ist u.a. ausgeführt: „Für das Parteimitglied genügt es nicht, lediglich mit den Parteibeschlüssen einverstanden zu sein. Das Parteimitglied ist verpflichtet, dafür zu kämpfen, daß diese Beschlüsse in die Tat umgesetzt werden.“ Statut der SED von 1968, a.a.O., S. 21. Vgl. zu den Pflichten der Funktionäre auch: Ammer, Thomas: *Strukturen der Macht – Die Funktionäre im SED-Staat*. In: Ders./Weber, Jürgen (Hg.): *Der SED-Staat: Neues über eine vergangene Diktatur*. München 1994, S. 5-22.

Die Funktionskumulation<sup>14</sup> und die Dominanz der Parteigenossen in den entscheidenden Gremien sind zentrale Aspekte, die im Hinblick auf die „führende Rolle“ der Partei bedacht werden müssen.

## 2.2 Die Kommunikationsfunktion der SED-Kreisleitungen

Eine weitere zentrale Bedeutung der örtlichen Parteileitungen für das SED-Regime ergibt sich aus ihrer Verortung an der Schnittstelle zwischen konkreter Lebenswelt der Bevölkerung und der staatlichen und parteilichen Macht. Die Funktionäre auf Kreisebene waren eingebunden in den alltäglichen sozialräumlichen Kontext ihres Kreises oder ihrer Stadt, sie waren nicht „getoisiert“, wie dies häufig für die Bezirksebene und insbesondere für die Zentrale beschrieben wird.<sup>15</sup>

Dadurch nahmen sie eine Mittlerfunktion ein. Sie waren einerseits Informationsbeschaffer für die übergeordneten Parteileitungen in Bezirk und Zentrale. Andererseits war es ihre Aufgabe, die Politik der Staatspartei den Grundorganisationen sowie den parteilosen Bürgern durch die so genannte „massenpolitische Arbeit“ zu vermitteln. Die SED-Kreisleitungen waren damit sowohl für die Top-down- als auch für die Bottom-up-Kommunikation ein entscheidender Akteur.

Ein Aspekt, der deutlich macht wie wichtig die örtlichen Parteileitungen als Mittler waren, ist das ausgeprägte Berichts- und Informationswe-

sen. Mit diesem System gelangten Informationen, die vor Ort gewonnen wurden und beispielsweise über Probleme oder Stimmungen in der Bevölkerung Auskunft gaben, nach „oben“. Jede SED-Kreisleitung musste monatlich einen Bericht über die Lage und die Entwicklungen in ihrem Territorium an die zuständige SED-Bezirksleitung liefern. Darüber hinaus konnten übergeordnete Parteileitungen Informationen zu bestimmten Themen anfordern. „Besondere Vorkommnisse“ wie etwa Havarien in wichtigen Industriebetrieben waren unverzüglich zu melden.

Dieses ausgeklügelte Informationssystem barg jedoch auch Gefahren in sich. Beispielsweise war mit der Weitergabe von Informationen über Schwierigkeiten auch immer die Gefahr für den Berichtenden verbunden, dafür verantwortlich gemacht zu werden. Als Resultat wurde teilweise nur noch das gemeldet, was „oben“ erwartet wurde und keine negativen Konsequenzen nach sich zog<sup>16</sup>. Diese Tendenz blieb den übergeordneten Leitungen natürlich nicht verborgen, wie das Protokoll zur Sitzung des SED-Kreissekretariats Brandenburg am 29. August 1961 zeigt. Dort äußerte sich ein Mitglied der übergeordneten SED-Bezirksleitung Potsdam über die Berichtspraxis der Genossen im Kreis:

„Gen. Schwarz hat sich mit den Informationsberichten der KL [Kreisleitung, Anmerkung der Verfasser] v. 26.8. und 28.8. befaßt (...). Dabei wurde in den Berichten der KL eine Abschwächung der tatsächlichen Lage festgestellt. Was ist das für eine Tendenz? Entweder ist es Schönfärberei oder die Arbeit ist so unqualifiziert, daß eine wahrheitsgemäße Berichterstattung nicht möglich ist.“<sup>17</sup>

Allerdings haben derartige Ermahnungen an dieser Praxis wenig geändert. Bis zum Ende der

<sup>14</sup> So saß beispielsweise sowohl der Oberbürgermeister als auch der Vorsitzende des Rates des Kreises bzw. der Stadt im Sekretariat der SED-Kreisleitung. Umgekehrt war der 1. Kreissekretär der SED auch Abgeordneter der Stadtverordnetenversammlung. Dies ließ einerseits eine Kontrolle der staatlichen Entscheidungen durch die SED zu, könnte aber andererseits auch den staatlichen Amtsträgern dazu gedient haben, auf die Beschlüsse der Partei Einfluss zu nehmen.

<sup>15</sup> Die Mitglieder des Politbüros und weitere hohe Funktionäre lebten seit Anfang der sechziger Jahre in einer abgeschirmten Waldsiedlung in Wandlitz. Dies war eine Konsequenz des 17. Juni 1953, als sich die ranghohen SED-Mitglieder im Hauptquartier der sowjetischen Streitkräfte in Berlin-Karlshorst in Sicherheit bringen mussten. Vgl. u.a. Kirschev, Peter: Wandlitz/Waldsiedlung – die geschlossene Gesellschaft. Berlin 1990.

<sup>16</sup> Dieses Problem wird auch für die Sowjetunion beschrieben. Vgl. Bauer, Raymond/Inkeles, Alex/Kluckhohn, Clyde: How the Soviet System Works. Cultural, Psychological and Social Themes. Cambridge 1957, S. 41f.

<sup>17</sup> Protokoll der Sitzung des Sekretariats der SED-Kreisleitung Brandenburg (Stadt) am 29.08.1961. In: Brandenburgisches Landeshauptarchiv (BLHA), Rep. 531 Brandenburg Nr. 144.

DDR war diese „Schönfärberei“, so der Tenor der Zeitgenossen, Gegenstand vieler Witze.<sup>18</sup>

Diese selektive Berichterstattung wird zum Teil als Erklärung für die scheinbare Unwissenheit der obersten Führungsriege über das Ausmaß der Gesellschaftskrise im Jahr 1989 angeführt<sup>19</sup>. Auch wenn dies zu hinterfragen ist, so waren die SED-Kreisleitungen doch eine entscheidende Instanz, wenn es darum ging, Stimmungen in der Bevölkerung „vor Ort“ einzufangen, da sie die Forderungen und Bedürfnisse „ihrer Menschen“<sup>20</sup> genau kannten.

### 2.3 Die Herrschaftspraxis der SED-Kreisleitungen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die SED-Kreisleitungen für das Regime wichtige Dienste leisteten. Es wäre jedoch verfehlt von diesen Funktionen für die Herrschaftssicherung und –aufrechterhaltung umstandslos darauf zu schließen, dass die örtlichen Funktionäre lediglich als maschinenhafte Befehlsempfänger der Parteispitze agiert hätten.

Vielmehr ist zu konstatieren, dass die örtlichen Parteileitungen die Beschlüsse der Führung „schöpferisch“ umsetzten. Zwar war inhaltlich und ideologisch genau vorgegeben, was zu verwirklichen war, die Methoden der Implementierung wurden jedoch von den SED-Kreisleitungen weitgehend selbst gewählt. Dabei ist zu beobachten, dass sie sich häufiger „weiche“ und Konsens erzeugende Herrschaftsmechanismen und subtilere Formen der Repression, denn offen repressive Maßnahmen zu Nutze machten. Selbst im Oktober 1989 sah Winfried Mitzlaff, der 1. Sekretär der SED-Kreisleitung Branden-

burg, seine Hauptaufgabe noch darin, die Bevölkerung zufrieden zu stellen:

„In der gegenwärtigen Situation konzentrieren wir unsere Führungstätigkeit auf jene Fragen, die zum Wohlbefinden unserer Bürger beitragen sollen und müssen. Deshalb sind für uns die Versorgung und Dienstleistungen, das Gesundheitswesen und der Nahverkehr wichtige Stimmungsbarometer und Maßstäbe für die eigene, auf Veränderung gerichtete Wirksamkeit. (...) Erste Ergebnisse zur besseren Bedürfnisbefriedigung der Bürger werden sichtbar und werden auf der Grundlage des Dialogs mit den Menschen und der noch konsequenteren Wahrnehmung der Verantwortung der örtlichen Räte weiter stabilisiert.“<sup>21</sup>

Natürlich traf dies für regimefeindliche oder als solche deklarierte Gruppen der Gesellschaft nicht zu. Es wurde nicht gezögert, gegen Ausreiseartragsteller, Oppositionelle und kirchliche Kreise offene Repression anzuwenden. Dennoch kann hypothetisch davon ausgegangen werden, dass die SED-Kreisleitungen mit ihrer Herrschaftspraxis den diktatorischen Charakter des Regimes überformten und damit zur Stabilität und Legitimation der SED-Herrschaft beitrugen.

Eine weitere Beobachtung im Hinblick auf die Herrschaftspraxis der SED-Kreisleitungen zeigt, dass die örtlichen Funktionäre jenseits der offiziellen Dienstwege Beziehungen und Strukturen etablierten, die als funktionale und personale Netzwerke charakterisiert werden können. Sie wurden genutzt, um beispielsweise Informationen, die aufgrund der eigenen Stellung im Herrschaftsgefüge nicht verfügbar waren, zu beschaffen oder Probleme auf dem „kleinen Dienstweg“ zu lösen.

Entscheidend waren derartige informelle Arrangements jedoch bei der Realisierung von Bauprojekten oder anderen Vorhaben im Territorium, die vom Zugriff auf knappe materielle und personelle Ressourcen abhingen. So berichtete etwa ein 2. Kreissekretär rückblickend, dass eine

<sup>18</sup> Insbesondere aus literarischen Erfahrungsberichten lässt sich dies herauslesen. So z.B. bei Böhme, Irene: Die da drüben. Sieben Kapitel DDR. Berlin 1983, S. 20.

<sup>19</sup> So vertritt etwa Detlef Pollack die These, dass „die SED-Spitze nur mit geschönten Bildern vom Leben in der DDR versorgt wurde, [deshalb] verlor diese zunehmend den Kontakt zur Wirklichkeit und konnte aus ihren eigenen Fehlern nicht mehr lernen.“ Pollack, Detlef: Wie modern war die DDR? In: Hockerts, Hans Günter (Hg.): Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts. München 2004, S. 187.

<sup>20</sup> In vielen SED-Quellen ist immer wieder in Bezug auf die Bevölkerung von „unseren Menschen“ die Rede.

<sup>21</sup> Monatsbericht des 1. Sekretärs der SED-Kreisleitung Brandenburg an den 1. Sekretär der SED-Bezirksleitung Potsdam vom 18. Oktober 1989. In: BLHA, Rep. 531 Brandenburg Nr. 2126.

wichtige Verkehrsader nur erweitert werden konnte, weil sich die Betriebe des Kreises auf Bitte der SED-Kreisleitung hin bereit erklärten, daran mitzuwirken und ihre Kapazitäten einzubringen:

„Ich hatte mich (...) schon mal mit en paar LPG-Vorsitzenden unterhalten und die LPGen, die hatten ja alle ihre eigenen Baubrigaden eingerichtet. Und die waren teilweise ganz schön leistungsstark. (...) ich sage: Leute, so in dem Sinne, wenn ihr euch mal für ein paar Wochen zusammenschmeißen würdet und auch eure Beziehungen mit einbringt. Denn keiner hat ja gewusst wo die mitunter den Zement und den Kies (...) wo se den hergeholt haben, das wusste mitunter bloß der liebe Gott noch. Und ich sage: Aber, det ihr weitgehend euer Material mit einbringt. Würdet ihr euch zutrauen?“<sup>22</sup>

Mit Hilfe dieser Betriebe wurde die Straße schließlich gebaut. Auch wenn solche Erzählungen Teil einer Rechtfertigungsstrategie der örtlichen Funktionäre sind, so ist doch zu vermuten, dass diese informellen Arrangements oder Netzwerke genutzt wurden, um strukturbedingte Defizite des ineffizienten Planungs- und Leitungssystems zu kompensieren.<sup>23</sup> Auch damit trugen die SED-Kreisleitungen zur Stabilität des Regimes bei.

Bei der Überprüfung beider Hypothesen zur Herrschaftspraxis der SED-Kreisleitungen gilt es, die strukturellen Rahmenbedingungen nicht aus dem Auge zu verlieren. Im größeren Kontext des DDR-Herrschaftsgefüges wird die scheinbar dominante Rolle der SED-Kreisleitungen kontrastiert durch ihre Abhängigkeit von den übergeordneten Parteileitungen in Zentrale und Bezirk. An ihre Normen, Vorgaben und Beschlüsse waren die örtlichen Parteileitungen durch den „Demokratischen Zentralismus“ gebunden. Die Disziplinierung und Kontrolle der unteren Herrschaftsinstanzen erfolgte insbesondere durch das strikte Informations- und Anleitungssystem, das

<sup>22</sup> Interview mit einem 2. Kreissekretär der SED am 23.11.2010. Transkript und Tonbandaufzeichnung der Verfasser.

<sup>23</sup> Vgl. Schuhmann, Annette (Hg.): Vernetzte Improvisationen. Gesellschaftliche Subsysteme in Ostmitteleuropa und in der DDR. Köln u.a. 2008.

Nomenklatursystem und die ideologische Determination durch Parteidisziplin und Parteimoral. Die SED-Kreisleitungen befanden sich daher in einer „inbetween“-Situation. Sie waren einerseits Herrscher in ihrem Territorium und andererseits Beherrschte im Verhältnis zu den Bezirksleitungen und der zentralen Parteiführung.

Dennoch waren die SED-Kreisleitungen ein entscheidender Akteur für die Legitimation und die Stabilität der DDR, weshalb ihre Erforschung lohnenswert ist. Sie überformten mit ihrer Herrschaftspraxis, die sich vielfach auf persönliche Beziehungen stützte und Volksnähe sowie Fürsorglichkeit gegenüber „ihren Menschen“ inszenierte, den diktatorischen Charakter des Regimes. So waren sie wesentlich daran beteiligt, dass ein „stilles Arrangement“<sup>24</sup> zwischen Bevölkerung und Regime zu Stande kam.

### 3. Die Parteibasis

Nach Zentrale, Bezirks- und Kreisleitungen bildeten die Grundorganisationen der SED die unterste Ebene im hierarchischen Gefüge der Staatspartei. Sie organisierten die Gesamtheit der Mitglieder aus allen gesellschaftlichen Bereichen, weshalb der Begriff Parteibasis hier in Kontrast zum hauptamtlichen Parteiapparat und zur Parteiführung verstanden wird. Die SED selbst begriff laut Statut ihre Grundorganisationen und damit ihre Mitglieder als „Fundament der Partei“. Auch wenn diese Metapher Teil des Parteimythos war, so bringt sie zum Ausdruck, dass der Mitgliedschaft eine zentrale Stabilisierungsfunktion zukam. Als Bindeglied zwischen Regime und Bevölkerung galten sie als Vermittler und Repräsentanten der Einheitspartei im staatssozialistischen Alltag und waren somit zentral für die Legitimation und Aufrechterhaltung der so genannten führenden Rolle der Partei.

Zugleich handelte es sich bei der Parteibasis um keine kleine privilegierte Kaste im Staatssozialismus. Die SED konnte seit ihrer Gründung 1946 die Zahl ihrer Mitglieder stetig vergrößern,

<sup>24</sup> Ettrich, Frank: Neotraditionalistischer Staatssozialismus. Zur Diskussion eines Forschungskonzeptes. In: Prokla 86/1992, S. 99.

von knapp 1.300.000 Millionen Genossen 1946 bis über 2 Million in den achtziger Jahren. 1987 erreichte die Staatspartei mit 2.328.331 Millionen Mitgliedern und Kandidaten<sup>25</sup> bei insgesamt 12 Millionen erwachsenen Bürgern den Höchststand ihrer Mitgliederentwicklung.<sup>26</sup> Damit war jeder sechste Bürger der DDR Genosse und der so genannte „Vortrupp der Arbeiterklasse“ auch quantitativ eine nicht zu unterschätzende Größe im gesellschaftlichen Gefüge der DDR.

Der Aufbau der Grundorganisationen folgte dem Prinzip des „Demokratischen Zentralismus“. Sie unterstanden den Kreisleitungen als nächst höherer Instanz, die die Sekretäre der Grundorganisationen anleitete. Umgekehrt waren die Sekretäre für die Kommunikation „nach unten“ verantwortlich.<sup>27</sup> Zudem hatten die Kreisleitungen mit ihren Kontrollkommissionen direkten Zugriff auf die unterste Ebene und kontrollierten die soziale Praxis des Parteilebens.

Um im Alltag ihre Macht durchzusetzen und aufrechtzuerhalten, war die SED betrieblich organisiert. Diese Organisationsstruktur war Charakteristikum einer kommunistischen Partei sowjetischen Typs und von entscheidender Bedeutung, um in die gesellschaftlichen Nahräume hinein wirken zu können. In Betrieben, Institutionen oder Verwaltungen waren die Parteimitglieder der Belegschaft in Grundorganisationen von mindestens drei bis höchsten 150 Genossen zusammengefasst. In größeren Betrieben mit einer höheren Mitgliederdichte waren die Grundorganisationen unterteilt in Abteilungsparteiorganisationen und diese wiederum in Parteigruppen gegliedert. Letztere bildeten mit 15 bis 20 Genossen die kleinste organisatorische Einheit eines Großbetriebs. Sie bestand in der Regel aus

Parteimitgliedern, die auch Kollegen einer Schicht oder einer Abteilung waren. Hausfrauen, Rentner und Selbstständige waren dagegen in Wohnparteiorganisationen zusammengefasst und ohne eine Betriebszugehörigkeit in größerem Maße unabhängig.<sup>28</sup>

Diese Verschränkung von Berufsleben und Parteizugehörigkeit war intendiert, denn sie gewährleistete aus der Perspektive der höheren Ebenen eine effiziente Disziplinierung sowie Mobilisierung der Genossen an der Basis zur Umsetzung der „führenden Rolle“ der Partei. Zugleich war die Parteizugehörigkeit auf individueller Ebene eng mit sozialer Mobilität verknüpft und der berufliche Aufstieg ging häufig mit dem Besitz oder dem Erhalt des Parteibuches einher. Diese Wechselbeziehung war Charakteristikum der Herrschaftsstrategie der SED, denn die zentralistische Verteilung von Bildungs-, Berufs- oder Einkommenschancen erfolgte in der Organisationsgesellschaft der DDR, so Detlef Pollack, nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten. In einem Austauschverhältnis aus Anpassung und Versorgung waren in den achtziger Jahren im FDGB 97 Prozent der Erwerbstätigen organisiert, 75 Prozent der Jugendlichen zwischen 14 und 15 Jahren gehörten der FDJ an und 97 Prozent aller Bauern der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (VdGB).<sup>29</sup> Mit der Mitgliedschaft zur SED ging jedoch anders als die Zugehörigkeit zu einer Massenorganisation eine besonders enge Verbundenheit bzw. Integration in das politische System der DDR einher.

### 3.1 Parteileben und Herrschaftspraxis an der Basis

Mit dem Beitritt zur SED bekundete man nicht nur die Zugehörigkeit zu einer politischen Gesinnungsgemeinschaft, sondern trat zugleich ei-

<sup>25</sup> Malycha, Andreas/Winters, Peter Jochen: Die SED. Geschichte einer deutschen Partei. München 2009, S. 412-415.

<sup>26</sup> Ammer, Thomas, a.a.O., S. 5.

<sup>27</sup> Parteisekretäre von Grundorganisationen, Abteilungsparteiorganisations-Sekretäre und Parteigruppenorganisatoren waren in der Regel ehrenamtlich tätig. Die Betriebsparteileitung größerer Betriebe hatte gewöhnlich einen ersten Sekretär, der hauptamtlich tätig war. Vgl. Herbst, Andreas/Stephan, Gerd-Rüdiger/Winkler, Jürgen (Hg.): Die SED Geschichte-Organisation-Politik. Ein Handbuch. Berlin 1997, S. 511-513.

<sup>28</sup> Vgl. Herbst, Andreas u.a., a.a.O., S. 496 und 524. Wohnparteiorganisationen folgten dem gleichen organisatorischen Prinzip wie die Betriebsparteiorganisation und waren auch der Kreisleitung unterstellt. Siehe auch Passens, Katrin: Der Zugriff des SED-Herrschaftsapparates auf die Wohnviertel. Berlin 2003.

<sup>29</sup> Pollack, Detlef: Kirche in der Organisationsgesellschaft, zum Wandel der gesellschaftlichen Lage der evangelischen Kirche in der DDR. Stuttgart 1994, S. 63-68.

ner Dienstklasse bei, die der Herrschaftselite durch ein besonderes Disziplinar- und Loyalitätsverhältnis verbunden war.<sup>30</sup> So heißt es im Statut der SED „Mitglied der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands zu sein ist eine große Ehre.“<sup>31</sup> Nach erfolgreicher Aufnahme in die Reihen der Einheitspartei ging die Zugehörigkeit mit vielen Verpflichtungen einher.<sup>32</sup> Der Genosse musste im Alltag eine politische, berufliche und private Vorbildfunktion erfüllen sowie als Bindeglied zwischen Partei und Gesellschaft die so genannte „Verbundenheit mit den Massen festigen“, um dem Selbstbild der Einheitspartei als Vortrupp der Arbeiterklasse zu entsprechen.

Der Praxis der Parteimitgliedschaft bzw. das Parteileben an der Basis lässt sich dabei in ein System von Binnen- und Außenkommunikation strukturieren. Die Binnengeschlossenheit wurde zunächst durch Parteiversammlungen ausgedrückt, die nur Mitgliedern zugänglich waren. Damit blieben die Genossen aus Sicht der Parteilosen „unter sich.“ Davon ausgehend waren sie angehalten, nach außen und damit in der Regel am Arbeitsplatz, die Parteilinie zu kommunizieren und durch ihre Vorbildrolle zu verkörpern. Das Prinzip dieser Doppelstruktur manifestierte sich in der Losung „Wo ein Genosse ist, da ist die Partei!“

Den Rahmen der Binnenkommunikation bildete das Parteileben. An jedem Montag fand in der gesamten DDR in den Betrieben nach Arbeitschluss abwechselnd die Versammlung der Grundorganisation, der Abteilungsparteiorgani-

sation, der Parteigruppe oder das Parteilehrjahr statt. Montag war der Tag der Partei und die aktive Teilnahme an jeder Veranstaltung eine zentrale Verpflichtung. Auf den harten Stühlen der Werkkantine oder des Sitzungszimmers hörte man Referate, welche die Planerfüllung des Betriebs, das letzte Plenum des Zentralkomitees oder die aktuelle Rede eines Vertreters der Parteiführung zum Gegenstand hatte.<sup>33</sup> Die Versammlungen werden zeitgenössisch und retrospektiv häufig als Belastung beschrieben, da sie nicht nur zeitintensiv waren, sondern durch ihre Ritualität als eintönig und langweilig empfunden wurden. Allerdings bildeten sie auch den Ort, wo Genossen parteiinterne oder betriebliche Informationen erhielten, die parteilose Kollegen erst einige Tage später zum Beispiel auf der Gewerkschaftsversammlung erfuhren. Das ehemalige SED-Mitglied Irene Böhme schildert 1982, dass die Vorstellung vom „Geheimbund der Kommunisten“ noch nicht verschlissen sei. „Die Genossen seien die Auguren, die Eingeweihten, die wissend Lächelnden; Menschen, die über Informationen verfügen, deren gewöhnliche Sterbliche nicht teilhaftig werden. In einem Land, in dem Informationen sparsam gehandelt und nach hierarchischen Prinzipien dosiert vermittelt werden, erscheint das als Privileg.“<sup>34</sup> Deshalb trage jeder Genosse bewusst oder unbewusst zu dieser Aura bei.

Parteiversammlungen bildeten jedoch auch das Forum, Genossen zu disziplinieren – angefangen mit parteierzieherischen Mitteln, wie Kritik, Missbilligung oder der Verwarnung, die bei geringeren Verstößen angewandt wurden, bis hin zu Parteistrafen, von der Rüge bis zum Parteiausschluss. Als Repräsentanten der Staatspartei kam auch einfachen Mitgliedern eine „Omni-Vorbildfunktion“ zu. Parteistrafen wurden bei privaten „Verfehlungen“ wie Ehebruch oder auch bei Konflikten mit Gesetz und Ordnung

<sup>30</sup> Jessen, Ralph: Partei, Staat und „Bündnispartner“: Die Herrschaftsmechanismen der SED-Diktatur, in: Judt, Matthias: DDR-Geschichte in Dokumenten. Bonn 1998, S. 32.

<sup>31</sup> Statut der SED von 1968, a.a.O., S. 19.

<sup>32</sup> Ab dem 18. Lebensjahr war es möglich, der SED beizutreten. Dazu waren Bürgschaften von zwei Mitgliedern nötig, die mindestens zwei Jahre Parteimitglied waren und die um Aufnahme bemühte Person ein Jahr aus beruflicher und gesellschaftlicher Tätigkeit kennen. Erst dann erfolgte die Aufnahme als Kandidat der Partei. Die Zeit der „Bewährung“ betrug in der Regel ein Jahr. Letztlich entschied die Mitgliederversammlung der Grundorganisation über die Aufnahme des Kandidaten in die Partei. Dieser Beschluss musste von der Kreisleitung als nächst höherer Instanz bestätigt werden. Vgl. Statut der SED von 1968, a.a.O., S. 32.

<sup>33</sup> Die Ausgestaltung einer Mitgliederversammlung war nicht allein von der Orthodoxie des Parteisekretärs abhängig, sondern auch vom sozialen Milieu und spezifischen beruflichen Kontexten. Das Parteileben folgte in der Akademie der Wissenschaften beispielsweise anderen Schwerpunkten als im Ministerium für Staatssicherheit oder im Stahlwerk in Brandenburg.

<sup>34</sup> Böhme, Irene, a.a.O., S. 46-47.

wie Trunkenheit am Steuer oder bei beruflichen Versäumnissen wie Alkoholmissbrauch am Arbeitsplatz ausgesprochen. Die höchste Strafe war der Parteiausschluss, der bei so genanntem „partei-feindlichen Verhalten“ erteilt wurde. Eine konkrete Definition des feindlichen Verhaltens gab es jedoch nicht, so dass es häufig im Ermessensspielraum letztlich der Parteikontrollkommission lag, was als „feindlich“ galt.<sup>35</sup>

Parteiverfahren wurden in der Praxis in der Mitgliederversammlung durchgeführt und verhandelt. Die dort durch Abstimmung festgelegte Strafe bedurfte jedoch einer Bestätigung der Parteikontrollkommission der Kreisleitung als nächst höherer Instanz. Nicht selten griff die Kreispartei-Kontrollkommission in die Praxis der Grundorganisation ein. Jenseits dieser Disziplinierungspraxis war ein freiwilliges Ausscheiden bzw. ein Austritt aus der SED formal erst seit 1976 möglich und wurde in der Praxis entweder in eine Streichung und nicht selten in einen parteifeindlichen Ausschluss für den Abtrünnigen umgewandelt.<sup>36</sup>

Parteiverfahren und Strafen bargen hohes Bedrohungspotential für die Angeklagten. Zunächst wurde das vermeintliche Fehlverhalten auf der Mitgliederversammlung im Kreise aller Genossen und damit auch unter Kollegen und Vorgesetzten diskutiert und über eine Strafe abgestimmt. Mit dem Unterwerfungsritual der Kritik und Selbstkritik konnten die Kläger milde gestimmt und durch diese Art der Einsicht eine geringe Parteistrafe erzielt werden. Neben diesem einschüchternden Ritus konnte eine Parteistrafe

insbesondere der Parteiausschluss berufliche Konsequenzen nach sich ziehen oder die Ausbildungschancen der eigenen Kinder in Gefahr bringen.<sup>37</sup> Diese Sorge brachte ein Ingenieur des Tiefbaukombinats Brandenburg zum Ausdruck, als er im Sommer 1980 im Kontext der Versorgungsknappheit zu seinem Gartennachbarn sagte, dass er aus der Partei austreten würde, wenn seine Kinder schon erwachsen wären. Diese Äußerung über den Gartenzaun brachte ihm eine Aussprache vor der Parteikontrollkommission der Kreisleitung Brandenburg und eine strenge Rüge ein.<sup>38</sup>

Diese Verschränkung von privater, beruflicher und politischer Ebene war zentrales Funktionsprinzip der SED und fand im Alltag an der Basis in vielerlei Hinsicht seine Ausprägung. Im Berufsalltag beispielsweise gehörten politische Instrumentarien zur Managementpraxis von Vorgesetzten bzw. mittleren Leitern. So berichtete Werner M., der seinen Arbeitsplatz wechseln wollte, dass sein Meister ihn mit politischen Mitteln zwang, im Betrieb zu verbleiben. Er schilderte in seiner Eingabe an die Kreispartei-Kontrollkommission Brandenburg: „Der Genosse M., und dies ist eine schöne Taktik, verlangte von den anwesenden Genossen, die auf der [Partei]Schulung erschienen waren eine sofortige Abstimmung, daß ich einen Parteiauftrag erhalte im Betrieb zu verbleiben. Ich durfte mich dazu äußern, aber nur in beschränktem Maße.“<sup>39</sup> Im weiteren Verlauf der Eingabe schildert er, dass er nicht den Betrieb wechseln werde, da er einen Ausschluss befürchte, falls er sich dem Parteiauftrag widersetze. Zwar bleibt die Motivation des Meisters zur Erteilung des Parteiauftrags un-

<sup>35</sup> Als zentrales Disziplinierungsinstrument war es Aufgabe der Kontrollkommissionen, Widerspruch und Kritik so zu behandeln, dass er sich nicht in organisierten politischen Widerstand umwandelte. Zu Aufgaben und Entwicklung der Parteikontrollkommissionen: Klein, Thomas: „Für die Einheit und Reinheit der Partei“. Die innerparteilichen Kontrollorgane der SED in der Ära Ulbricht. Köln 2002; Christian, Michel: Ausschließen und Disziplinieren. Kontrollpraxis in den kommunistischen Parteien der DDR und der Tschechoslowakei. In: Kott, Sandrine (Hg.): Die ostdeutsche Gesellschaft. Eine transnationale Perspektive. Berlin 2006. S. 53-70.

<sup>36</sup> Statut der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. Einstimmig angenommen auf dem IX. Parteitag der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. Berlin, 18. bis 22. Mai 1976. Berlin 1976, S. 10.

<sup>37</sup> Lutz Niethammer beschreibt die Kaderakte als wichtigstes Kontrollinstrument der Organisationsgesellschaft. In diesem Kompendium fanden sich nicht nur berufliche, sondern auch politische Informationen. Vgl. Niethammer, Lutz: Die SED und „ihre“ Menschen. In: Suckut, Siegfried/Süß, Walter (Hg.): Staatspartei und Staatssicherheit. Zum Verhältnis von SED und MfS. Berlin 1997, S. 324.

<sup>38</sup> Protokoll der Sitzung der KPKK Brandenburg am 27. August 1980. In: BLHA Rep. 531 Brandenburg Nr. 1821.

<sup>39</sup> Eingabe des Genossen M. vom 18. 2.1980 an die KPKK der KL Brandenburg. In: BLHA Rep. 531 Brandenburg Nr. 1829.

artikuliert, jedoch kann vermutet werden, dass er vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels zu dieser Maßnahme griff.

Parteiaufträge waren ein zentrales Mobilisierungsinstrument und für die Außenkommunikation entscheidend. Genossen wurden auf diese Weise angehalten beispielsweise Massenorganisationen politisch-ideologisch anzuleiten. Damit konnte eine Patenschaft für die FDJ-Gruppe im Betrieb verbunden sein oder die Wiederbelebung der Betriebsgruppe der „Deutsch-Sowjetischen-Freundschaft“ oder die Gründung eines Agitatoren-Kollektivs, um politische Gespräche in den Gewerkschaftsgruppen zu mobilisieren. Bezüglich ihrer politischen „Aufklärungs-“ und Organisationsarbeit waren die Grundorganisationen auch zur Leitung der betrieblichen Presse wie der Betriebszeitung, der Wandzeitung oder dem Betriebsfunk verpflichtet. Parteiaufträge wurden jedoch auch zur Kandidatenwerbung erteilt. Genossen wurden beauftragt, politische Gespräche mit Kollegen im Betrieb zu führen, um sie als Mitglied bzw. als Kandidat zu werben.<sup>40</sup> Insofern waren SED-Mitglieder angehalten, bei parteilosen Kollegen Konsens zur Politik der Parteiführung zu erzeugen und im Sinne des Statuts „die Verbundenheit mit den Massen unaufhörlich zu festigen.“<sup>41</sup> Die Rolle als Aktivist blieb nicht nur auf den Betrieb beschränkt, sondern sollte auch im Wohngebiet ausgeübt werden. Dazu gehörte das Engagement in der Wohnparteigruppe, oder die Unterstützung der Nationalen Front<sup>42</sup> bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen oder die Mitgliedschaft im Elternbeirat der Schule.

<sup>40</sup> Böhme, Irene, a.a.O., S. 50. Vgl. Statut der SED von 1968, a.a.O., S. 75.

<sup>41</sup> Statut der SED von 1968, a.a.O., S. 21

<sup>42</sup> Die Nationale Front war eine Art Dachverband aller Parteien und gesellschaftlichen Organisationen der DDR und verkörperte das Organisationsmonopol der SED. Anders als in den Massenorganisationen konnten Einzelpersonen nicht Mitglied werden, aber in ihren Ausschüssen mitarbeiten und sich für die Pflege von Grünflächen, Naherholungsgebieten oder Spielplätzen einsetzen. Vgl. Eppelmann, Rainer/Möller, Horst/Nooke, Günter/Wilms, Dorothee (Hg.): Lexikon des DDR-Sozialismus. Das Staats- und Gesellschaftssystem der Deutschen Demokratischen Republik. Paderborn u.a. 1996, S. 428- 431

Die Verschränkung von Parteizugehörigkeit, Berufsleben bzw. Berufschancen, ehrenamtlichem Engagement und moralischer Vorbildfunktion war Charakteristikum der Mitgliedschaft und prägte das Selbstverständnis der SED sowie die Fremdwahrnehmung der Genossen. Die Teilhabe an der Herrschaft sowie das ausgeprägte Loyalitäts- bzw. Disziplinverhältnis bildeten zentrale Integrationselemente. So hing das Funktionieren des Parteiapparates, wie Ralph Jessen konstatierte, von der Folgebereitschaft der Parteimitglieder ab und die diktatorische Kontrolle der Gesellschaft setzte die diktatorische Kontrolle der Partei voraus.<sup>43</sup>

### 3.2 Mitgliedschaft und Gesellschaft

Die Logiken der Parteimitgliedschaft beschränken sich nicht allein auf die Mechanismen von Integration und Kontrolle. Von besonderem Interesse ist die Frage nach der mentalen Beschaffenheit der Parteibasis. Um die unterschiedlichen Bindungen der Mitglieder zur Staatspartei und die von ihr ausgehenden Bindungskräfte bzw. Identifikationsangebote in ihrer Komplexität zu erfassen, gilt es, das propagierte Bild der geschlossenen Kampf- und Avantgardeorganisation aufzubrechen. In einer neueren Synthese wurden eher beiläufig drei Gruppen in der Mitgliedschaft benannt: die Opportunisten, die aus beruflichen Gründen eintraten; die Überzeugten, die an „die Sache“ glaubten und diejenigen, die gar nicht wussten, weshalb sie Mitglied waren.<sup>44</sup> Dieses grobe Raster bedarf der Differenzierung. Die Parteibasis setzte sich aus Menschen unterschiedlichen Alters aus verschiedenen sozialen Milieus und beruflichen Kontexten zusammen. Generationserfahrungen und Milieubindungen stellten daher wichtige Faktoren für die Bindung und Loyalität zur Staatspartei dar.

Aus einer diachronen Perspektive zeigt sich die Tendenz, dass eine Entpolitisierung der Mitgliedschaft stattfand. Die Altkommunisten, die im KPD-Milieu der Vorkriegszeit sozialisiert worden waren und politische Verfolgung unter den Nationalsozialisten erlitten hatten, beschrie-

<sup>43</sup> Jessen, Ralph, a.a.O., S. 32-37.

<sup>44</sup> Kolwalczuk, Ilko-Sascha: Endspiel, Die Revolution von 1989 in der DDR. München 2009, S. 40.

ben die Partei nicht selten als „Mutter“ und „Vater“. Sie hatten ihr Leben der sozialistischen Idee verschrieben. Auch für viele Angehörige der so genannten HJ- bzw. Aufbaugeneration war der Eintritt in die SED häufig mit einem politischen Bekenntnis verbunden. Der Aufbau einer klassenlosen Gesellschaft, die Chancengleichheit versprach, und der Antifaschismus waren ideale Motive, von denen große Anziehungskräfte ausgingen. Das Versprechen des Neuanfangs wurde durch ihren beruflichen und sozialen Aufstieg biographisch beglaubigt. Dieser Aufbruchspatros verflüchtigte sich zusehends bei den folgenden Generationen und das Zugehörigkeitsgefühl „dabei zu sein und mitzumachen“ sowie die Parteizugehörigkeit der Eltern wurden zu dominanten Motiven.<sup>45</sup> Wie auch die FDJ-Mitgliedschaft und die Teilnahme an der Jugendweihe normal waren, wurde der Eintritt in die Partei nicht selten als nächster Schritt zum Erwachsenendasein empfunden. Jens Bisky, Jahrgang 1966, erinnerte sich an seinen Eintritt folgendermaßen: „Die Aufnahme war nach Statut und ohne Feierlichkeiten erfolgt, der Eintritt für mich eine Selbstverständlichkeit gewesen, ein Akt, der kein langes Nachdenken erforderte. Ich zahlte nun noch mehr Beiträge für Mitgliedschaften, es gab eine Versammlung mehr jeden Monat. Weiter hatte sich nichts geändert. Ich war nicht mit allem zufrieden, aber doch grundsätzlich einverstanden.“<sup>46</sup>

Daneben ist auch ein Unterschied zwischen sozialen Milieus zu konstatieren. So scheinen nicht nur ältere Parteimitglieder eine engere Bindung zur SED und den sozialistischen Idealen, wie dem Mythos des Antifaschismus oder der friedenspolitischen Programmatik, gehabt zu haben, sondern auch Funktionäre des Partei- und Staatsapparates, Künstler und Intellektuelle gegenüber Produktionsarbeitern und Angestellten, die tendenziell eher unpolitisch eingestellt waren. Ne-

ben der von Lutz Niethammer beschriebenen politisch-moralischen Generationensymbiose<sup>47</sup> zwischen Altkommunisten und HJ-Generation, die von großer Relevanz für die Anpassungsbereitschaft schien, müssen jedoch weitere Faktoren für die Kohäsionskraft der Basis untersucht werden. Dabei gilt es vor dem Hintergrund der Massenaustritte im Herbst 1989 ebenso sozial-politische Mechanismen der Desintegration in den Blick zu nehmen. Diese größeren Entwicklungslinien mit Milieu- und Generationensystematik bilden eine wichtige Bezugsgröße, um Stimmungen und Meinungen zu bestimmten Ereignissen zu systematisieren und zu deuten, will man Kohäsionskräfte sowie Erosionsprozesse identifizieren. Die Untersuchung der Parteibasis stellt vor diesem Hintergrund eine doppelte Herausforderung dar. Es gilt das Bild der willigen Erfüllungsgehilfen der Herrschaftselite zugunsten einer differenzierten Betrachtungsweise aufzubrechen, ohne jedoch das Spezifische der politischen Zugehörigkeit aus dem Blick zu verlieren.

Eine genauere Betrachtung der untersten Ebene der SED zeigt, dass sich die Dichotomie zwischen Herrscher und Beherrschten bzw. zwischen Bevölkerung und Regime im Hinblick auf die Parteibasis auflöst. Durch ihre Zugehörigkeit zur so genannten „Avantgarde“ und ihrer dadurch bedingten Teilhabe an der Macht verzahnte die Mitgliedschaft auf allen Ebenen Gesellschaft und Regime. Insofern gilt es der Parteibasis mit einer doppelten Perspektive, als Teil der Staatspartei und als Teil der Gesellschaft, zu begegnen, möchte man ein instruktives Bild ihrer sozial-moralischen Verbindungen und Entbindungen auf verschiedenen Ebenen und für verschiedene Gruppen gewinnen.

#### 4. Fazit

Die Kreisleitungen und die Parteibasis der SED waren entscheidende Akteure im Herrschaftgefüge und in der Gesellschaft der DDR. In den Kreisen und Städten sowie in den Betrieben und Wohnbezirken waren sie nicht allein Repräsentanten der Staatspartei oder Statthalter der Zen-

<sup>45</sup> Vgl. Epstein, Cathrine: *The Last Revolutionaries, German Communists and their Century*. Cambridge 2003; Eckart, Gabriele: *So sehe ick die Sache. Protokolle aus der DDR. Leben im Havelländischen Obstanbaugebiet*. Köln 1984; Fraumann, M.: *„Die DDR war ein Teil meines Lebens.“ Ein deutsches Geschichtsbuch 1918-2000*. Berlin 2006.

<sup>46</sup> Bisky, Jens: *Geboren am 13. August. Der Sozialismus und ich*. Berlin 2004, S. 106f.

<sup>47</sup> Niethammer, Lutz: *Volkspartei neuen Typs? Sozialbiografische Voraussetzungen der SED in der Industrieprovinz*. In: *Prokla* 80 (1990), Nr. 3, S. 40-70.

trale, sondern mit der Steuerung und Kontrolle der Gesellschaft betraut. Insofern ist die „Desaggregation der Zentralperspektive“<sup>48</sup> unumgänglich, will man die Herrschaftspraxis, die Legitimationsstrategien sowie den Zerfall der SED-Diktatur analysieren. Dabei gilt es zum einen, das Zusammenspiel von Repression, fürsorglicher Überformung und der Erzeugung „stiller Arrangements“<sup>49</sup> zwischen Bevölkerung und Regime zu beleuchten. Zum anderen muss aber auch der wechselseitige Charakter der Beziehungen und damit die Interaktion in den Mittelpunkt gerückt werden, um eindimensionale Erklärungsversuche zu vermeiden. Nur ein differenziertes Bild von SED, staatssozialistischer Gesellschaft und ihres asymmetrischen Beziehungsgeflechts kann die „rätselhafte Stabilität“<sup>50</sup> der DDR und ihren scheinbar plötzlichen Zerfall erklären sowie einen wesentlichen Beitrag zur „Rekonstruktion der oft diffusen und schwer zu fassenden Realität des sozialen Alltags“ liefern.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Lindenberger, Thomas: Die Diktatur der Grenzen. Zur Einleitung. In: Ders. (Hg.): Herrschaft und Eigen-Sinn in der Diktatur: Studien zur Gesellschaftsgeschichte der DDR. Köln u.a. 1999. S. 17.

<sup>49</sup> Ettrich, Frank, a.a.O. S. 99.

<sup>50</sup> Vgl. Port, Andrew: Die rätselhafte Stabilität der DDR. Arbeit und Alltag im sozialistischen Deutschland. Berlin 2010.

<sup>51</sup> Jaraus, Konrad H.: Die gescheiterte Gegengesellschaft. Überlegungen zu einer Sozialgeschichte der DDR. In: Archiv für Sozialgeschichte 39 (1999). S. 2.

## Kritik der Gewohnheit. Der Krisendiskurs der Parteien und seine Funktion für die moderne Demokratie

Jasmin Siri, Dipl.-Soz.<sup>1</sup>

Die folgenden Überlegungen setzen sich mit der Frage auseinander, weshalb Parteien, *seit es sie gibt, als in der Krise befindlich* beschrieben werden. Nicht nur die Politikwissenschaft, sondern auch Rechtswissenschaft, Soziologie sowie die Massenmedien und politische Rollenträger tragen zu dieser Beschreibung bei. Es handelt sich um einen interdisziplinären Krisendiskurs, der die Parteien seit ihrer Entstehung begleitet und der für seine eigene Historizität eigentümlich blind zu sein scheint.<sup>2</sup>

Ich werde zunächst danach fragen, was die politische Soziologie zu einer Untersuchung der modernen Parteien beitragen kann (1.). Anhand eines differenzierungstheoretischen Analyserahmens werde ich die Parteienkritik anschließend genauer in den Blick nehmen (2.). Im dritten Kapitel des Aufsatzes soll der Krisendiskurs, mittels des Hinweises auf die *Gegenwartsorientierung* politischer Analysen, auf seine *Funktion* für die moderne Demokratie befragt werden. Ich werde aus einer gesellschaftstheoretischen Perspektive zur Diskussion stellen, ob die Krisenkommunikation nicht, statt auf politische Probleme und Legitimationsdefizite, gerade auf die *Wehrhaftigkeit* der modernen parlamentarischen Demokratie hinweist (3.).

### 1. Das Desinteresse der Soziologie für die politischen Parteien

Die universitäre und theoretisch interessierte politische Soziologie widmete sich in den 1960er und 1970er Jahren vor allem der Soziologie der Öffentlichkeit und entdeckt in den 1990er Jahren die Individualisierung und Globalisierung neu. Statt empirischer Studien über die politische Praxis werden vor allem die Erkenntnisse der Sozialstrukturanalyse, wie die Auflösung traditioneller Bande und Lebenslagen, auf die Beschreibung der Parteien *übertragen*. Empirische Forschungen zu Parteien werden etwa durch die Politikwissenschaft, die Rechtswissenschaft, die Kommunikationswissenschaft und die Psychologie unternommen, während die Soziologie sich vornehm zurückhält. Dies ist angesichts des breiten Themenspektrums, dem sich die Soziologie widmet, eine Überraschung. Um zu diskutieren, welchen Mehrwert eine soziologische Perspektive auf die Parteiorganisation erzeugen kann, werde ich mich daher zunächst mit den *Ursachen* für das Desinteresse der Soziologie für die politischen Parteien auseinandersetzen.

In einem Aufsatz über die „Perspektiven der politischen Soziologie“ begründet Trutz von Trotha (2007) als damaliger Vorsitzender der „Sektion politische Soziologie“ der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, dass die Soziologie sich zur Untersuchung von „grundlegenden Formen des Machthandelns“ besonders gut eigne: „Im Unterschied zur Politikwissenschaft arbeitet die politische Soziologie mit Begriffen der Politik, die weder (im gleichen Maße) normativ aufgeladen noch an den Begriff des Staates oder gar des okzidentalen Nationalstaates gebunden sind“ (von Trotha 2006: 283). Man könnte sich darüber wundern, dass die Soziologie, trotzdem sie nach von Trotha die „besseren“ Begriffe für sich beanspruchen könnte, kaum einen konkreten Beitrag zur Untersuchung politischer Parteien leistet. Deren Untersuchung wird der Politikwissenschaft und anderen Disziplinen überlassen. Von Trotha begründet dies implizit: Er argumentiert, dass sich die Politische Soziologie zur Erkundung „des Neuen“ im Politischen besonders eigne, da sie nicht nur weniger normativ und na-

<sup>1</sup> Die Verfasserin ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität München.

<sup>2</sup> Ich danke Prof. Armin Nassehi und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Lehrstuhlcolloquiums für hilfreiche Kommentare.

tionalstaatlich zentriert sei, sondern zudem keinen institutionellen Bias besitze. Anschließend präsentiert er die aus seiner Sicht wichtigsten Felder der politischen Soziologie in der folgenden Abfolge: Tendenzen der De-Institutionalisierung (z.B. NGOs, Global Players und „politisch gewichtige Akteure der Zivilgesellschaft“) (ebd.: 285), Soziologie der politischen Gewalt und des Krieges (ebd.: 286), Repräsentation und Legitimation (ebd.: 286), Subpolitik und ein weiteres mal die NGOs (ebd.: 292), Politik und Religion „an der Schwelle zum dritten „Zeitalter der Mission“ (ebd.: 293), „Globalisierung und der Aufstieg des Lokalen“ (ebd.: 295) sowie die Soziologie der Politik zwischen der „Anthropologie politischen Handelns und herrschaftssoziologischer Theorie der Institutionalisierung und De-Institutionalisierung“ (ebd.: 297). So weit, so gut. Parteien ordnet von Trotha im Themenschwerpunkt „Repräsentation und Legitimation“ ein und formuliert, dass die Aufgabe der Soziologie hierbei in der Untersuchung „entwicklungspolitischer Demokratisierungspolitik“ (ebd.: 287) bestehe. Besonders die Untersuchung von Wahlen in Ländern der Dritten Welt könnten Soziologen laut von Trotha besser leisten als Politikwissenschaftler (ebd.: 287).

Von Trothas Schwerpunktbeschreibung spiegelt deutlich das hohe Interesse des soziologischen Mainstreams für „subpolitische“ Akteure, transnationale Regime und Governance-Strukturen wider. Dies geht mit einem Desinteresse für scheinbar „alte“ Organisationen und Verbände und die Rechtsförmigkeit politischer Verfahren einher. Auch der Erfolg der Individualisierungstheorie in der Soziologie der 1990er Jahre hat zum Desinteresse an Parteien und Institutionen einen Beitrag geleistet. „Jenseits von Stand und Klasse“ führen, so eine prominente Diagnose, die Bürgerinnen und Bürger ein riskant-individualisiertes Leben, in dem Kollektivität eine untergeordnete Rolle spiele (Beck 1994). „Die Institutionen werden in ihrer Programmatik, in ihren Grundlagen unwirklich, widerspruchsvoll und daher individuumsabhängig“ (Beck 1993: 154). Im Inneren des Nationalstaats versande die Macht, während transnationale und zivilgesellschaftliche Akteure Weltpolitik gestalten. Eine

Untersuchung nationalstaatlicher Arrangements ist aus dieser Perspektive eine Fleißarbeit, welche den Politikwissenschaftlern zu überlassen sei, während sich die Soziologie „außerokzidentalen“ Arrangements widme (von Trotha 2006: 287, 299f.). Ulrich Beck diagnostiziert eine „Doppelkrise“ (Beck 1993: 220) der westlichen „Vorbilddemokratien“ (ebd.): „Die Regierungen und die um ihre Ablösung buhlende Opposition mussten Stimmenverluste hinnehmen, kränkeln und kriseln. Kalküle der Schwäche beginnen sich einzuspielen. Man achtet nicht mehr darauf, den Konkurrenten mit Leistungen zu überholen und zu übertreffen, sondern das Ausmaß der Krisen und Skandale unter dem Pegel des Versagens und Vertrauensentzuges zu halten, das den Gegenspieler beutelt“ (ebd.).<sup>3</sup> Die Lösung sieht Beck in der Stärkung von Subpolitiken, von Politik außerhalb der Institutionen.

Es liegt nahe, aus Becks Ausführungen den Schluss zu ziehen, dass die Parteien ausgedient haben (vgl. ebd.: 224 ff.). Im Spätwerk mündet die Theorie Becks daher in einer Beschreibung der Gesellschaft aus der Perspektive westdeutscher Protestbewegungen – und deren Subjekten: den sich aufgrund hoher Bildung und relativer finanzieller Unabhängigkeit jenseits von Stand und Klasse wählenden Kosmopoliten (Beck 2004). Es ist nicht erstaunlich, dass sich angesichts der hier mit von Trotha und Beck skizzierten Trends, das empirische wie theoretische Interesse an nationalen Großorganisationen in Grenzen hielt. Viel interessanter sind dann Governance-Regime, Subpolitik abseits der „alten“ Institutionen und Verfahren oder die Frage nach den Bedingungen einer Weltverfassung für die Weltgesellschaft (vgl. Habermas 2005).

Ungeachtet dessen haben sich in den Parteien (wie in allen modernen Organisationen) Veränderungen vollzogen, die der politischen Soziologie entgehen, denn das „Neue“ wird an das Entstehen „neuer“ Regierungsformen und „neuer“ Organisationen gebunden. Die Absage an die

<sup>3</sup> Manfred Lauer (1994) weist in seinem instruktiven Text „Carl Schmitt – light“ auf die Empiriearmut der Beckschen Beschreibung des Politischen und des „Subpolitischen“ hin (Lauer 1994: 94) und befragt sie auf ihre Erkenntnisbedingungen.

Staatlichkeit und nationale Container (hier stellvertretend für viele durch von Trotha und Beck artikuliert) begründet, unter Zugabe einer guten Portion Ignoranz für die legitimatorische Funktion von Verfahren im Rechtsstaat, das Desinteresse der politischen Soziologie für die kleinen und großen Veränderungen in den „alten“ Organisationen des Nationalstaates und damit die Leerstelle soziologischer Erforschung moderner Parteien und der Mitgliedschaft in ihnen. Angesichts dieser Ausgangslage kann man zu dem Schluss kommen, dass (vor allem die theoretisch interessierte) Soziologie seit 1946 nur wenig zur praktischen Erforschung der politischen Parteien beigetragen hat. Das bedeutet nicht, dass Parteien nie erwähnt würden, aber „Wahlsoziologie“, Parteiensoziologie und „Abgeordnetensoziologie“ fanden vor allem an politikwissenschaftlichen Lehrstühlen, in quantitativ interessierten Projekten und in privaten Forschungsinstituten statt. Selbst Niklas Luhmann und Jürgen Habermas, die in ihren Gesellschaftstheorien beinahe alles erforscht haben, was es zu erforschen gibt, werden beim Thema „Parteien“ ungewohnt schweigsam. Dies liegt möglicherweise darin begründet, dass sie sich aus ihrer jeweiligen Perspektive mehr für den Staat und die Verwaltung (Luhmann 1983) und das demokratische Verfahren interessieren, als für die Vorbereitung dieser Verfahren durch Parteiorganisationen (vgl. Luhmann 1971, Habermas 1992). Luhmann legt den empirischen Schwerpunkt seiner politischen Theorie auf den Staat und seine Verwaltung, Habermas den seinen auf auf die Vermittlung von Verfassung, Verfahren und demokratischer Öffentlichkeit (vgl. Habermas 1990, 1992). Abseits der mannigfaltigen quantitativen Untersuchungen der Wahlforschung sowie vor allem mediensoziologisch (vgl. Soeffner 2002, Hitzler 1994) und soziohistorisch (vgl. Lepsius 1993) informierter Studien tut sich somit seit den Arbeiten von Michels und Weber eine Lücke auf, die vor allem in einer Analyse der Partei als lebensweltlicher Gegenwart, in welcher sich Mitglieder organisieren und verhalten, der Veränderungen der Parteiorganisation und der wissenssoziologischen Dekonstruktion der „Parteienkrise“ besteht. Doch nicht nur die Soziologie vergibt sich etwas, wenn sie sich der Untersuchung der Par-

teirorganisation enthält. Der Parteienforschung entgeht eine Beschreibung der Parteien, die von der Verunsicherung für sicher gehaltenen Wissens, der Analyse alltäglicher organisationaler Praktiken und der Abklärung normativer Emphase durch die Untersuchung ihrer Funktion lebt. Forschung über Parteien kann aus dieser Perspektive selbst zum Gegenstand von Forschung werden, die Problembeschreibung eines Parteimitglieds als Lösung für eine gegenwärtige Praxis betrachtet werden (vgl. Nassehi 2008). Bevor ich dies am empirischen Material, hier: dem Krisendiskurs der Parteienstaatlichkeit und Parteiorganisation, zu zeigen versuche, will ich kurz wichtige theoretische Einflüsse der zugrunde liegenden Studie<sup>4</sup> illustrieren.

### 1.1 Kritik und Krise

Kritik und Krisendiagnosen scheinen bei der Untersuchung von Parteien eine Gewohnheit wissenschaftlicher, medialer und organisationaler Beobachter darzustellen (vgl. für viele Walter 2001). Reinhart Kosellecks begriffsgeschichtliche Arbeit über „Kritik und Krise“ (1959) gibt Hinweise darauf, weshalb dies nicht außergewöhnlich, sondern überaus wahrscheinlich ist. Von Koselleck kann eine parteiensoziologische Untersuchung lernen, dass erst die *Erfindung von Geschichte* zu einer *Erzählbarkeit von Zeit als planbarer Zukunft* führt (vgl. Ders. 1979) aber auch, wie sich Kritik und Krise im Über-

<sup>4</sup> Der Aufsatz präsentiert Ausschnitte aus einer Studie, welche im Rahmen eines Dissertationsprojekts zum Thema „Partei und Mitglied - Formwandel politischer Organisation“ an der Ludwig-Maximilians-Universität (Betreuer: Prof. Dr. Armin Nassehi) durchgeführt wird. Diese untersucht über das hier präsentierte Material hinaus mediale Äußerungen und aktuelle Lehrbücher auf ihren Umgang mit Krisensemantik. Zudem wurden Interviews mit Parteimitgliedern, Angestellten der Parteien, Politikberatern und Publizisten geführt, um abseits der Krisendiagnostik eine primär organisationssoziologisch interessierte Analyse des Formwandels moderner Parteien zu erarbeiten. Hierfür eignete sich in besonderem Maße ein Blick auf Luhmanns organisationssoziologische Schriften. Mit Luhmann kann betont werden, dass Parteien als Organisationen „wie alle anderen auch“, nicht nur der Logik eines Funktionssystems sklavisch folgen, sondern z.B. in Parteien jede Kommunikation als politische Kommunikation verstanden werden kann – aber nicht muss.

gang vom Absolutismus zur bürgerlichen Gesellschaft aneinander dialektisch entfalten: „der kritische Prozeß der Aufklärung hat die Krise im gleichen Maße heraufbeschworen, wie ihr der politische Sinn dieser Krise verdeckt blieb“ (Koselleck 1959: 5). Die „neue“ Welt wird durch die Rolle des aufsteigenden Bürgertums (ebd.: 6) bestimmt und erfolgt aus dem „privaten Innenraum, auf den der Staat seine Untertanen beschränkt hatte. (...) Die Aufklärung nimmt ihren Siegeszug in dem Maße, als sie den privaten Innenraum zur Öffentlichkeit ausweitet“ (ebd.: 41). Koselleck beschreibt am Beispiel der Werke von Lessing und Schiller, wie sich zunächst die *Bühne* mittels der Kritik der Politik und der Politiker dem Staat entgegen stellt (ebd.: 80ff.) Die Welt wird dabei in einen Bereich der Moral und in einen Bereich der Politik geteilt.<sup>5</sup> Mit den Worten Kosellecks: „Die dualistische Aufspaltung der Welt in einen Bereich der Moral und einen Bereich der Politik ist in ihrer Geschichtlichkeit Voraussetzung und Folge der politischen Kritik“ (ebd.: 85). Die Kritik nahm sich also zunächst aus der Politik aus, um diese aus einer scheinbar neutralen Perspektive „ihrem Richter-spruch zu unterwerfen“ (ebd.: 81): „Die Kritik scheidet sich zwar als unpolitisch vom Staate ab, unterwirft ihn aber doch ihrem Urteil. Hieraus entspringt die Ambivalenz der Kritik, die seit Voltaire ihr geschichtliches Charakteristikum wird: scheinbar unpolitisch und überpolitisch, war sie tatsächlich doch politisch“ (ebd.: 95). Koselleck beschreibt also eine totale Politisierung der Moderne, die dem Absolutismus im Laufe der europäischen Revolutionen mehr und mehr die Kraft entziehe. Die Krise wird durch sie zum Indikator eines neuen Bewusstseins in

einer Gesellschaft, in der sich die Politik von der Moral abgekoppelt hat (ebd.: 133f.). Die Krise, so Koselleck, „beschwört die Frage an die geschichtliche Zukunft“ (ebd.: 105), thematisiert also das Wissen um die Kontingenz einer weiteren Weltentwicklung. „Verdeckung und Verschärfung der Krise“ bedingen sich gegenseitig (ebd.: 156).<sup>6</sup>

## 1.2 Systemtheorie der Politik

Auch wenn Niklas Luhmann den Parteiorganisationen in seinem Werk vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit schenkt, so stellt er einer aktuellen Parteiensoziologie eine Vielzahl hilfreicher Denkfiguren bereit. Die Funktion der Politik besteht laut Luhmann in der Vorbereitung und Bereithaltung der Kapazität für kollektiv bindende Entscheidungen (2002: 84f.: 254). Parteien sind dabei vor allem für den ersten Part der Definition – für die Vorbereitung der Entscheidung – durch das Herausarbeiten politischer Themen, durch Testen der Konsenschancen und durch Bereitstellung geeigneten Personals für politische Ämter, zuständig. Luhmann betont die „Arbeitsteilung“ zwischen Parteien und Staatsorganisation: „die Parteien saugen neue Probleme an, politisieren den Meinungsmarkt, die Staatsorganisation versucht, mit einer juristisch und finanziell haltbaren Ordnung nachzukommen. Die einen sorgen für Varietät, die anderen für Redundanz“ (2002a: 215).

Zwei Hinweise Luhmanns sind für die Untersuchung politischer Parteien besonders wichtig: *Erstens* weist er auf die geringe Nützlichkeit der Unterscheidung von Staatslehre und politischer Soziologie hin, die er auf eine „Hypertrophie des Staatsbewußtseins“ zurückführt (1998: 758). Der *Staat* – eine Selbstbeschreibung der Politik – sei nicht mit der *Funktion* des Politik, der Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen, zu verwechseln. Luhmann zeigt, wie sehr die Unter-

<sup>5</sup> Die Trennung der moralischen von der politischen Sphäre deutet sich bereits im Werk Machiavellis an. Machiavelli (1469-1527) will die Dinge nicht nur so beschreiben, wie sie sein *sollen*, sondern auch wie sie *sind* und eröffnet damit dem politischen Denken Freiheitsgrade abseits theologischer und moralischer Beschreibungen. Er prägt das neuzeitliche Denken durch seine pessimistische Anthropologie und die ergebnisorientierte Beschreibung politischen Handelns. Machiavelli weist darauf hin, dass man Politik nicht nur moralisch, sondern z.B. auch strategisch beobachten oder begründen kann. Beides findet sich im modernen Dezipionismus Carl Schmitts wieder.

<sup>6</sup> Die „Krise“ wird in diesem Aufsatz nicht als „Systemkrise“, sondern vielmehr *empirisch* gefasst. Jürgen Habermas (1973) hatte Systemkrisen als „anhaltende Störungen der Systemintegration“ (1973: 11) definiert. Im Folgenden wird zu zeigen sein, dass Krisensemantiken der Parteiorganisation nicht auf ein Problem der Systemintegration, sondern gerade auf eine Problemlösung für die moderne Demokratie verweisen.

stellung der Identität von Staat und Politik sowie von Staat und Staatsvolk von *demokratiethoretischen* Erwartungen lebt, die schließlich auch auf die Beschreibung der Organisation abfärben (vgl. Luhmann 1981: 12ff.). Die Vorstellungen, die wir uns von Demokratie, Verfassung, Politik und Grundwerten machen, haben ein theoretisches Fundament (ebd.: 12). Das Entstehen neuer Staaten war „begleitet von politischer Theorie, die die Entwicklung, soweit schon sichtbar, reflektierte, auf ihre Probleme reagierte und Lösungen rechtlicher und institutioneller Art anbot. Politische Reflexion dieser Art wird sehr rasch von der Politik selbst absorbiert und wird damit zum Moment des Gegenstandes, über den sie nachsinnt“ (ebd.).

Luhmanns Gesellschaftstheorie hält also *zweitens* dazu an, die *Gewordenheit der europäischen Denkgewohnheiten* stets im Hinterkopf zu behalten (vgl. Luhmann 2005). Hier trifft sich seine Perspektive mit der Begriffsgeschichte und der Diskursanalyse Michel Foucaults. Luhmann formuliert eine Kritik der ontologischen Erkenntnisvoraussetzungen, eine Kritik der Seinsgebundenheit der Dinge und des Wissens. „Ontologie soll dabei heißen, daß ein Beobachter mit der Unterscheidung Sein/Nichtsein operiert und mit Hilfe dieser Unterscheidung das bezeichnet, was er für relevant, für anschlussfähig, kurz: für »seiend« hält“ (Luhmann 2005: 220). Die Ontologie, so Luhmann, beschränke durch den Glauben an die Gemeinsamkeit der beschriebenen Welt das „Beobachten von Beobachtern auf zwei Funktionen: auf Kritik und auf Lernen“ (Luhmann 2005: 221). Luhmann argumentiert, dass die Moderne sich vor allem durch die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Funktionslogiken auszeichnet. Kein Funktionssystem (z.B. Recht, Politik, Liebe, Erziehung), könne außerhalb seiner Grenzen die Geltung der eigenen Codierung (zum Beispiel Recht/Unrecht, Macht haben/keine Macht haben) beanspruchen.

Armin Nassehi (2003, 2006) hat, auf Luhmanns Arbeiten aufbauend, formuliert, dass die Funktion des Politischen nicht nur in der Bereitstellung von Kapazitäten für kollektiv bindende Entscheidungen besteht (vgl. Luhmann 2002a), sondern auch in der *Herstellung und Sichtbarma-*

*chung von Zurechenbarkeit* (Nassehi 2006: 342ff.): „Das Medium, in dem solche Sichtbarkeit und Zurechenbarkeit hergestellt wird, sind unterstellte Kollektivitäten, für die Sichtbarkeit und Transparenz kollektiv wirksamer Kausalitäten ebenso hergestellt wie diese dadurch erst erzeugt werden“ (ebd.: 345). Politische Kommunikationen können also nicht nur *sachlich* auf ihre Ideen von Demokratie, Politik usw. untersucht werden. Nassehi konzeptioniert Systeme als „temporalisierte Systeme“ (ebd.: 66) und rückt damit die *Echtzeitlichkeit von Kommunikation* in den Mittelpunkt der soziologischen Analyse. „Autopoietische Systeme sind demnach Systeme, die je nur in einer Gegenwart sich entfalten und letztlich von sich selbst überrascht werden“ (Nassehi 2003: 74). Während mit Luhmann erklärt werden kann, warum der gleiche Satz (z.B. „Ich lasse mich scheiden.“) in unterschiedlichen Funktionssystemen unterschiedliches bedeutet (Im Scheidungsverfahren der Wunsch nach Beendigung eines Rechtsverhältnisses, im System der Liebe eine Erpressung oder das Ende des Systems, im System der Religion möglicherweise die Beschädigung eines heiligen Sakraments), kann man mit Nassehi erklären, dass die Gleichzeitigkeit von Unterschiedlichem nicht auf Widersprüche oder Identitätskonflikte, eben nicht auf *Krise* verweisen muss (vgl. Nassehi 2006, vgl. von Groddeck/Siri 2010). Statt Desintegration oder Entfremdung stellt Perspektivendifferenz die Normalität der empirischen Erfahrung einer modernen Gesellschaft dar.

Ich fasse zusammen: Reinhard Koselleck erklärt Kritik und Krise sozio-historisch als Effekt der entstehenden bürgerlichen Gesellschaft. Mit Koselleck und Luhmann wird deutlich, dass die Krise kein gegebener sozialer Sachverhalt „ist“. Es geraten vielmehr *kommunikative Arrangements* in den Blick, in denen das Reden und Schreiben von Krise *anschlussfähig* ist. Mit Nassehi kann gezeigt werden, dass nicht nur die *De-konstruktion* von Krisenkommunikation als einer „alteuropäischen Gewohnheit“, sondern auch ihre Funktion für *gegenwärtige Praktiken* soziologisch zu erforschen ist. Ich komme hierauf im letzten Kapitel zurück, nachdem ich im Folgenden das Augenmerk auf die Historizität der Par-

teienkritik und des Krisendiskurses der Parteien richte. Dabei beschränke ich mich in diesem Aufsatz auf die Darstellung weniger und ausschließlich wissenschaftlicher Perspektiven.<sup>7</sup>

## 2. Der Krisendiskurs der Parteiorganisation und der Parteienstaatlichkeit

Politische Organisation reagiert auf das bereits in der antiken Stadt formulierte Interesse, Positionen zu definieren, die den Tod ihres Inhabers überdauern können. Instabilität, Anarchie und Barbarei gefährdeten im Falle des Todes von Monarchen, Statthaltern oder Clanchefs die vor-moderne soziale Ordnung. Trotzdem die Notwendigkeit geregelter Nachfolgen bereits in vor-modernen Gesellschaften thematisiert wurde, ließen sich Amt und Amtsethos zunächst nicht getrennt voneinander denken, da der Ursprung (arché) das Wesen bestimmte und daher von der Abstammung auf eine Ähnlichkeit des Wesens geschlossen werden konnte (vgl. Luhmann 1997: 689). Die Kritik der Organisierung von Politik geht mit ihrer Entstehung einher und die „*Urform*“ der Parteienkritik kritisiert, dass Politik überhaupt organisiert wird.

Bereits in den 1740er Jahren formuliert David Hume, dass moderne Politik keine Wahrheitsansprüche mehr mitführen und nur noch Interessenausgleich verhandeln könne (vgl. Bermbach 1988: XXXIIIff.). Er schreibt: „So sehr man unter den Menschen die Gesetzgeber und Staatsgründer ehren und respektieren sollte, so sehr sollte man die Gründer von Sekten und Faktionen verachten und hassen, denn der Einfluß von Faktionen ist dem von Gesetzen genau gegensätzlich. (...) Die Gründer von Parteien sollten uns deshalb noch verhaßter sein, weil solche Ansätze nur schwer wieder auszumerzen sind, wenn sie einmal in einem Staat Wurzeln geschlagen haben“ (Hume 1988: 52). Humes Haltung gegenüber Parteien ist mehr als ambivalent und steht

damit für einen bis heute anhaltenden Diskurs, der zwischen Kritik und Verachtung für die Parteien, bei Anerkennung ihrer Organisationsleistung für den Staat, oszilliert. Robert Michels (1911) kritisiert die Tendenz der Parteiorganisation zur Oligarchie und thematisiert damit ebenfalls den Verlust der Einheit von Vertretenen und Vertretenden. Am Beispiel der deutschen Sozialdemokratie formuliert er: „Die regelmäßigen Veranstaltungsbesucher sind, insbesondere an den kleinen Orten, häufig nicht Proletarier, die, von der Arbeit erschöpft, sich abends früh zur Ruhe legen, sondern allerhand Zwischenexistenzen, Kleinbürger, Zeitungs- und Postkartenverkäufer, Kommiß, junge, noch stellenlose Intellektuelle, die Freude daran finden, sich als authentisches Proletariat zu apostrophieren und als Klasse der Zukunft feiern zu lassen.“ (Michels 1911: 49).<sup>8</sup>

Während Hume und Michels die Parteiorganisation kritisieren, aber keine Alternative zu ihr sehen, beschreibt für Carl Schmitt das anonyme demokratische *Verfahren* den Anfang vom Ende der Demokratie. Die Moderne beschreibt Schmitt als eine Epoche, der die Fähigkeit zur Form fehle (Schmitt 1991: 59). Der Formverlust äußere sich in der Flucht zu falschen Surrogaten und die „argumentierende öffentliche Diskussion“ werde „zu einer leeren Formalität gemacht“ (Schmitt 1923: 10). „Die Parteien (die es nach

<sup>8</sup> Bis heute ist die Kritik der „Lehrer- und Beamtenpartei“ in die Selbstbeschreibung der Sozialdemokratischen Parteiorganisation eingelassen. Hier ein Beispiel aus einem qualitativen Interview: H: „... (laut) das iss einfach relevant und das iss auch das Traurige, dass immer weniger Arbeitnehmer und Sozialschwache eben Mitglied sind oder eben ihre Meinung einfach artikulieren. ... Aber das liegt einfach auch an den Strukturen. ...

I: Wie meinst du das?

H: Ähm, dass du in der Partei nur hochkommst, wenn du in Führungsstrichen 'nen gewissen Bildungsgrad hast. Und dich artikulieren kannst. Zusammenhänge verstehen kannst, dich damit beschäftigen kannst überhaupt erst mal... Also wenn man 8, 9 Stunden am Tag arbeitet und dann nach Hause kommt hat man in der Regel wenig Lust dann noch sich theoretisch großartig in irgendwelche Debatten zu stürzen. Ähm, vor allem wenn's sowieso hinten und vorne brennt, finanziell und mit anderen Problemen...“

<sup>7</sup> Eine weitergehende Darstellung würde auch die Untersuchung medialer Äußerungen sowie die Interpretation von Interviewdaten und Bildmaterial in die Analyse aufnehmen. Dabei bietet es sich an, Parteien kontrastierend zu anderen Organisationen, wie beispielsweise Unternehmen, zu untersuchen (vgl. Mayr/ Siri 2010, von Groddeck/ Siri 2010).

dem Text der geschriebenen Verfassung offiziell gar nicht gibt) treten heute nicht mehr als diskutierende Meinungen, sondern als soziale oder wirtschaftliche Machtgruppen einander gegenüber, berechnen die beiderseitigen Interessen und Machtmöglichkeiten und schließen auf dieser faktischen Grundlage Kompromisse und Koalitionen“ (Schmitt 1923.: 11). Schmitt kritisiert, dass die Parteien nicht in der Verfassung verankert sind. Die mangelnde positivrechtliche Bestimmung der Parteien wird über die Weimarer Republik hinaus zum dankbaren Thema für Staatsrechtslehrertagungen. Gerhard Leibholz attestiert den Weimarer Verfassungsvätern, dass sie sich „keine zu hohe Meinung von den Parteien gebildet“ hätten (Leibholz 1964: 84). Für positivistische Staatsrechtslehrer folgte aus der Nichtfeststellung der Parteienstaatlichkeit in der Verfassung die Verletzung des Repräsentationssystems und die Forderung der Einschränkung der Macht der Parteien und des Personenwahlrechts. Antidemokratische Staatsrechtslehrer wie Carl Schmitt und Heinrich Triepel beschreiben die Parteienbildung als Angriff auf die Verfassung und nehmen die Differenz von Faktizität und Geltung zum Anlass, den Parlamentarismus als kranken Körper zu beschreiben. „Die Rettung werde »mit elementarer Gewalt aus dem Schoße des Volkes« herauskommen, indem sich der Staat von unten zu einem echten »Organismus« erneuere“ (Lenk/Neumann 1968: XLVIII, vgl. auch Mergel 2002). In Verteidigung der Parteienstaatlichkeit argumentierte z.B. Hans Kelsen (2006): Der Parteienstaat sei keine Ablösung, sondern eine Aktualisierung des Parlamentarismus.<sup>9</sup> Ernst Forsthoff aktualisiert Carl Schmitts Substanzkritik des modernen Parlaments. Forsthoff beschreibt einen Staat, dessen Repräsentanten nicht mehr versuchten, eine „Verbindung von Geist und Staat“ herzustellen (Forsthoff 1971: 55). Die Bundesrepublik habe als „paradigmatischer Staat der Industriegesellschaft“ ihre

<sup>9</sup> Lenk und Neumann beschreiben, wie auf der Staatsrechtslehrertagung 1931 die verschiedenen Perspektiven aufeinander prallten. Zuvor hatte Reichsinnenminister Wirth einen Wahlgesetzentwurf zur stärkeren Berücksichtigung der Persönlichkeit vorgelegt, um der „Zersplitterung im Reichstag“ (Lenk/Neumann 1968: LII) entgegenzuwirken.

„geistige Selbstdarstellung“ verloren (ebd.: 55). Empirisch begründet sich die Kritik unter anderem anhand der Beschreibung der *Ununterscheidbarkeit* der (im Parlament vertretenen bzw. regierenden) Parteien. Kritische Kommentatoren der Parteienstaatlichkeit in den 1960er und 1970er Jahren stellen hierauf ab und kritisieren z.B. die geringeren Wahlwerbungschancen der opponierenden Parteien (vgl. Abendroth 1966: 212ff., vgl. auch Forsthoff 1971: 90ff.). Die Ununterscheidbarkeit von politischen Organisationen ist auch eine alte und beliebte Figur des Spotts über die Parteien in Film und Kabarett. So sind in Monty Phyttons „Life of Brian“ die programmatischen Ziele der „judäischen Volksfront“ und der „Volksfront von Judäa“ nicht zu unterscheiden: Ihr Hass aufeinander übersteigt aber den gemeinsamen Hass auf die Römer und so vernichten sie sich schließlich gegenseitig. Und in einer der vielen auf Youtube abrufbaren Folgen von „Loriot“ wird aus Kostengründen mit dem gleichen Darsteller, welcher nur seinen Gesichtsausdruck verändert, für alle Parteien ein Wahlkampfbild aufgenommen. Wie können nun solche Beobachtungen soziologisch erklärt werden?

### **Zwischenfazit: Der Sündenfall der Organisation**

Mittels einer Zusammenfassung der oben verhandelten Literatur will ich nun versuchen, die historisierende Beschreibung um eine soziologische Analyse der *Funktion der Krisenkommunikation* zu ergänzen. Hierbei werden nun die eingeführten gesellschaftstheoretischen Positionen (vgl. Luhmann 2002a, Nassehi 2003, 2006) zum Tragen kommen.

Durch die *politische Organisation*, die Mossej Ostrogorski (1902) und Max Weber (1988) in ihren parteiensoziologischen Werken beschreiben, wird das Selbstverständnis „radikaler“ Demokraten wie Robert Michels und Carl Schmitt erheblich erschüttert. Kritik und Krisensemantik werden durch diesen „Sündenfall“ aktiviert. Ostrogorski und Weber betonen die Unmöglichkeit einer Rückkehr zur Demokratie ohne Massenwahlen und Massenorganisation. Sind Michels

und Schmitt aber überzeugt, dass die Moderne die Substanz des Politischen destruiere, betont Weber die individuellen Freiheitspotentiale. Weber bejaht das Fachmenschentum und die systematisierte Lebensführung, wenn sie einem Leben mit „Berufung“, zum Beispiel zur Politik, dienen und solange es sich um wertorientiertes Handeln handle. Die Werte werden dabei nicht kollektiv, sondern individuell entwickelt, begründet und verteidigt. Sie dienen primär dazu, die individuelle Lebensführung auszurichten und nicht in erster Linie dazu, ein Kollektiv zu stärken. Dies ist der entscheidende Unterschied zu Schmitts identitärer Demokratietheorie, für den die intersubjektive Aneinanderreihung von Werten durch bürgerliche Individuen den Tod der Politik bedeutet (vgl. Eberl 1994: 54f).

Kurt Lenk und Franz Neumann führen die Krisensemantik der Parteien – sie sprechen von „Antiparteienaffekten“ – auf die Wirkung der Schriften von Hobbes, Rousseau<sup>10</sup> und Hegel zurück. Hobbes beschrieb Parteien unter dem Eindruck der Bürgerkriege der Stuarts und der Puritaner als „organisierte Verschwörungen“ (Lenk/Neumann 1968: XXII) und idealisiert das Aufgehen der Rechte der Bürger im Unterwerfungsvertrag mit dem Souverän. Rousseau beschrieb Parteien als „Fremdkörper im Staatswesen“ (ebd.). Die egoistischen Sonderinteressen der Bürger, ja *alle Partikularinteressen*, seien dem *Volonté Générale* abträglich und zu unterdrücken. Hegels Arbeiten inspirierten eine Staatsverehrung, die durch Partikularinteressen gleichsam beleidigt wurde. Die „Fetischisierung des Staates“ (ebd.) ging im deutschen Sprachraum ein Bündnis mit obrigkeitstaatlichen Haltungen ein. Ulrich K. Preuß hat folgerichtig beschrieben, dass nicht das Mehrheitswahlrecht als rechtliche Form, sondern ein *falsches Verständnis des Mehrheitswahlrechts* zur Selbstabschaffung der Weimarer Demokratie geführt habe. Die Mehrheitsregel habe sich „von einem *Prinzip des Verfahrens* zu einem *substantiellen Ordnungsprinzip*“ gewan-

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Koselleck 1959, S. 142 ff. Koselleck zeigt, dass Rousseau die politische Krise als moralische Krise argumentiert und zieht ihn als ein Beispiel für seine Theorie vom Dualismus der Moral und der Politik, für die Blindheit der Philosophie für ihre Destruktion der absolutistischen Ordnung, heran.

delt (Preuß 1979: 344). Es sei kein Zufall, „daß die Krise des liberal-repräsentativen Verfassungssystems in der Weimarer Republik ausbrach. Den sozio-ökonomischen und kulturellen Bedingungen einer Massengesellschaft konnte ein Verfassungssystem nicht gewachsen sein, welches lediglich eine modifizierte Fortschreibung der Grundprinzipien einer liberal-repräsentativen politischen Ordnung aus dem 19. Jahrhundert war“ (ebd.).

Bis heute – das kann den Ausführungen Lenks und Neumanns hinzugefügt werden – spielt der Rückzug in ästhetische und romantische Öffentlichkeiten, die Aversion kantianischer Ethiken gegen „Realpolitik“, eine Rolle in einem vor allem *deutschsprachigen* Diskurs, der ethische Reflexionen real-politischen Verfahren vorzieht. Die Unwiederbringlichkeit der „direkt-demokratischen“ Erfahrung einer vormodernen Gesellschaft haben über den Umweg kritischer Theorien der Öffentlichkeit zu einer intellektuellen Missachtung für Parteiorganisationen geführt, die in der *Unausweichlichkeit der Organisation moderner demokratischer Verfahren* begründet liegt. Die Figur der „Politikverachtung“ – wie ich sie am Beispiel Carl Schmitts vorstellte – findet sich daher in moralischen Parteienkritiken ebenso wieder wie in empirischen Untersuchungen der „Parteienverdrossenheit“. Die Fundamentalkritiken brechen dabei die Unterscheidung von „links“ und „rechts“ auf: Die Figur der Entfremdung wird von Marxisten und Existenzialisten gleichermaßen gegen die Politik und die Öffentlichkeit in Stellung gebracht, wie Helmut Plessner 1960 in seiner Göttinger Rektoratsrede bemerkte (vgl. Schlenk 2008: 57). Auch fällt auf, dass die Kritik sich im deutschen Sprachraum meist als *Elitenprojekt* habitualisiert.

### 3. Die Funktion der Krisenkommunikation und die Paradoxie des Politischen

Michel Foucault (1992) kritisiert, dass sich durch die Philosophie Kants eine Fixation des Verhältnisses von Kritik und Aufklärung auf das Problem der „richtigen“ Erkenntnis ereignet habe (ebd.: 29ff.). Dies resultiere in der „Legiti-

mitätsprüfung der geschichtlichen Erkenntnisweisen“ (ebd.: 30) als dominanter Analyseprozedur. Auch Dilthey oder Habermas, so Foucault, reformulierten vornehmlich die Frage, „welche falsche Idee sich die Erkenntnis von sich selbst gemacht“ (ebd.) und an welche falsche „Herrschaft sie sich folglich gebunden“ fand (ebd.). Niklas Luhmann beschreibt Kritik als ein *Äquivalent für Universalitätsansprüche*. Diese „werden durch „Kritik“ ersetzt, mit der der Standpunkt des Subjekts sich zur Universalität wieder aufrundet“ (1987: 108).

Die Parlamentarismusbeschreibungen von Michels, Weber und Schmitt thematisieren in ihrer Unterschiedlichkeit die gleiche historische Erfahrung: *Eine Kränkung des Ideals substanzieller Demokratie durch die Faktizität der Organisation*. Weber stört die „unerhörte Langeweile“ von Reden im Parlament (1994: 71). Michels übersieht die Funktionalität unterschiedlicher politischer Praxen, indem er folgende Beobachtung nur als Kritik und nicht als soziologische Beschreibung formuliert: „Die Fraktionen pflegen sich sowieso nur selten an die ihnen auf dem Parteitage vorgeschriebenen Marschrouten zu halten. (...) Die Geschichte der Parteien besteht aus einer Kette gebrochener Parteitagsbeschlüsse.“ (Michels 1911: 138f.) Legt man hier Armin Nassehis Konzept einer Gesellschaft der Gegenwart an, so wird deutlich, dass die Kritik die Gleichzeitigkeit und Unversöhnlichkeit unterschiedlicher Gegenwart in einer politischen Praxis thematisiert. Durch die Kritik wird dies als Hinweis auf Inkonsistenz thematisierbar, während es für die Akteure auf dem Parteitag und in der Fraktion *keinen Ausweg aus der jeweiligen Praxis gibt*. Die Kritik zurt unterschiedliche politische Gegenwart zu einer universellen Beobachtung zusammen und übersieht dabei zwangsläufig, dass Unterschiedliches unterschiedlich funktioniert. Im ersten Kapitel habe ich die Funktion des Politischen mit Armin Nassehi als Herstellung und Sichtbarmachung von Kollektiven bezeichnet (Nassehi 2006: 345), denen (als Volk) die Autorschaft an den Gesetzen, die Urheberschaft an der Regierung und die Einnahme einer Publikumsrolle als politische Öffentlichkeit zugerechnet werden kann. In diesem

*Übersehen des Unvermeidlichen* – dem Ignorieren der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Aspekte und Eigenzeiten der politischen Organisation – liegt genau ihre Funktion. Während die Kritik den Sündenfall der Organisation allgemein thematisiert, reformulieren Krisendiagnosen ihn in einer Sprache, mit der die Organisation durch Reform (aber eben auch nur durch Reform ihrer selbst) umgehen kann. *Die Paradoxie des Politischen besteht also darin, dass nur in der Referenz auf und der Kritik von Unterschieden die Symbolisierung von Kollektivität und Substanz überhaupt noch gelingen kann*. Kritik- und Krisenkommunikation tragen durch die Beschreibung der *Krise* (und der dabei im Subtext mitlaufenden Betonung dessen, wie es „eigentlich“ laufen sollte), das diversifizierte politische Publikum zumindest hypothetisch als Kollektiv zu formen. In den Organisationen wird die Krisendiagnose zur *Reform* verarbeitet. Diese ermöglicht jedoch keine „bessere“ Vermittlung des Volkes mit der Organisation, sondern trägt zur Reproduktion der Organisation bei. Die Kritik trägt somit dazu bei, auch weiterhin zu organisieren, was in der Moderne organisiert werden muss. Alle Parteienkritiken thematisieren auf je unterschiedliche Weise die Frage, wie Kollektivität und Identität unter der Bedingung politischer Organisation möglich ist. Dies ist auch der Grund, weshalb sich bis heute Krisendiagnosen der Parteien stabil reproduzieren, sich dabei aber stets selbst für sehr aktuell halten (vgl. Walter 2001). *Erstens* kann hieraus erklärt werden, dass Krisendiagnostik bis heute en vogue ist. Hier könnte eine Kritik der Krisendiagnosen ansetzen, welche ihre Naivität oder Unangemessenheit betont. Viel interessanter ist es aber *zweitens*, sich genauer mit der Funktion von Kritik- und Krisenkommunikation für die Politik der modernen Gesellschaft zu befassen.

### 3.1 Die Funktion der Parteienkrise für die moderne Demokratie

„Die in der Beobachtung operativ verwendete, aber nicht beobachtbare Unterscheidung ist der blinde Fleck des Beobachters“ (Luhmann 2005: 233).

Der blinde Fleck der Parteienkritik besteht in ihrer Funktionalität für die anhaltende Bereitstel-

lung von Legitimation der demokratischen Verfahren. Denn *nicht nur* der „freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“ (Böckenförde 1976: 60). Das Gleiche gilt auch für das demokratische Verfahren und die Organisation von Demokratie durch politische Organisationen. Durch die Kritik und die Krisendiagnosen der politischen Organisation wird in der demokratischen Gesellschaft kommuniziert, was gesellschaftlich nicht beobachtbar ist: *Die Substanz der demokratischen Entscheidung und ihre Symbolisierung der Identität von Volk und Regierung. Indem wissenschaftliche, mediale und organisationale Beobachter die Parteien kritisieren, kann das in einer komplexen, demokratischen Gesellschaft praktisch verunmöglichte Plebiszit zumindest als Ideal präsent gehalten werden.*

Zugleich wird durch die Idealisierung eines substanziellen Volkswillens von der Potenz der demokratischen Verfahren abgelenkt. Denn anders als die Kritik suggeriert: Die Kriterien für die Untersuchung innerparteilicher Strukturen sind nicht alleine aus der Organisation und nicht in „Kategorien der Demokratie, sondern einzig aus der Verträglichkeit der jeweiligen Art und Weise innerparteilicher Willensbildung mit den institutionellen Erfordernissen der konkret gegebenen Staatsform“ (Hennis 1957: 52) abzuleiten: „Die ephimäre Rolle, die der Staatsform seit Robert Michels »Soziologie des Parteiwesens« – im Gegensatz zu Ostrogorskis zu Unrecht im Schatten stehenden Werk – in den üblichen parteiensoziologischen Arbeiten zugeschrieben wird, falls überhaupt von ihr die Rede ist, hat ihre Wurzel in einem radikaldemokratischen Unverständnis für den sittlichen Sinn und die freiheitsbewahrende Funktion der Verfassung und der Staatsform insbesondere“ (ebd.). Auch wenn ich mich für den „sittlichen Sinn“ der Verfassung und Staatsform an dieser Stelle weniger interessiere als dafür, wie politische Kommunikationen durch ihre Organisation in Verfahren strukturiert werden: Der Hinweis ist wertvoll, da die Verfahrensförmigkeit der Demokratie *trotz* der Betonung in den Arbeiten von Habermas und Luhmann (in der soziologischen Fachdiskussion)

vernachlässigt wird. Geschieht dies, so wird erstens übersehen, dass Parteienkritik nicht nur „antidemokratischer“ Tradition, sondern auch einem staatsrechtlich legitimierten Formalismus entspringen kann (vgl. Lenk/Neumann 1968: XXI). Zweitens wird übersehen, dass die Kritik an den Parteien evtl. eine Stabilisierung der Verfahren mit sich bringt und drittens einer eigenen diskursiven Dynamik folgt. Krisensemantiken bilden den sozialen Wandel ab und bieten durch ihre Wiederholung Stabilität. Die „*Krise der Parteien*“ ist eine auf Dauer gestellte, historisch erfolgreiche Beschreibung. Die Krisenkommunikation beschreibt eine unmittelbare empirische Erfahrung der Organisation und ihrer Beobachter, welche die Sehnsucht nach einer *Demokratie ohne Organisation* formuliert. Die Krisendiagnosen sind vor allem Krisendiagnosen der Organisation und der politischen Rollenträger, die Verfahren geraten seltener in den Blick. Ich vermute, dass der historische Diskurs der Krise der Parteien es auch unter anderem ermöglicht, dass Parteien als „Ganzheit“ als mit sich ident beschrieben werden. Denn die Krisendiagnose führt immer auch eine Schutzbedürftigkeit des als in der Krise Begriffenen mit sich. Krisendiagnosen erlauben, eine komplexe Großorganisation gleich einem kränkenden Subjekt zu adressieren, welches ein Stück Souveränität verloren hat, die ihm eigentlich zusteht. Mit Habermas gesprochen: „Indem wir einen Vorgang als eine Krise begreifen, geben wir ihm unausgesprochen einen normativen Sinn: die Lösung der Krise bringt für das verstrickte Subjekt eine Befreiung (Habermas 1973: 10). Die Organisation wird als schützenswerte Identität adressierbar. Und Krisendiagnosen sind, im Sinne eines „jetzt erst recht“ ein guter Grund für das Engagement der Mitglieder. Der blinde Fleck der Parteienkritik besteht in seiner Historizität und in seiner Funktionalität für die Organisation von Demokratie. Denn paradoxerweise ermöglicht der Verweis auf die Krise der Parteien und die Kritik an ihnen vor allem eines: So weiterzumachen, „wie bisher“.

### 3.2 Die Wehrhaftigkeit der Verfahren

„In der Geschichtsschreibung gilt ein Traditionsabbruch, mit dem identitätsverbürgende Deutungssysteme ihre sozial-integrative Kraft einbüßen, als Indikator für den Zusammenbruch sozialer Systeme. (...) Der Traditionsabbruch ist ein zumindest ungenaues Kriterium, da sich die Medien der Überlieferung und die Bewußtseinsforschung der geschichtlichen Kontinuität selbst geschichtlich ändern. Überdies stellt sich das zeitgenössische Krisenbewußtsein post festum oft als trügerisch heraus. Eine Gesellschaft stürzt nicht nur und nicht immer dann in eine Krise, wenn ihre Mitglieder es sagen“ (Habermas 1973: 12).

In Abwandlung einer prominenten Formulierung des regierenden Bürgermeisters von Berlin ließe sich zusammenfassen: Parteien sind in der Krise – und das ist gut so. Nur die Parteienkritik und ihre Reformulierung als Krise der Organisation ermöglicht, normative Kommunikation in das politische System einzuspeisen. Nicht so gut ist, wenn die Soziologie sich nicht darum kümmert, eine eigene Perspektive auf diese Organisationen zu produzieren. Während die Politikwissenschaft und die Rechtswissenschaften ihrer eigenen wissenschaftlichen Perspektive treu bleiben, wenn sie krisenhafte Zustände diagnostizieren oder die Vereinbarkeit aktuellen Parteienrechts mit der Verfassung diskutieren, übernimmt die Soziologie Fremdbeschreibungen – und vergeudet damit ihr Potential. Allein mit dem Verweis auf sinkende Mitgliederzahlen oder Politiker, die nun neben Plakaten auch *facebook* nutzen, ist der Soziologie der Parteien nicht genüge getan. Statt Veränderungen als „Entpolitisierung“ oder als „Werteverfall“ zu interpretieren, kann eine soziologische Perspektive zeigen, dass sich die Organisationen durch den Einbau von Unschärfen (vgl. von Groddeck 2011) wie dem Konzept der „Catch-All-Partei“, durch Wertekommunikation (ebd.) und durch die Nutzung neuer Medien auf die Dynamiken ihrer gesellschaftlichen Umwelt einstellen. Kritiken formulieren dabei jeweils die Sorge und Substanzverlust durch Veränderung und begleiten den organisationalen Wandel.

Meine Darstellungen provozieren die Frage, was denn bitte, wenn nun die *Krise in Permanenz* angeblich so funktional sei – ein „echtes“ Problem

der demokratischen Parteien wäre? Auch wenn die hier eingenommene Perspektive sich mit einer Antwort schwer tut, will ich zumindest versuchen, eine solche anzudeuten. Jürgen Habermas (1973) betont in seiner Rekonstruktion des Begriffs der Systemkrise, dass von Aristoteles bis Hegel die Krise den Wendepunkt eines schicksalhaften Prozesses beschreibe. Erst mit Karl Marx sei die Krise als Systemkrise erzählbar. Habermas begründet, dass Krisenerscheinungen im Spätkapitalismus ihren *naturwüchsigen* Charakter verlieren. Wenn nun eine Systemkrise dermaßen unwahrscheinlich ist, so bleibt der Soziologie nur die Beobachtung von *Krisensmantiken* und deren Form und Funktion. Eine „Zerstörung“ der Parteien, wie wir sie kennen, ist nie unmöglich, aber in der Bundesrepublik hoch unwahrscheinlich.

Dies hat nicht zuletzt mit den starken Vorkehrungen zu tun, die das Parteienrecht nach der Erfahrung der Weimarer Republik getroffen hat. Vice versa lässt sich daraus schließen, dass rechtsradikale, linksradikale oder populistische Parteien in der Bundesrepublik immer ein Problem haben werden. Nicht unbedingt deshalb, weil die Demokratinnen und Demokraten sich wehren, sondern weil sich „das Verfahren selbst“ wehrt – ganz ohne, dass es „die Menschen“ dafür braucht. Auch wenn die „enthumanisierte“ Systemtheorie häufig dafür kritisiert wurde, wie wenig Macht sie den Menschen über die Veränderung der Welt zugesteht, so lässt sich paradoxerweise mit ihr den Demokratinnen und Demokraten eine gute Nachricht überbringen: Die Demokratie – oder wenn wir so wollen „das System“ – ist aus eigener Kraft heraus überaus wehrhaft. Es gewöhnt den politischen Akteuren durch die Bereitstellung von Verfahren eine demokratische Praxis an, die abseits der politischen Forderungen als *Gewohnheit durch das Wahrscheinlichmachen von Anschlusskommunikation* wirksam wird. Die Parteien werden durch die Verfahren gleichsam domestiziert, wofür die Entwicklung der Grünen in den 1980er Jahren oder jene der Regierungsbeteiligung der Linkspartei in Landesparlamenten als Beispiel herangezogen werden kann. Die Demokratie erzieht ihre Kinder – auch *ohne*, dass die immer etwas

dazu tun müssten. Soziologen beschreiben dies mit der Unterscheidung von Erziehung und Sozialisation. Während erste eine pädagogische Kommunikation in guter Absicht durch den Erzieher darstellt, vermittelt sich zweite unbewusst, alltäglich und nicht zielgerichtet (vgl. Luhmann 2002b: 53ff.).

Die Wehrhaftigkeit der Demokratie gründet (inzwischen) möglicherweise weniger in den „großen“ rechtlichen Schranken, wie der Möglichkeit, verfassungswidrige Parteien zu verbieten, sondern darin, dass extreme und populistische Parteien die modernen, institutionellen Vorrichtungen der Demokratie nicht richtig „begreifen“ – und in der organisationalen Praxis nicht adäquat anwenden können. Über ihre Fähigkeit, Wahlerfolge zu erzielen, sagt dies gewiss nichts aus. Mit Luhmann gesprochen lässt sich aber feststellen: rechtspopulistische und radikale Parteien sind *keine funktionalen Äquivalente* für demokratische Parteiorganisationen, die die radikale Differenzierung moderner Gesellschaft in sich selbst prozessieren und mit den demokratischen Verfahren ohne Reibungsverluste umgehen können.

## Literatur:

Abendroth, Wolfgang (1966), Die Vermittlungsfunktion der Parteien, Pfullingen, S. 77-88, Abdruck aus: Lenk, Kurt & Neumann, Franz (Hg.), (Hg.) (1974), *Theorie und Soziologie der politischen Parteien* Band 1. Soziologische Texte Luchterhand 88, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand, S. 206-221.

Beck, Ulrich (1993), *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Beck, Ulrich (1994), Jenseits von Stand und Klasse, in: Ders./Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hg.), *Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 43-60.

Beck, Ulrich (2004), *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Bermbach, Udo (1988), *Einleitung zu David Hume: Politische und ökonomische Essays*, Teilband 1, Hamburg: Meiner.

Böckenförde, Ernst Wolfgang (1976), *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Eberl, Matthias (1994), *Die Legitimität der Moderne. Kulturkritik und Herrschaftskonzeption bei Max Weber und bei Carl Schmitt*, Marburg: Tectum Verlag.

Forsthoff, Ernst (1971), *Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, München: Beck.

Foucault, Michel (1992), *Was ist Kritik?* Berlin: Merve.

Groddeck von, Victoria (2011), Rethinking the Role of Value Communication in Business Corporations from a Sociological Perspective – Why Organisations Need Value-Based Semantics to Cope with Societal and Organisational Fuzziness, in: *Journal of Business Ethics*, DOI 10.1007/s10551-011-0769-1.

Groddeck von, Victoria/ Siri, Jasmin (2010), Temporalisierte Identitäten - Empirische Beobachtungen organisationaler Identitätskonstruktionen in einer Gesellschaft der Gegenwart, in: Roth, Steffen et al. (Hg.): *Organisation Multi-medial. Zum polyphonen Programm der nächsten Organisation*, Berlin: Carl Auer, S. 219-143.

Habermas, Jürgen (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1990), *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Neuauflage*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Hennis, Wilhelm (1968), *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*, München: Piper.

Hitzler, Ronald (1994), Die banale Seite der Macht. Politik als Beruf heute – und morgen, in: Berking, Helmuth, Hitzler, Ronald, Neckel, Sighard (Hg.), *Politikertypen in Europa*, Frankfurt a.M. (Fischer) 1994, S. 280- 295.

- Hume, David (1988) (1741/1742), *Politische und ökonomische Essays. Zwei Bände* (PhB 405 a & PhB 405 b), Hamburg: Meiner.
- Kelsen, Hans (2006), Vom Wesen und Wert der Demokratie (1920), in: Ders., *Verteidigung der Demokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 149-229.
- Koselleck, Reinhart (1959), *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Freiburg/München: Karl Alber.
- Koselleck, Reinhart (1979), *Vergangene Zukunft – Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Lauermann, Manfred (1994), Carl Schmitt – light, in: *Ästhetik und Kommunikation*, Heft 85/86, Jg. 23, S. 91-98.
- Leibholz, Gerhard (1976) (1952), Repräsentation und Identität, in: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe: CF Müller, S. 88-171.
- Lenk, Kurt/ Neumann, Franz (1974) (Hg.), *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*, Soziologische Texte Luchterhand 88, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand.
- Lepsius, Rainer M. (1993) (1966), *Demokratie in Deutschland: soziologisch-historische Konstellationsanalysen*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Luhmann, Niklas (1971), *Politische Planung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1983), *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2002a), *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2002b), *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2005), *Soziologische Aufklärung 5, Konstruktivistische Perspektiven*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Mayr, Katharina/ Siri, Jasmin (2010), Management as a Symbolizing Construction? Re-Arranging the Understanding of Management, in: *Forum Qualitative Research (FQS)*, 11 (3), Art. 21.
- Mergel, Thomas (2002), *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf: Droste.
- Michels, Robert (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Neudruck der zweiten Auflage von 1957, Stuttgart: Alfred Kröner.
- Nassehi, Armin (2003), *Geschlossenheit und Offenheit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Nassehi, Armin (2006), *Der soziologische Diskurs der Moderne*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Nassehi, Armin (2008), *Die Zeit der Gesellschaft. Auf dem Weg zu einer soziologischen Theorie der Zeit. Neuauflage mit einem Beitrag „Gegenwarten“*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ostrogorski, Moissei J. (1922), (1902), *Democracy and the Organization of Political Parties*, Norwood, Massachusetts: Berwick & Smith Co.
- Preuß, Ulrich K. (1979), Politische Ordnungskonzepte für die Massengesellschaft, in: Habermas, Jürgen (Hg.), *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*. 1. Band: *Nation und Republik*, S. 340-379.
- Schmitt, Carl (1923), *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München-Leipzig: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl (1991) (1916), *Theodor Däublers „Nordlicht“*. Drei Studien über die Elemente, den Geist und die Aktualität des Werkes, Berlin: Duncker & Humblot.
- Soeffner, Hans-Georg/ Tänzler, Dirk (2002) (Hg.), *Figurative Politik, Zur Performanz der Macht in der modernen Gesellschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Trotha, Trutz von (2006), Perspektiven der politischen Soziologie, in: *Soziologie* 3/2006: S. 283-302.
- Walter, Franz (2001), Die deutschen Parteien: Entkernt, ermattet, ziellos; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 10/2001, S. 1-6.
- Weber, Max (1988): *Gesammelte politische Schriften*. Tübingen: Mohr/Siebeck.

# Große Politik in einer kleinen Partei. Strukturen und Determinanten innerparteilicher Partizipation in der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp)

Dr. Heiko Biehl/  
Prof. Dr. Uwe Kranenpohl\*

## 1. Einleitung

Die ödp stellt in gewisser Weise einen Sonderfall in der bundesdeutschen Parteienlandschaft dar. Entstanden 1982 aus der Ökologiebewegung, als eine Gruppe von ‚Wertkonservativen‘ um den ehemaligen CDU-Bundestagsabgeordneten Herbert Gruhl die Grünen verließ, konnte die ödp nur lokal reüssieren: Kommunalpolitische Mandate errang sie vor allem in Bayern, aber auch in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz – im Freistaat gelang es ihr gar, einige Bürgermeisterposten zu besetzen (ödp 2009). Auf Landesebene war die ödp hingegen nur bei zwei Volksbegehren in Bayern erfolgreich (Senatsabschaffung 1997 und Nichtraucherschutz 2010), selbst bei Landtagswahlen im Freistaat übertrifft die Partei nicht die 2-Prozent-Marke.

Dennoch ist die ödp ungeachtet der mäßigen politischen Erfolge als demokratische Partei etabliert und nimmt als einzige nicht-extremistische Kleinpartei seit drei Jahrzehnten regelmäßig an Wahlen teil und erreicht dabei zumindest Stimmenteile im Prozentbereich. Dabei ist sie prinzipiell bundesweit präsent, wenngleich sie einen deutlichen regionalen Schwerpunkt im Süden der Republik hat – vor allem in Bayern, wo rund 4.000 der knapp 6.500 Mitglieder leben (ödp 2010).<sup>1</sup>

\* H. Biehl ist Wissenschaftlicher Direktor am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr und Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam. U. Kranenpohl ist Professor an der Evangelischen Hochschule Nürnberg und Privatdozent an der Universität Passau.

<sup>1</sup> In ihrer zahlenmäßigen Stärke sind daneben nur die Landesverbände Baden-Württemberg (ca. 1.000 Mit-

Die ödp bietet sich damit als geeigneter Fall für die Untersuchung innerparteilicher Partizipation außerhalb der etablierten Bundestagsparteien an. Insbesondere zeigt sich in ihr das vermeintliche ‚Paradox der (partei-)politischen Beteiligung‘, wie es die Rational-Choice-Theorie ausformuliert hat, in zugespitzter Art und Weise: Weshalb beteiligen sich Bürger in der ödp, obwohl sie wissen, dass ihr Engagement einen allenfalls graduellen Einfluss auf politische Entscheidungen nimmt? Weshalb sind sie nicht in einer der großen Parteien aktiv? Oder ziehen sich gleich ganz ins Private zurück?

Daneben ist zwar in den letzten Jahren ein rasch wachsendes politikwissenschaftliches Interesse an Ausmaß, Trägergruppen und Beweggründen innerparteilicher Beteiligung zu verzeichnen. Aber ist es bislang nicht geklärt, ob die dabei ermittelten Befunde auch auf kleinere Parteien übertragbar sind oder sich dort andere Formen und Triebfedern des Engagements zeigen.

Im Folgenden geht es also um die Analyse der Strukturen, Trägergruppen und Beweggründe innerparteilicher Aktivität in der ödp. Hierzu werden zunächst die bislang von der Parteienforschung erarbeiteten Befunde zur innerparteilichen Teilhabe präsentiert sowie hinsichtlich der Übertragbarkeit auf die ödp diskutiert (Abschnitt 2). Die Untersuchung basiert auf einer Befragung von ödp-Angehörigen zu ihrem Engagement, ihren politischen Einstellungen und soziodemographischen Merkmalen (Abschnitt 3). Die Auswertungen legen die Strukturen und Determinanten der innerparteilichen Partizipation in der ödp offen (Abschnitt 4). Abschließend werden die Befunde hinsichtlich ihrer Beiträge zur Charakterisierung der ödp und zur Partizipationsforschung diskutiert (Abschnitt 5).

## 2. Forschungsstand, Erklärungsansätze und Hypothesen zur innerparteilichen Partizipation

Das Engagement in Parteien ist eine Form politischer Beteiligung. Von daher sollten einerseits die Annahmen und Befunde der allgemeinen

glieder), Nordrhein-Westfalen (ca. 500 Mitglieder) und Rheinland-Pfalz (ca. 300 Mitglieder) bedeutender.

Partizipationsforschung gelten und auf die politischen Parteien übertragbar sein. Dazu kann auf eine Bandbreite von Theorien, Methoden und Befunden zurückgegriffen werden, da die Partizipationsforschung sich zu einem formidablen Forschungsstrang der Politikwissenschaft bzw. der politischen Soziologie entwickelt hat. Eine kaum noch zu überschaubare Fülle von einschlägigen – vorwiegend empirisch ausgerichteten – Arbeiten im nationalen wie internationalen Kontext liegt mittlerweile vor. Zudem ist in den letzten Jahren die Kanonisierung dieser Teildisziplin vorangeschritten, wie einschlägige Überblicksdarstellungen belegen (van Deth 2009; Hoecker 2006; Niedermayer 2005). Andererseits weist das parteipolitische Engagement Besonderheiten auf, die es zu berücksichtigen gilt: So ist die Mitarbeit in Parteien vergleichsweise stark formalisiert und strukturiert. Sie findet in einem organisatorischen Rahmen statt, der sich merklich von freien Assoziationen (wie Bewegungen, Initiativen etc.) oder Aktionen (wie Demonstrationen, Petitionen etc.) unterscheidet. Die Arbeit in einer Partei umfasst mehrere Funktionen:

- Sie dient der Artikulation politischer Absichten und mobilisiert diese vor allem, aber nicht alleine bei Wahlen.
- Sie integriert und repräsentiert aber ebenso unterschiedliche soziale und politische Interessen sowie deren Vertreter.
- Eine weitere Besonderheit stellt der restringierte Zugang zur innerparteilichen Partizipation dar. Dieser ist vorwiegend auf Parteimitglieder beschränkt. Im Zuge der jüngsten Parteireformen wurden die Möglichkeiten für Nicht-Parteimitglieder sich einzubringen, zwar gestärkt; gleichwohl dominieren Parteiangehörige weiterhin das Innenleben der Parteien.

In den vergangenen beiden Jahrzehnten ist hierzulande ein geradezu sprunghafter Anstieg der Forschungsanstrengungen zu Parteimitgliedern zu verzeichnen. Melanie Walter-Rogg und Oscar W. Gabriel weisen in einer Übersicht (2004: 313ff.) insgesamt 24 Studien zu bundesdeutschen Parteiangehörigen aus, von denen 13 nach 1990 entstanden sind. Erklärlich wird diese In-

tensivierung der Forschungsbemühungen durch die deutsche Vereinigung und den Zusammenschluss mit den ostdeutschen Parteien bzw. die Ausweitung der westdeutschen Parteien nach Ostdeutschland sowie durch den scheinbar unaufhaltsamen Schwund der Parteiangehörigen (Niedermayer 2009).<sup>2</sup> Mithin besteht ein erhebliches Interesse seitens der Parteien an Informationen, wie die vorhandenen Mitglieder gebunden und neue hinzu gewonnen werden können. Zu diesem Zweck haben die Parteien sich mehr und mehr für sozialwissenschaftliche Untersuchungen ihrer Mitgliedschaft geöffnet. Die Analyse innerparteilicher Partizipation ist fester Bestandteil der vorliegenden Studien. Unter Vernachlässigung der Spezifika hinsichtlich befragter Partei, verwendetem Design, genutzter Methode und dahinter stehender Erklärungsansätze lassen sich einige übergreifende Befunde formulieren:

- So bestehen in den Parteien **zwei Sphären innerparteilicher Beteiligung** (Bürklin 1997: 77ff., Whiteley et al. 1994: 103f., Heinrich et al. 2002: 61).<sup>3</sup> Parteiarbeit ist folglich nicht eindimensional auf politische Teilhabe ausgerichtet, sondern fächert sich auf: Einerseits gibt es ein genuin politisches Engagement, bei dem es um die Formulierung politischer Ziele, das Bestreiten von Wahlkämpfen und die Erlangung politischer Macht durch Amt und Mandat innerhalb und außerhalb der Partei geht. Diese Dimension, die gemeinhin mit dem Engagement in Parteien gleichgesetzt wird, erfährt eine Ergänzung durch eher vereinsmäßige Beteiligungsformen. Dazu zählen Aktivitäten wie sie auch in anderen Organisationen und Zusammenschlüssen zu finden sind: Seien es Versammlungen, Treffen und soziale Aktivitäten oder Feste und Fei-

<sup>2</sup> Auch im internationalen Rahmen ist ein Anstieg der Forschungsanstrengungen zu verzeichnen, wobei die Studien zu britischen (Whiteley/Seyd 1992; Whiteley et al. 1994; Seyd/Whiteley 2004; Seyd et al. 2006) und skandinavischen Parteimitgliedern (u.a. Heidar 1994; Saglie/Heidar 2004; Pedersen et al. 2004) nochmals herausstechen.

<sup>3</sup> Vgl. abweichend hiervon Heidar 1994: 74, der für die norwegischen Parteien drei Dimensionen nachweist.

ern. Mit Wilhelm Bürklin (1997: 80) können eine ‚ämterorientierte‘ und eine ‚gesellige‘ Sphäre des Parteiengagements unterschieden werden.

- Ferner bestehen erhebliche Unterschiede im **Ausmaß** der Beteiligung. Ein bedeutender Teil der Parteimitglieder entwickelt keinerlei Aktivitäten. Je nach Studie, Partei und Erhebungsmethode kann ein Drittel bis zur Hälfte der Angehörige mit Markus Klein (2006: 54ff.) durchaus als ‚Karteileiche‘ bezeichnet werden (ähnlich: Falke 1982: 70ff; Niedermayer 1989: 223f.; Heidar 1994: 68f.; Bürklin 1997: 83; Heinrich et al. 2002: 48ff.; Gabriel/Walter-Rogg 2004: 14f.). Dem stehen äußerst aktive Parteimitglieder gegenüber, die etwa fünf bis zehn Prozent der Gesamtmitgliedschaft stellen und die als eigentliche Träger des Parteilebens gelten können.

Angesichts dieser Differenzen drängt sich die Frage nach den dahinter stehenden Ursachen auf: Weshalb bringen einige Mitglieder den Großteil ihrer verfügbaren Zeit für die Parteiarbeit auf? Und warum gehören andere überhaupt einer Partei an, wenn sie dort keinerlei Aktivität entfalten? Die Parteienforschung bedient sich in Anlehnung an die allgemeine Partizipationsforschung dreier Theoriestränge, um die Differenzen im individuellen Partizipationsniveau zu erklären: Ressourcenmodell, sozialpsychologischer Ansatz und Kosten-Nutzen-Kalkül akzentuieren jeweils unterschiedliche Impulse parteibezogener Partizipation.

### a) Das Ressourcenmodell

Das Ressourcenmodell fragt nach den Fähigkeiten und Fertigkeiten, die notwendig sind, um sich in der Partei zu engagieren und rückt damit das ‚Können‘ in den Mittelpunkt der Analyse. Das wesentlich von Sidney Verba (Verba/Nie 1972: Kap. 8; Verba et al. 1995: Teil III) entwickelte Ressourcenmodell geht von der Überlegung aus, dass die parteipolitische Partizipation eine anspruchsvolle Tätigkeit darstellt und „communications and organizational capacities“

oder kurz „civic skills“ (Verba et al. 1995: 270–272) erfordert. Diese konzentrieren sich in bestimmten sozialen Gruppierungen, wie Höhergebildeten, Männern, Angehörigen der mittleren Alterskohorte und in Berufsgruppen, die Führungs- und Kommunikationskompetenzen aufweisen. Folglich sind mit dem Ressourcenmodell stets Fragen nach dem Sozialprofil der Aktiven und der sozialen Repräsentation verbunden. Wie die einschlägigen Studien aufzeigen, sind im Vergleich zu Bevölkerung und Wählerschaft in den Parteien überdurchschnittlich viele Männer, Angehörige der mittleren Alterskohorte, Öffentlich Bedienstete und Angestellte sowie Höhergebildete vertreten (Biehl 2005).

Allerdings setzt sich diese Überrepräsentation ressourcenstarker Bürger unter den Aktiven zunächst nicht fort. Denn die Untersuchungen zur innerparteilichen Partizipation belegen nahezu unisono, dass es den Parteien gelingt, die Mitgliedergruppen im ähnlichen Ausmaß am Parteileben teilhaben zu lassen (Niedermayer 1989: 238; Bürklin 1997: 131-138; Hallermann 2003: 125f., Klein 2006: 57). Nicht zuletzt dank organisationspolitischer Maßnahmen wie Quoten und Proporz sowie aufgrund von Repräsentationsbewägungen nehmen ressourcenschwächere Mitglieder (fast) entsprechend ihres Anteils an der Gesamtmitgliedschaft am innerparteilichen Geschehen teil. Zwei Einschränkungen sind allerdings zu machen:

- Erstens sind ressourcenstarke Bürger unter den Parteimitgliedern im Vergleich zur Bevölkerung bereits so deutlich überrepräsentiert (dies gilt auch für die ödp, s. Kranenpohl 2008: 50ff.), dass sie auch das Gros der Aktiven stellen.
- Zweitens hat die gleichmäßige Beteiligung aller Mitgliedergruppen offenbar da ihre Grenzen, wo es um den genuinen politischen Aufstieg geht. Denn wie Tim Spier (2010) mit den Daten des Potsdamer Parteimitgliederprojekts nachweist, hat auf Ortsebene die individuelle Ressourcenausstattung nur einen marginalen Einfluss auf die Chance eines Mitglieds, ein Vorstandsamt zu übernehmen (ibid.:

143f.), während sich auf Kreisebene bereits ein deutlicher Effekt zeigt (ibid.: 146f.).

Diese Befunde schließen aber nicht aus, dass sozial schwächere Personen sich in Parteien beteiligen. Dies ermöglichen organisationsbasierte Ressourcen, die durch seine soziale Einbindung entwickelt werden können. Dabei sind soziale Kontakte und Netzwerke von entscheidender Bedeutung. Durch Engagement in Vereinen und Verbänden können Bürger Fähigkeiten erlangen, die ihnen ein innerparteiliches Engagement erleichtern. Von daher gilt es neben soziodemographischen Charakteristika auch die gesellschaftliche Einbindung als Teil der aktivitätsrelevanten Ressourcen zu erfassen.

### b) Der sozialpsychologische Ansatz

Im Gegensatz zum Ressourcenmodell fragt der sozialpsychologische Ansatz nicht nach dem ‚Können‘, sondern nach dem ‚Wollen‘ des Einzelnen und betrachtet dessen Einstellungen als zentrale Voraussetzung für ein Engagement. Infolgedessen sind vor allem diejenigen engagiert, die politische Interessen hegen und sich mit ihrer Partei im besonderen Maße identifizieren. Daneben muss das einzelne Mitglied der Überzeugung sein, sich kompetent in politische Zusammenhänge einbringen zu können. Er muss davon ausgehen, dass seinem Engagement Gehör geschenkt und grundsätzlich auf politische Aktivitäten reagiert wird (Reaktionsbereitschaft der Politik bzw. *external efficacy*) und er den Anforderungen, die das politische Geschehen an ihn stellt, gewachsen ist (politisches Selbstvertrauen bzw. *internal efficacy*). Empirische Studien bestätigen in Teilen diese Annahmen. So üben bei Klein (2006: 57) insbesondere die Einschätzung der eigenen politischen Kompetenz (ebenso: Caleta u.a. 2004: 64; vgl. auch Bürklin 1997: 134) sowie das Interesse an der (Kommunal-)Politik einen Einfluss auf das Ausmaß innerparteilicher Beteiligung aus.

Inwiefern die politische Grundausrichtung partizipationsfördernd wirkt, wird in der Literatur strittiger diskutiert. Hierzu finden sich zwei widersprechende Hypothesen: So könnte eine iden-

tische Position parteipolitische Aktivität stärken, weil das Mitglied davon ausgeht, genau für die Ziele einzutreten, die auch der Gesamtpartei wichtig sind. Mitglieder, die eine größere Distanz zwischen sich und der Partei wahrnehmen, sollten sich demgegenüber resigniert aus dem Parteigeschehen heraushalten. Umgekehrt könnte vermutet werden, dass die wahrgenommene Diskrepanz zur eigenen Partei partizipationsverstärkend wirkt, da das Mitglied das Bedürfnis hat, sich für eine Korrektur der Parteiziele einzusetzen. Mitglieder, die sich in Einklang sehen mit der Parteiposition, würde diesen Vorstellungen entsprechend, weniger Anreiz zur Beteiligung verspüren, da ihre Inhalte bereits repräsentiert werden. Welche dieser Überlegungen eher zutrifft, wird in den Auswertungen noch zu prüfen sein.

### c) Das Kosten-Nutzen-Kalkül

Als drittes Erklärungsmuster wird im Folgenden ein an die Rational-Choice-Theorie angelehntes Kosten-Nutzen-Kalkül verfolgt. Dieses vergleicht die Vor- und Nachteile parteibezogener Partizipation aus Sicht des Mitgliedes. Dabei wird einem engen Verständnis der Rational-Choice-Theorie, wie es Anthony Downs (1957) und Mancur Olson (1965) angelegt haben, gefolgt. Den Erwartungen dieses Ansatzes gemäß sollte die Kosten-Nutzen-Bilanz den Ausschlag für oder gegen die innerparteiliche Partizipation geben. Entsprechend sollten Aktive einen höheren Nutzen bzw. niedrige Kosten mit ihrem Engagement verbinden, als Inaktive dies tun. Hierzu liegen einige Befunde vor, die im Großen und Ganzen den theoretischen Annahmen entsprechen: So zeigt sich in der Potsdamer Parteimitgliederstudie ein deutlicher Zusammenhang zwischen Kostenwahrnehmung und innerparteilichem Engagement (Heinrich et al. 2002: 164; Klein 2006: 57), der in den multivariaten Auswertungen zumindest mit Blick auf die gesellige Partizipation einen signifikanten Einfluss behält.

Damit gehen diese Studien einen anderen Weg als Parteimitgliederstudien, die sich an das General-Incentives-Modell von Patrick Seyd und Paul F. Whiteley anlehnen. Dies ist durch zwei Überle-

gungen begründet, die hier zumindest angedeutet werden sollten:

- *Erstens* handelt es sich bei dem General-Incentives-Ansatz um kein echtes Rational-Choice-Modell in dem Sinne, dass auf Basis sparsamer Annahmen über individuelle Präferenzen (Nutzenmaximierung in (sozio-)ökonomischer Hinsicht) politisches Handeln erklärt wird. Vielmehr werden alle möglichen Handlungsmotive als Präferenzen und Nutzen definiert und dies oftmals *ex post*. Beim General-Incentive-Ansatz handelt es sich mithin um ein catch-all-Modell, das keine Trennschärfe zu anderen Erklärungsmustern, insbesondere sozialpsychologischen, erkennen lässt. In der Folge erscheint hinfert jede Handlung rational, da es aufgrund individueller Präferenzen zu einer positiven Kosten-Nutzen-Kalkulation kommt. Das Modell verliert jedweden prognostischen Gehalt und liefert keine Erklärung sozialen Verhaltens mehr, sondern dient lediglich als ein Beschreibungsmuster mit theoriespezifischer Begrifflichkeit. Im Bereich der Partizipationsforschung stellt eine solch weite Auslegung der Rational-Choice-Theorie allenfalls „eine Neuverpackung früherer Ergebnisse des sozialpsychologischen Paradigmas“ (Fuchs/Kühnel 1998: 351) dar.
- *Zweitens* – und dies ist oftmals Folge der theoretischen Erweiterung – erweisen sich in den empirischen Auswertungen oftmals Indikatoren als erklärungsstark, die zwar in die Sprache des General-Incentives-Modells verpackt werden, die aber in großer inhaltlicher Nähe zur zu erklärenden Größe stehen. So verbergen sich in der Studie von Heinrich et al. (2002: 174) hinter den positionsorientierten Anreizen, die den stärksten Einfluss auf die ämterorientierte Partizipation ausüben, vor allem die Antworten „aus Interesse an einem öffentlichen Mandat“ und „aus Interesse an einem Parteiamt“ auf die Frage nach den Motiven der Parteizugehörigkeit. Vergleichbar diskussi-

onswürdige Operationalisierungen finden sich bei Klein (2006: 38, 41), Bürklin (1997: 102), Spier (2010: 132) und Whiteley et al. (1994: 89). Um solche tautologischen Zusammenhänge zu umgehen und Umschreibungen sozialpsychologischer Einflussgrößen zu vermeiden, wird im Folgenden alleine Nutzen im engeren Sinne (als soziale Anerkennung, Kontakte und exklusive Informationen) betrachtet.

#### d) Besondere Annahmen zur ödp als Kleinpartei

Bislang wurden Erklärungsmodelle und empirische Erwartungen präsentiert, die für die parteipolitische Partizipation im Allgemeinen Gültigkeit haben sollten. Mit Blick auf die ödp lassen sich zusätzlich Hypothesen formulieren, die mit ihrem Status als ‚kleiner‘, nicht etablierter, vorrangig auf kommunaler Ebene präsenter Partei zusammenhängen:

- So sollten die Parteimitglieder durchschnittlich aktiver sein als die der großen Parteien. Wer in die ödp eintritt, so eine Vermutung, trifft diese Entscheidung sehr bewusst. Entsprechend sollte sich die Aktivität nicht in einer bloßen Mitgliedschaft erschöpfen, sondern weitergehend sein, zumal die Partei recht übersichtlich ist und es dem einzelnen Angehörigen – entsprechende soziale Normen und Erwartungen vorausgesetzt – schwerer fällt, sich den Partizipationserwartungen seiner Parteifreunde zu entziehen. In diese Richtung weist auch die vergleichende Studie von Steven Weldon (2006: 474), die einen negativen Zusammenhang zwischen Parteigröße und innerparteilichem Beteiligungsniveau offenlegt. Demzufolge sollte die Aktivität in der ödp eher hoch sein.
- In diesem Zusammenhang ist zu beobachten, inwiefern sich innerhalb einer kleinen Partei überhaupt zwei Sphären der Beteiligung ausbilden können: Unterscheiden sich auch in der ödp ämterori-

enterte und gesellige Partizipation oder gehen diese Hand in Hand?

- Weiterhin ist zu prüfen, welches die Trägergruppen der Parteiarbeit sind. Bekanntlich steht die ödp in der Schnittmenge zweier größerer Milieus: der Umweltschutzbewegung und einem christlichen bzw. katholischen Milieu, in dem nicht zuletzt der Einsatz gegen Abtreibungen wichtig ist (Kranenpohl 2008). Anhand des Sozialprofils der Aktiven kann überprüft werden, inwieweit diese Milieus die Parteiarbeit prägen.

### 3. Ausmaß und Strukturen innerparteilicher Partizipation in der ödp

#### a) Hinweise zu Forschungsprojekt und Datensatz

Die nachstehenden Auswertungen basieren auf einer 2007 durchgeführten Befragung der Mitglieder der ödp. Die Studie wurde im Einvernehmen zwischen dem Vorstand der ödp und den Wissenschaftlern durchgeführt. Der Datensatz wurde von Andrea Fengler (Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg) erstellt. Die Datenerfassung unterstützte der ödp-Bundesvorstand finanziell und organisatorisch.

Der Fragebogen ist angelehnt an die Potsdamer Parteimitgliederstudie. Dies ermöglicht den Vergleich der ödp-Angehörigen zu den Mitgliedschaften der Bundestagsparteien, wemgleich zu berücksichtigen ist, dass die Potsdamer Untersuchung aus dem Jahr 1998 stammt. Die ödp-Befragung gibt erstmals Einblicke in die Sozialstruktur, Aktivität und politischen Einstellungen der Mitglieder einer kleinen Partei. An der Fragebogenbefragung nahmen insgesamt 1.510 Personen teil – dies entspricht einer Beteiligung von 24,3 Prozent aller ödp-Mitglieder. Ein Vergleich mit den Daten der Mitgliederdatei ergab, dass die Stichprobe in allen relevanten sozialstrukturellen Merkmalen (Geschlecht, Alter, Zugehörigkeit zu Landes- bzw. Bezirksverband) der Gesamtmemberschaft ähnelt. Die Befunde sind deshalb verallgemeinerungsfähig.

#### b) Die Aktivität der Parteimitglieder

Die Aktivität der Parteimitglieder – als abhängige Variable – wird auf zweierlei Weise erfasst: Rein quantitativ wird die Zeit erfragt, die im monatlichen Durchschnitt für Parteiarbeit aufgebracht wird. Ergänzend wird erhoben, wie häufig die Mitglieder diverse Tätigkeiten (von Veranstaltungsteilnahmen über Wahlkampforganisation bis hin zu Kandidaturen) für die Partei ausführen.

**Tabelle 1: Zeitlicher Aufwand für Parteiarbeit**

	ödp	Bayern	Baden-Württemberg	NRW	Rheinland-Pfalz	restliche Landesverbände	Bundestagsparteien
30 Stunden und mehr	2	2	0	5	1	2	2
20 bis unter 30 Stunden	2	2	2	1	5	3	3
10 bis unter 20 Stunden	8	8	9	5	6	5	7
5 bis unter 10 Stunden	12	12	11	9	14	11	15
Bis unter 5 Stunden	37	39	42	36	30	29	32
Keine	40	37	37	43	43	50	40
N	1.488	882	224	118	79	185	9.982

Frage: „Wie viel Zeit wenden Sie normalerweise pro Monat für die Mitarbeit in der ödp auf?“

Angaben in Prozent; ödp-Gesamtmemberschaft, unterteilt nach Landesverbänden und Vergleichswert für Bundestagsparteien

Die Mitglieder der ödp betreiben unterschiedlichen zeitlichen Aufwand für die Parteiarbeit. Während 40 Prozent keinerlei Engagement entfaltet, investiert ein gutes Drittel (37 Prozent) immerhin bis zu fünf Stunden im Monat in parteibezogene Aktivitäten. Dem steht eine Spitzengruppe von vier Prozent der Parteimitglieder gegenüber, die mehr als 20 Stunden investieren, die Hälfte davon gar über 30 Stunden im Monat. Ein Fünftel der Mitglieder investiert zwischen fünf und 20 Stunden. Die kleineren Landesverbände (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und die als ‚andere‘ zusammengefassten übrigen Landesverbände) weisen ein etwas polarisiertes Bild auf. Hier halten einige Aktivisten mit hohem zeitlichen Engagement das Parteileben aufrecht. Demgegenüber sind bis zur Hälfte der Mitglieder inaktiv, da vermutlich auch kaum Möglichkeiten bestehen, sich sporadisch und zeitschonend in die Parteiarbeit einzubringen.

Das Engagement der ödp-Mitgliedschaft entspricht dem durchschnittlichen Aufwand, den die Mitglieder der Bundestagsparteien investieren. Vermutungen, dass die Angehörigen einer kleinen Partei – in ihrer Gesamtheit – aktiver sind, bestätigen sich damit nicht.

**Tabelle 2: Beteiligung an diversen Parteiaktivitäten**

	<i>sehr häufig</i>	<i>eher häufig</i>	<i>manchmal</i>	<i>eher selten</i>	<i>selten/nie</i>
Plakate kleben, Flugblätter und Informationsmaterial der ödp verteilen	15 (12)	19 (12)	23 (19)	15 (12)	27 (45)
die Parteiversammlungen besuchen	16 (25)	21 (23)	19 (24)	18 (15)	27 (13)
bei Bedarf zusätzlich Geld spenden	5 (4)	15 (10)	37 (31)	23 (23)	19 (31)
im persönlichen Gespräch neue Mitglieder werben	2 (5)	9 (10)	29 (31)	30 (23)	29(31)
ein Amt in der Partei übernehmen	12 (10)	12 (11)	11 (12)	11 (10)	53 (58)
für ein öffentliches Amt kandidieren	7 (9)	10 (7)	15 (8)	12 (8)	55 (68)
bei der Organisation der Parteiarbeit mithelfen	9 (9)	12 (13)	15 (17)	16 (17)	48 (45)
bei Festen und anderen geselligen Veranstaltungen der Partei mitmachen	4 (13)	9 (17)	21 (28)	22 (19)	43 (23)
in Arbeitskreisen oder Gremien der Partei an der Formulierung politischer Aussagen mitwirken	4 (7)	8 (11)	15 (17)	17 (18)	57 (47)
bei sozialen und umweltpolitischen Aktionen der Partei mitmachen (z. B. Seniorenbetreuung, Kleidersammlung, Pflanzaktionen)	3 (5)	5 (7)	13 (15)	23 (22)	56 (51)
in Beiträgen für Parteizeitungen, Informationsdienste und Zeitungen die Ansichten der ödp deutlich machen	4 (3)	6 (6)	10 (9)	18 (16)	63 (66)

Frage: „Es gibt verschiedene Formen der Mitarbeit in der Partei. Natürlich hat kaum jemand die Zeit und die Möglichkeit, dies alles zu tun. Wenn Sie an die letzten fünf Jahre denken, wie oft haben Sie sich normalerweise an den nachfolgend aufgeführten Aktivitäten beteiligt? Sollten Sie weniger als fünf Jahre Mitglied sein, betrachten Sie bitte nur den Zeitraum Ihrer bisherigen Mitgliedschaft“

Angaben in Prozent; in Klammern Aktivitäten für Parteimitglieder Bundestagsparteien.

Quelle: ödp-Mitgliederbefragung 2007; Potsdamer Parteimitgliederprojekt 1998.

Die diversen parteibezogenen Aktivitäten werden von den Mitgliedern der ödp in unterschiedlichem Maße genutzt. Am häufigsten besuchen die Befragten Versammlungen und engagieren sich im Wahlkampf. Jeweils rund ein Drittel nimmt an diesen Aktivitäten (eher) häufig teil, aber jeweils ein gutes Viertel auch gar nicht. Ein

beachtlicher Teil der Mitgliedschaften bringt sich in genuin politische Arbeit ein: So übernimmt rund ein Viertel (eher) häufig ein Parteiamt, 21 Prozent helfen bei der Parteiorganisation und 17 Prozent bewerben sich um öffentliche Positionen. Ferner geben 20 Prozent an, dass sie bei Bedarf zusätzlich Geld spenden. Erwartungsgemäß etwas geringer sind die Anteile derjenigen, die sich an der Politikformulierung in Arbeitskreisen oder Publikationen beteiligen.

Erstaunlich wenige Parteiangehörige nehmen regelmäßig an Veranstaltungen – seien es Feste und gesellige Veranstaltungen oder öffentlichkeitswirksame Aktionen – teil. Gerade im Vergleich zu den Bundestagsparteien ist der Versammlungscharakter in der ödp gering ausgeprägt. Dies liegt mutmaßlich daran, dass es eines höheren Aufwands bedarf, um eine ausreichende Zahl an Parteimitgliedern (oftmals über größere Distanzen) für solche Veranstaltungen zusammenzubringen, so dass sich für das einzelne Mitglied seltener Möglichkeiten zu einem entsprechenden Engagement bieten.

Diese Einschätzung stützt auch die nach Landesverbänden separierte Analyse (ohne tabellarischen Nachweis). Dabei zeigt sich, dass in Bayern die Beteiligung an Veranstaltungen (öffentlichkeitswirksame Aktionen wie gesellige Versammlungen und Feste) höher ist als in den anderen Landesverbänden. Dort verfügt die ödp über eine höhere Mitgliederdichte und Organisationseinheiten auf Lokalebene, die solche Veranstaltungen anbieten und an denen die Mitglieder in unmittelbarer Nähe zum Wohnort – ohne langen Anfahrtsweg und zu großen zeitlichen Aufwand – teilnehmen können.

Der Vergleich zu den anderen Parteien zeigt aber ebenso, dass die ödp-Angehörigen in der Tendenz aktiver bei genuin politischen Tätigkeiten (Kandidaturen, Wahlkampf, Geldspende) sind. Hier spielt sicherlich hinein, dass eine solch kleine Partei wie die ödp nicht über die Mittel verfügt, die Wahlkampfführung an professionelle Agenturen zu externalisieren, wie dies bei den Bundestagsparteien immer mehr Usus ist (Niedermayer 2002; Bukow 2010). Zudem gibt es einen anteilsmäßig erhöhten Bedarf an Kandida-

ten für öffentliche und Parteiämter, weshalb die größere Erfahrung der Parteiangehörigen mit entsprechenden Bewerbungen und Kandidaturen nicht verwundern kann.

Die ödp lässt sich mithin als auf den politischen Betrieb ausgerichtete Partei verstehen, bei der die Parteimitglieder noch selbst den politischen Wettbewerb mitorganisieren und bestreiten. Hingegen fehlt es der Partei an einer ausreichenden Mitgliederzahl, um daneben größere gesellige Aktivitäten zu entwickeln, wie die Bundestagsparteien dies tun. Angesichts dieses Befundes drängt sich die Frage nach der Struktur des innerparteilichen Engagements auf. Wie oben dargestellt (Abschnitt 2), zeigen die meisten Studien, dass sich in den Parteien ein ämterorientierter und ein geselliger Bereich der Beteiligung voneinander abgrenzen lassen. Um zu prüfen, ob dieses Muster auch in der ödp besteht, wird eine Faktorenanalyse durchgeführt, die die Struktur der parteibezogenen Aktivitäten offenlegt.

**Tabelle 3: Dimensionalität parteibezogener Aktivität**

	Faktorladung
bei der Organisation der Parteiarbeit mithelfen	.88
ein Amt in der Partei übernehmen	.86
die Parteiversammlungen besuchen	.84
Plakate kleben, Flugblätter und Informationsmaterial der ödp verteilen	.78
in Arbeitskreisen oder Gremien der Partei an der Formulierung politischer Aussagen mitwirken	.78
für ein öffentliches Amt kandidieren	.76
bei Festen und anderen geselligen Veranstaltungen der Partei mitmachen	.75
in Beiträgen für Parteizeitungen, Informationsdienste und Zeitungen die Ansichten der ödp deutlich machen	.71
bei sozialen und umweltpolitischen Aktionen der Partei mitmachen (z. B. Seniorenbetreuung, Kleidersammlung, Pflanzaktionen)	.68
im persönlichen Gespräch neue Mitglieder werben	.57
bei Bedarf zusätzlich Geld spenden	.54
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>.56</b>
<b>Eigenwert</b>	<b>6.14</b>

Faktorenanalyse: Hauptkomponenten-Extraktion, Varimax-Rotation.

Quelle: ödp-Mitgliederbefragung 2007.

Die Faktorenanalyse zeigt eine eindeutig einfaktorielle Lösung. Die Faktorladungen sind hoch, ebenso die erklärte Varianz und der Eigenwert. Selbst wenn nur der Landesverband Bayern mit

seiner höheren Mitgliederichte in die Analyse miteinbezogen wird, zeigt sich eine einfaktorielle Lösung.<sup>4</sup> Dies legt nahe, dass Partizipation in der ödp homogen ist und nicht in unterschiedliche Aktivitätswelten zerfällt. Das Engagement in der ödp verbindet folglich genuin politische und eher soziale Aspekte – diese bilden keine eigenen Aktivitätsräume wie in anderen Parteien. Wie zu erwarten besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Ausmaß, in dem die jeweiligen Aktivitäten ausgeübt werden, und dem zeitlichen Aufwand, wie die sehr hohe Korrelation ( $r = .78^{**}$ ) zwischen beiden Größen zeigt.

### c) Das Sozialprofil

Wer sind und was denken die Aktiven? Im Folgenden wird zunächst das Sozialprofil der aktiven Parteimitglieder skizziert. Dahinter steht die Frage, ob sich ressourcenstarke Personen verstärkt in die innerparteilichen Aktivitäten einbringen – wie dies das Ressourcenmodell und Befunde der allgemeinen Partizipationsforschung nahe legen – oder ob Proporz und Repräsentationsverpflichtungen bzw. -erwägungen die gleichmäßige Beteiligung aller Mitgliedergruppen am politischen Geschehen ermöglichen. Zum Vergleich werden die Parteimitglieder entsprechend des zeitlichen Aufwands, den sie betreiben, in drei etwa gleich große Gruppen aufgeteilt. Als *Aktive* werden diejenigen bezeichnet, die sich über fünf und in der Spitze 30 und mehr Stunden im Monat für die Partei engagieren. Als *Teilaktive* gelten diejenigen, die sporadisch, aber kontinuierlich aktiv sind und dabei im Durchschnitt bis zu fünf Stunden im Monat investieren. *Inaktiv* sind die Parteiangehörigen, die von sich selbst sagen, dass sie keine Zeit für Parteiarbeit aufwenden. Während die *Aktiven* ein knappes Viertel (24 Prozent) und die *Teilaktiven* ein gutes Drittel (37 Prozent) der Mitgliedschaft stellen, machen die *Inaktiven* 40 Prozent aus.

<sup>4</sup> Die Stabilität der einfaktoriellen Lösung bestätigt sich auch bei weiteren statistischen Überprüfungen: Erzwingt man durch Vorgabe eine zweifaktorielle Lösung, dann lassen sich die beiden Dimensionen nicht sinnvoll als ämterorientierte und gesellige Faktoren beschreiben. Die Parteiarbeit in der ödp muss mithin als eindimensional begriffen.

**Tabelle 4: Sozialprofil der Aktiven**

	Inaktive	Teilaktive	Aktive	ödp insgesamt
	40	37	23	
<b>Geschlecht (**)</b>				
Männer	58	66	74	64
Frauen	43	34	26	36
<b>Bildung (n.s.)</b>				
Hauptschule	9	10	8	9
Realschule	20	22	24	22
Abitur	20	18	16	19
Studium	51	50	51	51
<b>Alter (**)</b>				
40 Jahre und jünger	32	24	24	27
41 – 59 Jahre	48	50	51	49
60J und älter	20	26	25	23
<b>Tätigkeit (**) (nur n &gt; 50)</b>				
Angestellter Wirtschaft	19	19	21	20
Öffentlicher Dienst	31	27	30	29
Selbstständiger	9	8	13	10
Akademiker	5	3	4	4
Rentner	15	22	19	19
Hausfrau	13	8	6	10
<b>Konfession (n.s.)</b>				
Evangelisch	25	23	27	25
Katholisch	55	61	56	58
Andere	6	4	3	4
Keine	15	12	14	14
<b>Kirchenbesuch (**)</b>				
Häufig (einmal die Woche oder mehr)	34	41	28	36
Regelmäßig (einmal im Monat oder mehr)	41	39	52	43
Kaum/nie (einmal im Jahr oder nie)	25	20	20	22
<b>Gesellschaftliches Engagement (**) (1)</b>				
Keins	9	8	4	8
Niedrig	27	22	17	22
Mittel	33	31	29	31
Hoch	33	39	49	39
<b>Lokale parlamentarische Präsenz (**) (2)</b>				
Ja	52	62	74	61
Nein	48	38	26	39

Angaben in Prozent; in Klammern: \*\* Signifikanz (Chi-Quadrat)  $\leq$  ,01; \* Signifikanz  $\leq$  ,01; n. s. = nicht signifikant.

(1) Gesellschaftliches Engagement als Summenwert aus der Skala:

Frage: „In welchen weiteren Organisationen außerhalb Ihrer Partei arbeiten Sie mit? Wo sind Sie Mitglied? Und wo haben Sie ein Amt“

Items: „Berufsverband, Gewerkschaft, Unternehmerverband, Freizeitverein (z. B. Musik- oder Sportverein), Freiwillige Feuerwehr, Wohlfahrtsverband/Kriegsopferverband, Traditions- und Heimatverein, Umweltschutzverband, Tierschutzverband, Bürgerinitiative, Frauengruppe bzw. -vereinigung, Jugendorganisation, soweit nicht kirchlich, kirchliche/religiöse Gruppe“

Antwortkategorien „arbeite mit, ohne Mitglied zu sein“ = 1, „bin passives Mitglied“ = 1, bin aktives Mitglied“ = 2, „habe ein Amt“ = 3.

(2) Frage: „Ist die ödp in Ihrem Kreis bzw. Ihrer kreisfreien Stadt in Kommunalparlamenten vertreten?“

Quelle: ödp-Mitgliederbefragung 2007.

Männer stellen mit 64 Prozent nicht nur die Mehrheit unter den ödp-Mitgliedern, sie sind auch unter den Aktiven überproportional stark

vertreten. Von den inaktiven ödp-Angehörigen sind 58 Prozent Männer, von den aktiven Parteimitgliedern aber drei Viertel. Während die Geschlechtszugehörigkeit damit – wie von der Ressourcentheorie vermutet – sehr wohl das Ausmaß der innerparteilichen Partizipation mitbestimmt, gilt dies nicht für den Bildungsabschluss. Dieser hat keinen systematischen Einfluss auf das Ausmaß innerparteilicher Aktivitäten. Höhergebildete sind in der Mitgliedschaft zwar deutlich überrepräsentiert und jeder zweite Parteiangehörige hat ein Studium absolviert. Diese Dominanz nimmt unter den Aktiven jedoch nicht weiter zu. Hinsichtlich der Altersgruppen sind die jüngeren Mitglieder weniger aktiv. Es sind eher die mittlere und ältere Kohorten, die unter den Aktiven überproportional vertreten und die die Träger des innerparteilichen Engagements sind. Der höhere Anteil inaktiver jüngerer ödp-Angehöriger verweist auf die widerstreitenden Ansprüche von Familie, Ausbildung, Studium und Beruf einerseits sowie politischer Arbeit andererseits, die sich in diesem Altersband besonders bemerkbar machen. Hinsichtlich des beruflichen Profils der aktiven Parteimitglieder fällt auf, dass vor allem Selbständige und Rentner sich überproportional engagieren. Letzteres hängt unmittelbar mit dem hohen Aktivitätsniveau der älteren Kohorte zusammen. Zugleich weisen Selbständige wie Rentner eine hohe Zeitsouveränität auf. Unter den Aktiven deutlich unterrepräsentiert sind Hausfrauen.<sup>5</sup> Augenfällig ist, dass Angestellte und Öffentlich Bedienstete sich nicht überproportional in die Parteiaktivitäten einbringen, obwohl diese unter den Parteimitgliedern selbst stark überrepräsentiert sind und in den Bundestagsparteien mit zu den Trägern des Engagements zählen (Heinrich et al. 2002: 94).

Die konfessionelle Zugehörigkeit wiederum hat keinen systematischen Einfluss auf die innerparteilichen Aktivitäten. Die Verteilung von katholischen, evangelischen und konfessionslosen Mitgliedern unter den aktiven, teil- und inaktiven Parteiangehörigen unterscheidet sich nur in

<sup>5</sup> Bezeichnenderweise – und angesichts des weltanschaulichen Profils der Partei nicht überraschend – bezeichneten sich nur 8 Befragte als Hausmann.

Nuancen und folgt keinem einheitlichen Muster. Demgegenüber hat die Kirchnähe sehr wohl einen Effekt. Hierbei zeigt sich ein kurvenlinearer Verlauf, wobei die Parteiangehörigen, die regelmäßig (d.h. mindestens einmal im Monat, aber weniger als einmal die Woche) die Kirche besuchen, sich überproportional in die Parteiarbeit einbringen. Die Daten bestätigen die Bedeutung der Ressource ‚Zeit‘ für die Aktivität der Mitglieder. Um es pointiert zu formulieren: Wer täglich in die Kirche geht, hat weniger Zeit für die Partei.

Die aktivitätsfördernde Wirkung gesellschaftlicher Einbindung ist nicht auf den kirchlichen Bereich beschränkt. Auch die Zugehörigkeit zu Verbänden und Vereinen sowie die Mitarbeit in sozialen Initiativen und Gruppen begünstigt parteipolitisches Engagement. Um diese Einflüsse zu bemessen, wurde die Zugehörigkeit in diversen Organisationen und Zusammenschlüssen erhoben. Für eine erste Veranschaulichung wurden die Parteimitglieder danach unterschieden, ob sie gar kein, ein niedriges, mittleres oder hohes gesellschaftliches Engagement aufweisen. Im Vergleich zeigt sich die partizipationssteigernde Wirkung sozialer Netzwerke. So sind diejenigen, die sich stark in Vereinen und Verbänden engagieren, auch in der ödp aktiv: Sie stellen nur ein Drittel der inaktiven, aber die Hälfte der aktiven ödp-Mitglieder. Umgekehrt stellen diejenigen mit geringem außerparteilichen Engagement 27 Prozent der Inaktiven, aber nur 17 Prozent der Aktiven. Weiterführende Analysen (ohne Nachweis) legen offen, dass die gesellschaftliche Einbindung der ödp-Mitglieder in drei Sphären zerfällt: in einen sozioökonomischen Bereich, in organisierten Umweltschutz sowie in kirchliche Gruppierungen. Dabei zeigt sich alleine zwischen dem Engagement in Umweltgruppen und der Parteiaktivität ein signifikanter und starker Zusammenhang ( $r = .27^{**}$ ). Damit hat außerparteiliches Engagement nicht generell einen Einfluss auf die innerparteiliche Partizipation, sondern nur die Mitarbeit in Organisationen, die sich dem Umweltschutz widmen – wobei allerdings zu beachten ist, dass insbesondere in Bayern eine starke bürgerliche Ökologieszene um den Bund Naturschutz und den Landesbund für

Vogelschutz existiert (Mauritz 1995: 136ff.). In den sich anschließenden multivariaten Analysen gehen deshalb nicht die hier ausgewiesenen Summenwerte ein, sondern Faktorenwerte für die drei Dimensionen des gesellschaftlichen Engagements.

Als weitere organisationsbasierte Ressource kann die lokale Präsenz der Partei gelten. Von daher kann es kaum überraschen, dass das Engagement der Mitglieder auch davon abhängt, ob die ödp in örtlichen Parlamenten präsent ist. Über alle Mitglieder hinweg geben 61 Prozent der Befragten an, die ödp sei an ihrem Wohnort in einem Kommunalparlament vertreten. Bei den Inaktiven gilt dies jedoch nur für die Hälfte, bei den Aktiven aber für drei Viertel. Dies verdeutlicht nochmals, wie wichtig eine lokale Präsenz und Wahlerfolge für die Etablierung und Stabilisierung einer Partei sind. Sitze in Kommunalvertretungen erhöhen die Partizipationsbereitschaft der Parteiangehörigen.<sup>6</sup>

#### d) Die politischen Einstellungen

Gemäß den Voraussagen des sozialpsychologischen Modells sollten sich die Mitglieder nicht nur in ihren sozialen Charakteristika unterscheiden, sondern auch hinsichtlich ihrer politischen Einstellungen. Diejenigen Mitglieder, die sich stärker mit der ödp identifizieren und für Politik interessieren, die politisch selbstbewusster sind und davon ausgehen, Einfluss auf die Politik auszuüben, sollten sich stärker ins Parteileben einbringen. Ferner wird der Einfluss der politischen Position berücksichtigt. Dabei wird überprüft, wieweit die Distanz zwischen der eigenen Position und der Parteiposition politische Aktivität antreibt bzw. hemmt. Wie die nachfolgende

<sup>6</sup> Hierzu ist einschränkend anzumerken, dass auch andere Zusammenhänge denkbar sind. Einerseits könnte es auch sein, dass es der ödp eher in ‚aktiven‘ Kreisverbänden gelingt, in die Kommunalparlamente einzuziehen (in welche Richtung dieser Zusammenhang wirkt, ist mit den vorliegenden Daten nicht abschließend zu klären). Andererseits ist ein möglicher Einfluss der Fragestellung („Ist die ödp in Ihrem Kreis (bzw. Ihrer kreisfreien Stadt) in Kommunalparlamenten vertreten?“) nicht auszuschließen, denn es ist davon auszugehen, dass ‚aktive‘ Mitglieder eher darüber informiert sein werden, wenn die ödp zwar nicht im Kreistag, aber in den Räten benachbarter Gemeinden vertreten ist.

Tabelle illustriert, heben sich die beiden vermuteten Effekte gegenseitig auf.

**Tabelle 5: Einstellungsprofil der aktiven, teilaktiven und inaktiven Parteimitglieder**

	Inaktive	Teilaktive	Aktive	ödp insgesamt
	40	37	23	
<b>Links-rechts-Skala (n.s.): (1)</b>				
kein Unterschied	45	42	45	44
geringer Unterschied	46	49	47	47
<b>Politisches Interesse (2)</b>				
Kommunalpolitik (**)	62	76	85	72
Landespolitik (**)	65	74	86	74
Bundespolitik (**)	80	82	89	83
<b>Parteiidentifikation (**) (3)</b>	<b>83</b>	<b>91</b>	<b>98</b>	<b>90</b>
<b>Politisches Selbstvertrauen (4)</b>				
traue mir aktive Rolle zu (**)	38	49	82	53
Politik zu kompliziert (**)	11	9	4	8
<b>Reaktionsbereitschaft Politik (5)</b>				
Abgeordnete Kontakt zur Bevölkerung (*)	7	6	7	7
Parteien wollen Wählerstimmen (n.s.)	54	53	44	51

Angaben in Prozent; in Klammern: \*\* Signifikanz (Chi-Quadrat)  $\leq$  ,01; \* Signifikanz  $\leq$  ,01; n. s. = nicht signifikant.

(1) Betrag der Differenz zwischen eigener und Parteiposition auf der Links-Rechts-Skala (von 1 bis 11). Kein Unterschied = eigene und Parteiposition sind identisch; geringer Unterschied = Differenz von ein bis zwei Punkten auf Links-Rechts-Skala, größerer Unterschied = Differenz von zwei oder mehr Punkten auf Links-Rechts-Skala.

(2) Frage: „Wie stark sind Sie selbst an Kommunal-, Landes- und Bundespolitik interessiert?“

Antwortkategorien: „sehr interessiert“, „eher interessiert“, „teils-teils“, „eher nicht interessiert“, „überhaupt nicht interessiert“. Hier zusammengefasst „sehr interessiert“ und „eher interessiert“.

(3) Frage: „Wenn Sie es einmal insgesamt betrachten, wie stark neigen Sie der ödp zu?“

Antwortkategorien: „sehr stark“, „ziemlich stark“, „mäßig“, „ziemlich schwach“, „sehr schwach“. Hier zusammengefasst „sehr stark“ und „ziemlich stark“.

(4) Frage: Nachfolgend stehen einige Aussagen zu unserem Staat und zu den Parteien, Bitte geben Sie für jede Aussage an, inwieweit Sie Ihr persönlich zustimmen.“

Items: „Ich traue mir zu, in einer Gruppe, die sich mit politischen Fragen befasst, eine aktive Rolle zu übernehmen.“; „Die ganze Politik ist so kompliziert, dass jemand wie ich nicht versteht, was vorgeht.“

Antwortkategorien: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „teils-teils“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“. Hier zusammengefasst: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“.

(5) Frage: Nachfolgend stehen einige Aussagen zu unserem Staat und zu den Parteien, Bitte geben Sie für jede Aussage an, inwieweit Sie Ihr persönlich zustimmen.“

Items: „Die Bundestagsabgeordneten bemühen sich um einen engen Kontakt zur Bevölkerung“, „Die Parteien wollen nur die Stimmen der Wähler, ihre Ansichten interessieren sie nicht“.

Antwortkategorien: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „teils-teils“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“. Hier zusammengefasst: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“.

Quelle: ödp-Mitgliederbefragung 2007.

Um den Einfluss politischer Einstellungen zu bemessen, wurde der Betrag der Differenz zwischen der eigenen und der der Partei durch den Befragten zugewiesenen Positionen auf der Links-Rechts-Skala (mit 1 = links, 11 = rechts und 6 als Mittelwert) herangezogen. Dabei ist kein systematischer Einfluss zwischen den politischen Positionierungen und der Aktivität erkennbar. Demgegenüber üben die anderen betrachteten Größen einen merklichen Einfluss auf das politische Engagement aus.

So befördert das politische Interesse die Bereitschaft, sich in der ödp zu einzubringen. Auf allen drei hier betrachteten Ebenen – Kommunal-, Landes- und Bundespolitik – zeigen sich die Aktiven nochmals interessierter als die Inaktiven. Wobei es zu berücksichtigen gilt, dass auch diese bereits mit jeweils zwei Dritteln oder mehr ein (sehr) großes politisches Interesse artikulieren. Den deutlichsten Einfluss auf die Parteiaktivität nimmt das Interesse an der Kommunalpolitik, was den Schwerpunkten der politischen Arbeit der ödp entspricht. Eine Partei, der es bislang nur auf lokaler Ebene gelungen ist, parlamentarische Repräsentanz und exekutive Positionen zu erlangen, tritt zwangsläufig vor allem kommunalpolitisch in Erscheinung. Infolgedessen differenziert das politische Interesse der aktiven ödp-Angehörige auf den drei betrachteten Ebenen kaum.

Daneben übt die Parteineigung einen merklichen Einfluss auf die Aktivität aus. Wer sich stärker mit der ödp identifiziert, ist auch eher bereit, am parteipolitischen Geschehen teilzunehmen. Während sich von den Inaktiven bereits 83 Prozent ‚ziemlich‘ bzw. ‚sehr stark‘ der ödp zuneigen, tun dies gar 98 Prozent der Aktiven. Mithin gehen politisches Engagement und affektive Bindung an die ödp Hand in Hand.

Ferner hängt das Ausmaß der politischen Teilhabe von dem Selbstvertrauen, das ein Befragter in seine politischen Fähigkeiten hat, ab. Wer sich eine Führungsrolle in diesem Zusammenhang zutraut, wird auch eher aktiv. Umgekehrt zeigt sich, dass die Politik eher denjenigen als zu kompliziert vorkommt, die weniger bzw. gar nicht aktiv sind. Im Vergleich übt dabei die Zu-

schreibung eigener Fähigkeiten den größeren Effekt auf die Partizipation aus.

Dagegen bestehen kaum signifikante Korrelationen zwischen der dem politischen System zugeschriebenen Reaktionsbereitschaft und der Aktivität. Dies wird allerdings dem Charakter der ödp als auf Landes- und Bundesebene kaum etablierte Kleinpartei geschuldet sein. Es ist anzunehmen, dass die Befragten die Aussagen weniger auf ihre eigene als auf die anderen Parteien bezogen haben. Die Vermutung einer reinen Orientierung der Parteien an Wählerstimmen gilt dann wohl eher der etablierten Konkurrenz im Parteienwettbewerb und die Kritik an den Abgeordneten trifft ohnehin nicht die Repräsentanten der eigenen Partei.

**e) Kosten-Nutzen-Kalküle der Parteimitglieder**

Fast alle hier berücksichtigten Aspekte eines Kosten-Nutzen-Kalküls wirken sich auf die innerparteiliche Teilhabe aus. Generell gilt folglich: Je höher der Nutzen bzw. je niedriger die Kosten innerparteilicher Aktivität bewertet werden, desto intensiver bringt sich das Mitglied in das Parteigeschehen ein. So sind diejenigen, die Parteiarbeit als ermüdend, anstrengend und zeitraubend betrachten, weniger aktiv. Umgekehrt befördert die Aussicht auf interessante Kontakte und Einblicke in politische Fragen ebenso wie der Wille, Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen zu können, die Mitarbeit in der ödp.

**Tabelle 6: Kosten-Nutzen-Kalkül der aktiven, teilaktiven und inaktiven Parteimitglieder**

	Inaktive	Teilaktive	Aktive	alle PM
	40	37	23	
<b>Nutzen (1)</b>				
soziale Anerkennung (n.s.)	15	15	11	14
interessante Leute kennen (**)	69	70	77	72
politischer Sachverstand (**)	29	40	45	37
Einfluss auf Politik (**)	66	69	82	71
<b>Kosten (2)</b>				
Parteiveranstaltungen ermüdend (**)	69	57	44	59
Parteiarbeit langweilig (**)	10	7	4	7
zu wenig Zeit für Freunde und Familie (**)	52	32	33	40

Angaben in Prozent; in Klammern: \*\* Signifikanz (Chi-Quadrat) <= ,01; \* Signifikanz <= ,05; n. s. = nicht signifikant.

(1) Frage: „Es gibt verschiedene Gründe dafür, sich stärker oder schwächer in der Partei zu engagieren. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?“

Items: „Wer sich in einer Partei engagiert, kann mit Achtung und Anerkennung rechnen.“; „Als aktives Parteimitglied kann man interessante Leute kennen lernen“; „Die aktive Mitarbeit in der Partei ist ein geeigneter Weg, um persönlich Einfluss auf die Politik auszuüben.“

Antwortkategorien: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „teils-teils“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“. Hier zusammengefasst: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“.

(2) Frage: „Es gibt verschiedene Gründe dafür, sich stärker oder schwächer in der Partei zu engagieren. Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?“

Items: „Neben einem anstrengenden Alltag noch auf Parteiveranstaltungen zu gehen, kann sehr ermüdend sein“, „Für die Partei zu arbeiten, kann sehr langweilig sein“, „Das Engagement in der Partei lässt häufig zu wenig Zeit für Freunde und Familie“.

Antwortkategorien: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „teils-teils“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“. Hier zusammengefasst: „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“.

Quelle: ödp-Mitgliederbefragung 2007.

Als einzige der betrachteten Größen übt der wahrgenommene soziale Nutzen keine aktivitätsfördernde Wirkung aus. Dies kann auf zwei Aspekte zurück geführt werden:

- Erstens könnte den Mitgliedern einer kleinen Partei, wie der ödp, ein geringeres Ansehen zuwachsen, da es ihr an öffentlicher Aufmerksamkeit, politischen Gestaltungsmöglichkeiten und Präsenz im parlamentarischen und exekutiven Raum weitgehend fehlt. In der Folge rechneten auch die aktiven Parteimitglieder nicht mit einem höheren sozialen Renommee als die inaktiven.
- Zweitens – und dies legen Befunde zum generellen Standing der politischen Parteien in der Öffentlichkeit nahe – wird den Parteien grundsätzlich ein großes Maß Skepsis entgegengebracht. Dies könnte auch für die einzelnen Mitglieder gelten, weshalb wohl eher davon gesprochen werden muss, dass sich einige Bürger trotz – und keinesfalls wegen – des öffentlichen Images in einer Partei engagieren. Von einem Nutzen, im Sinne höherer sozialer Anerkennung, kann in einem solchen Umfeld dann keine Rede mehr sein, weshalb diese Größe auch keine aktivitätsfördernde Wirkung entfalten kann.

#### 4. Determinanten innerparteilicher Partizipation der ödp-Mitgliedschaft

Nachdem bislang die sozialen Merkmale der Befragten, ihre Einstellungen und Kosten-Nutzen-Kalküle getrennt voneinander betrachtet worden sind, werden diese in der nachstehenden Auswertung gemeinsam analysiert. Dabei wird mittels einer multiplen Regression der Einfluss der diversen Größen unter Berücksichtigung der anderen Faktoren ermittelt. Dies ermöglicht Aussagen darüber, welcher theoretische Ansatz das Ausmaß der innerparteilichen Partizipation am besten erklären kann. Dazu werden die drei Ansätze zunächst einzeln (Modell 1 bis Modell 3) und anschließend gemeinsam (Modell 4) betrachtet. Dies liefert Hinweise auf die Erklärungskraft einzelner Faktoren.

##### a) Methodische Anmerkungen

Aus Illustrationszwecken wurde bislang (Tabelle 4 bis 6) entsprechend des zeitlichen Aufwandes zwischen aktiven, teilaktiven und inaktiven Mitgliedern unterschieden. Im Folgenden geht als abhängige Variable der Faktorwert der Skala zu den verschiedenen Formen der innerparteilichen Beteiligung ein (Tabelle 2). Dadurch ist eine genaue Differenzierung der Befragten nach dem Ausmaß ihrer Beteiligung gewährleistet, da für jede der elf Tätigkeiten (von Plakate kleben bis zur Kandidatur für ein öffentliches Amt) erhoben wurde, wie oft diese in den letzten fünf Jahren ausgeübt wurde. Der Tausch der Variablen erscheint angesichts des hohen Zusammenhangs zwischen ihnen ( $r = .78^{**}$ ) angemessen. Da es sich bei den Faktorwerten um metrische Daten handelt, ist eine multiple lineare Regression möglich. Ausgewiesen sind die beta-Werte, die auf standardisierter Basis den Einfluss der einzelnen Variablen ausweisen sowie die erklärte Varianz des Gesamtmodells ( $R^2$ ), das Auskunft über die Erklärungskraft aller betrachteten Variablen gibt.

Im Ressourcenmodell geht die Tätigkeit als Dummy-Variable (Hausfrau – andere Tätigkeit) in die Analyse ein. Bildung wird – obwohl eigentlich ordinal skaliert – wie eine metrische Variable behandelt. Konfession und Kirchgang

bleiben unberücksichtigt, da sie hoch mit dem gesellschaftlichen Engagement in kirchlichen Gruppen korrelieren. Dieses wird – ebenso wie die Einbindung in sozioökonomische Vereinigungen und Umweltgruppen – als Faktorwerte in die Analyse aufgenommen. Im sozialpsychologischen Ansatz gehen das politische Interesse, das politische Selbstvertrauen sowie die dem politischen System zugeschriebene Reaktionsbereitschaft ebenfalls als Faktorwerte in die Auswertung mit ein, die die in Tabelle 4 ausdifferenzierten Items zusammenfassen. Dies gilt in Modell 3 analog für die wahrgenommenen Kosten und Nutzen eines Parteiengagements.

**Tabelle 7: Determinanten der innerparteilichen Beteiligung in der ödp**

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
<b>Ressourcenmodell</b>				
Geschlecht	-.09**			n.s.
Bildung	n.s.			n.s.
Alter	n.s.			.05*
Tätigkeit Referenzkategorie: Hausfrau	n.s.			n.s.
<b>Gesellschaftliches Engagement</b>				
...in sozioökonomischen Vereinigungen	n.s.			n.s.
...in Umweltschutzgruppen	.26**			.17**
...in kirchlichen Gruppen	n.s.			n.s.
Lokale parlamentarische Präsenz	.19**			.18**
<b>Sozialpsychologischer Ansatz</b>				
Politisches Interesse		.17**		.12**
Parteiidentifikation		.23**		.17**
Politisches Selbstvertrauen		.28**		.26**
Reaktionsbereitschaft Politik		.06*		n.s.
Differenz auf Links-rechts-Skala		n.s.		n.s.
<b>Kosten-Nutzen-Kalkül</b>				
Kosten			-.23**	-.18**
Nutzen			.18**	.08**
<b>Erklärte Varianz</b>	<b>.13</b>	<b>.23</b>	<b>.08</b>	<b>.34</b>
<b>Fallzahl</b>	<b>1241</b>	<b>1323</b>	<b>1370</b>	<b>1136</b>

Multiple Regression, Beta-Werte und erklärte Varianz, \*\* Signifikanz  $\leq .01$ ; \* Signifikanz  $\leq .05$ ; n. s. = nicht signifikant.

Quelle: ödp-Mitgliederbefragung 2007.

##### b) Die Erklärungskraft der Ansätze

Alle drei Ansätze erweisen sich in den Regressionsanalysen als erklärungskünftig. Im Ressourcenmodell (Modell 1) sind es insbesondere die organisationsbasierten Ressourcen, die innerparteiliche Partizipation befördert. Das Engagement

in Umweltgruppen befördert – im Unterschied zur Zugehörigkeit zu kirchlichen Gruppen und sozioökonomischen Zusammenschlüssen – die Teilnahme am Geschehen in der ödp. Dies erklärt zum Teil, weshalb die umweltpolitischen Anliegen in der Partei oftmals prägender sind als die religiös motivierten (Kranenpohl 2008). Eine ebenfalls partizipationsfördernde Wirkung geht von der örtlichen Präsenz der ödp aus. Dort wo sie in lokalen Parlamenten vertreten ist, fällt es ihr viel leichter, ihre Parteimitglieder zu aktivieren. Dies belegt den bekannten Selbstverstärkereffekt (partei-)politischer Partizipation, wonach eine ‚kritische Masse‘ an Aktiven vorhanden sein muss, um Parteiaktivitäten vor Ort am Leben zu erhalten. Die Tatsache, dass die individuelle Ressourcenausstattung der Mitglieder so gut wie keinen Einfluss auf deren Beteiligung hat, verweist nochmals auf eine besondere Fähigkeit politischer Parteien: Sie können, wie keine andere Partizipationsform, ihre Mitgliedergruppen gleichmäßig einbinden und mittels Proporz und anderer Mechanismen sich der sozialen Repräsentation von aktiven und inaktiven Mitgliedern annähern.

Die im Vergleich größte Erklärungskraft weist der sozialpsychologische Ansatz auf (Modell 2). Mit einer erklärten Varianz von .23 gelingt es mittels weniger Variablen recht gut, das individuelle Ausmaß parteipolitischer Teilhabe zu schätzen. Einen hohen Einfluss übt dabei das politische Selbstvertrauen aus. Aber auch wer sich mit seiner Partei stärker identifiziert und sich mehr für Politik interessiert, nimmt intensiver am Parteigeschehen teil. Daneben kommt der Distanz zwischen eigener und Parteiposition auf der Links-Rechts-Skala sowie der dem politischen System zugeschriebenen Reaktionsbereitschaft – wohl wegen des Status der ödp als im Vergleich zu den Bundestagsparteien wenig etablierter politischer Kraft – keine praktisch relevante Bedeutung zu.

Daneben üben Kosten-Nutzen-Erwägungen einen gewissen Einfluss auf das individuelle Ausmaß politischer Aktivität aus (Modell 3). Wie erwartet dämpfen Kosten- und beflügeln Nutzenerwartungen das politische Engagement.

Im direkten Vergleich zeigt sich wiederum, dass den Kosten eine größere Bedeutung zukommt.

Die Gesamtbetrachtung der Modelle bestätigt weitgehend die Eindrücke der getrennten Analysen (Modell 4). Von zentraler Bedeutung sind die sozialpsychologischen Aspekte: Politisches Interesse, Selbstvertrauen und Parteiidentifikation. Zusätzlich sind organisationsbasierte Ressourcen und das Kosten-Nutzen-Kalkül relevant. Mit einer erklärten Varianz von .34 ist die Erklärungskraft des integrierten Modells zufriedenstellend. Dies rechtfertigt nochmals den – vorwiegend konzeptionell begründeten – Verzicht auf Selbstauskünfte über die Motivation zur Parteizugehörigkeit.<sup>7</sup>

Aufs Ganze betrachtet stehen hinter der innerparteilichen Beteiligung in der ödp weitgehend die gleichen Größen, die auch das Engagement in einer Bundestagspartei befördern. Spezifische Abweichungen, die sich aus der Größe bzw. dem niedrigen Etablierungsgrad der Partei ergeben, sind gering. Am ehesten noch scheinen die eindimensionale Ausrichtung des internen Engagements sowie die partizipationsfördernde Wirkung der lokalen Präsenz ödp-Spezifika zu sein, die bei den Bundestagsparteien allenfalls in ‚Diaspora-Gebieten‘ auftreten. Ansonsten bestätigen die vorstehenden Analysen weitgehend die Befunde, die aus der Analyse anderer Parteien bekannt sind. Das Engagement in der ödp folgt damit weitgehend den gleichen Mustern wie die Teilhabe in den etablierten und großen Parteien.

## 5. Fazit und Ausblick

Am Ausgang der vorliegenden Untersuchung stand die Verwunderung, weshalb sich Bürger innerhalb der ödp beteiligen, obwohl sie wissen, dass ihr Engagement einen allenfalls graduellen Einfluss auf politische Entscheidungen nimmt.

<sup>7</sup> Wie die vorstehenden Analyse (und insbesondere Modell 4) illustriert, ist es möglich, mit Variablen, die alleine soziale Merkmale und politische Einstellungen abbilden, die innerparteilichen Aktivitäten von Parteimitgliedern überzeugend zu erklären. Ein Rückgriff auf Größen, die in unmittelbarer inhaltlicher Nähe zur Parteiaktivität stehen, und die in keine überzeugende RC-Lesart überführt werden können, erscheint damit überflüssig.

Die Auswertungen belegen zunächst, dass die Beweggründe für parteipolitisches Engagement bei den Mitgliedern der Kleinpartei ödp weitgehend jenen entsprechen, die auch für jene der Bundestagsparteien ausschlaggebend sind. Dies könnte darauf hinweisen, dass Faktoren, die sich unter dem Stichwort intrinsischer Motivation zusammenfassen lassen, für das Engagement in politischen Parteien einen starken Einfluss haben. Die Auswertungen legen nahe, dass insbesondere jene Parteimitglieder aktiv sind, die sich für kompetent halten und sich die Gestaltung politischer Arbeit zutrauen. Auch starkes politisches Interesse steigert das Engagement. Daneben haben selbstverständlich auch Kosten-Nutzen-Kalküle einen Einfluss: die Wahrnehmung von Vorteilen hebt die Parteiaktivität, während wahrgenommene Kosten diese dämpfen.

Mit Blick auf die Kleinpartei ödp ist hervorzuheben, dass dort – anders als bei den Bundestagsparteien – keine zwei Sphären der politischen Beteiligung existieren, sondern politische und gesellige Aktivitäten Hand in Hand gehen. Möglicherweise spiegelt sich auch darin die starke innere Verbundenheit mit der Partei, die für viele Parteiangehörige ein aktivierendes Moment darstellt. Fast alle Aktiven empfinden ein emotionales Band zur ödp, die für sie politische Heimat ist. Von daher kommt für sie ein Engagement in anderen Parteien kaum bzw. nicht in Frage. Dies ist wohl insbesondere mit Blick auf die Aktivität in der Ökologiebewegung von Bedeutung, denn die Mitgliedschaft in Umwelt- und Naturschutzorganisationen ist ein Faktor, der sehr stark zur Mitarbeit in der Partei antreibt. Dann wäre aber zu fragen, warum diese Personen ihre Aktivität nicht bei den Grünen als ‚etablierter‘ Ökologiepartei entfalten, wofür unter Kosten-Nutzen-Überlegungen eigentlich vieles spräche. Hier ist wohl ein Einfluss der außergewöhnlich hohen Kirchenbindung über die gesamte Mitgliedschaft anzunehmen, selbst wenn die wöchentlichen Kirchgänger unter den Aktiven unterrepräsentiert sind. Die starke Einbindung der überdurchschnittlich aktiven Parteimitglieder in der Ökologiebewegung gibt allerdings auch einen Hinweis darauf, warum ökologische Themen im Parteidiskurs so stark dominieren.

Daneben nimmt die ungleiche lokale Präsenz der ödp mit ausgeprägten Hochburgen und Diaspora-Gebieten Einfluss auf das innerparteiliche Engagement. Dort wo die ödp etabliert, also in Kommunalparlamenten vertreten ist und es bereits eine kontinuierliche Parteiarbeit gibt, fällt es ihr leichter, Mitglieder zur Aktivität zu bewegen. Umgekehrt verhält es sich in den Regionen mit geringer Mitgliederdichte. Angesichts der Stärke des ‚Matthäus-Effekts‘<sup>8</sup> darf die Partei kaum Hoffnung haben, außerhalb ihrer – vor allem bayerischen – ‚Hochburgen‘ organisatorisch Fuß fassen zu können, womit für die ödp der Status einer Kleinpartei zementiert scheint.

## Literatur

- Biehl, Heiko (2005): *Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bürklin, Wilhelm (1997): „Bestimmungsgründe innerparteilicher Partizipation“. In: ders./Viola Neu/Hans-Joachim Veen (Hg.): *Die Mitglieder der CDU*. Interne Studien der KAS, Nr. 148, S. 73-150.
- Bürklin, Wilhelm/Viola Neu/Hans-Joachim Veen (Hg.) (1997): *Die Mitglieder der CDU*. St. Augustin: Interne Studien der KAS.
- Bukow, Sebastian (2010): *Die professionalisierte Parteiorganisation. Bedeutung und Selbstverständnis der Party Central Offices*. In: Jun/Höhne (Hg.): 257-278.
- Caleta, Domagoj/Eusebia Cochliaridou/Anada Milz (2004): *Innerparteiliche Partizipation*. In: Walter-Rogg/Gabriel (Hg.): 49-68.
- van Deth, Jan (2009): *Politische Partizipation*. In: Kaina/Römmle (Hg.): 141-161.
- Downs, Anthony (1968; zuerst 1957): *Ökonomische Theorie der Politik*. (Hg. v. Rudolf Wildenmann). Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

<sup>8</sup> „Denn wer da hat, dem wird gegeben werden, dass er Fülle habe; wer aber nicht hat, von dem wird auch genommen, was er hat“ (Mt 25, 29).

- Falke, Wolfgang (1982): Die Mitglieder der CDU. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Mitglieder- und Organisationsstruktur der CDU 1971–1977. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hallermann, Andreas (2003): Partizipation in politischen Parteien. Vergleich von fünf Parteien in Thüringen. Baden-Baden: Nomos-Verlags-gesellschaft.
- Heidar, Knut (1994): The Polymorphic Nature of Party Membership. In: *European Journal of Political Research*, 25: 1, 61-86.
- Heinrich, Roberto/Malte Lübker/Heiko Biehl (2002): Parteimitglieder im Vergleich. Partizipation und Repräsentation. Kurzfassung des Abschlussberichts zum gleichnamigen DFG-Projekt, Potsdam: Universität Potsdam.
- Hoecker, Beate (2006): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest: Eine studienorientierte Einführung. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Jun, Uwe/Benjamin Höhne (Hg.) (2010): Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Kaina, Viktoria/Andrea Römmele (Hg.) (2009): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klein, Markus (2006): Partizipation in politischen Parteien. Eine empirische Analyse des Mobilisierungspotenzials politischer Parteien sowie der Struktur innerparteilicher Partizipation in Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 47: 1, 35-61.
- Kranenpohl, Uwe (2008): Die „christlichen Grünen“. Sozialstruktur und politische Einstellungen der Mitglieder der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp). In: *Historisch-Politische Mitteilungen. Archiv für Christlich-Demokratische Politik*. 15. Jg., 47-62.
- Mauritz, Markus (1995): Naturschutz – Resistenz und Rezeptivität von Politik. Eine empirische Untersuchung der Politisierung von Natur- und Umweltschutz am Beispiel Bayern. Diss. Univ. Passau.
- Niedermayer, Oskar (1989): Innerparteiliche Partizipation. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Niedermayer, Oskar (2000): Modernisierung von Wahlkämpfen als Funktionsentleerung der Parteibasis. In: ders./Westle (Hg.): 192-210.
- Niedermayer, Oskar/Bettina Westle (Hg.) (2000): Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Niedermayer, Oskar (2005): Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. 2. akt. & erw. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Niedermayer, Oskar (2009): Parteimitglieder in Deutschland. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 15. Berlin: Freie Universität Berlin.
- ödp (2009): Mandatsträgerliste, <http://www.oedp.de/files/pdf/MandateOEDP01092009.pdf>, Stand: 06.02.2011.
- ödp (2010): Vorgestellt: die Ökologisch-Demokratische Partei (ödp): Steckbrief, <http://www.oedp.de/presse/vorstellung>, Stand: 06.02.2011.
- Olson, Mancur (1998; zuerst 1965): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. 4. durchgesehene Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pedersen, Karina/Lars Bille/Roger Buch/Jorgen Elklit/Bernhard Hansen/Hans Jorgen Nielsen (2004): Sleeping or Active Partners? Danish Party Members at the Turn of the Millenium. In: *Party Politics*, 10: 4, 367-383.
- Saglie, Jo/Knut Heidar (2004): Democracy with-in Norwegian Political Parties: Complacency or Pressure for Change? In: *Party Politics*, 10: 4, 385-405.
- Seyd, Patrick/Whiteley, Paul (2004): British Party Members. An Overview. In: *Party Politics*. 10: 4, 355-366
- Seyd, Patrick/Paul F. Whiteley/Anthony Billinghurst (2006): Third Force Politics. Liberal Democrats at the Grassroots. Oxford: University Press.

Spier, Tim (2010): Wer wird Funktionär? Determinanten der Erlangung lokaler politischer Ämter in den Bundestagsparteien. In: Jun/Höhne (Hg.): 123-151.

Verba, Sidney/Norman H. Nie (1972): Participation in America. Political Democracy and Social Equality. New York u. a.: Harper and Row.

Verba, Sidney/Henry E. Brady/Kay Lehman Schlozman (1995): Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics, Cambridge & London: Harvard University Press.

Walter-Rogg, Melanie/Oscar W. Gabriel (Hg.) (2004): Parteien, Parteieliten und Mitglieder in einer Großstadt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Walter-Rogg, Melanie (2004): Übersicht deutsche Parteimitgliederstudien. In: Walter-Rogg/Gabriel (Hg.): 313-320.

Weldon, Steven (2006): Downsize My Polity? The Impact of Size on Party Membership and Member Activism. In: Party Politics, 12: 4, 467-481.

Whiteley, Paul F./Patrick Seyd (1992): Labour's Grass Roots. The Politics of Party Membership. Oxford: University Press.

Whiteley, Paul F./Jeremy Richardson/Patrick Seyd (1994): True Blues. The Politics of Conservative Party Membership. Oxford: University Press.

# Politische Betätigung im Steuerrecht

Sören Lehmann<sup>1</sup>

## A. Einleitung

Wer das Steuerrecht nach „politischen Normen“ durchsucht, wird an vielen Stellen fündig. Insbesondere im Bereich der Lenkungsnormen werden oft politische Ziele und Wertvorstellungen in das Steuerrecht implementiert und so der ursprüngliche Zweck der Steuergesetzgebung in den Hintergrund gerückt. Der folgende Beitrag behandelt Normen, die sich mit politischer Betätigung als solcher beschäftigen. Sind die Parteispendingatbestände des EStG noch beinahe jedem bekannt, fristen viele andere im selben Atemzug zu nennende Normen eher ein steuerrechtliches Schattendasein. Diese „politischen Normen im engeren Sinne“ sollen im Folgenden in einen Kontext gestellt und diskutiert werden, um so ein vollständiges Bild der politischen Betätigung im Steuerrecht zu erhalten.

## B. Besteuerung von politischen Parteien und Wählergemeinschaften

### I. Körperschaftsteuerbefreiung für politische Parteien, kommunale Wählervereinigungen und deren Dachverbände, § 5 I Nr. 7 KStG

#### 1. Persönlicher Anwendungsbereich

§ 5 I Nr. 7 S. 1 KStG ist eine sachliche Steuerbefreiung für politische Parteien im Sinne des § 2 PartG und deren Gebietsverbände sowie für kommunale Wählervereinigungen und deren Dachverbände. Die Norm knüpft für den Parteibegriff an § 2 PartG an.<sup>2</sup> Die ausdrückliche Steuer-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Finanzbeamter am Finanzamt Düsseldorf-Süd. Er studiert Rechtswissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und arbeitet am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

<sup>2</sup> S. ausführlich zu den Tatbestandsmerkmalen des Parteibegriffs *Ipsen* in: *Ipsen (Hrsg.)*, PartG, § 2 Rn. 3 ff.

erbefreiung auch der Gebietsverbände politischer Parteien trägt deren Aufbau vor dem Hintergrund der in § 7 I S. 1 PartG statuierten grundsätzlichen Pflicht zur Untergliederung bestmöglich Rechnung. Die Körperschaftsteuerbefreiung für Gebietsverbände setzt deren Steuersubjektivität i.S.v. § 1 I KStG voraus.<sup>3</sup> Sofern diese nicht gegeben ist, richtet sich die Steuerpflicht nach dem Status des die Untergliederung umfassenden Steuersubjekts.<sup>4</sup> Mit Beschluss vom 29.09.1998<sup>5</sup> entschied das BVerfG, eine Körperschaft- und Vermögensteuerpflicht der kommunalen Wählervereinigungen sowie ihrer Dachverbände verstoße gegen deren Recht auf politische Chancengleichheit. Der Verzicht auf Körperschaft- und Vermögenssteuer habe bei politischen Parteien eine unmittelbare Begünstigung und deren Erhebung auf Seiten der Wählervereinigungen eine unmittelbare Belastung zur Folge. Die geltenden Steuerfreibeträge hätten für eine Wählervereinigung gerade dann kaum noch eine Bedeutung, wenn sie an politischem – und somit auch finanziellem – Gewicht gewinne und zu einer echten Konkurrenz der politischen Parteien werde. In Reaktion auf das Urteil wurde die Steuerbefreiung 1999<sup>6</sup> auf kommunale Wählervereinigungen und deren Dachverbände ausgedehnt.

#### 2. Sachlicher Anwendungsbereich

§ 5 I Nr. 7 S. 2 KStG sieht eine partielle Steuerpflicht vor, soweit ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten wird. Nach § 14 AO liegt ein solcher unabhängig von einer Gewinnerzielungsabsicht vor, wenn eine selbständige nachhaltige Tätigkeit, durch die Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, unterhalten wird. Es darf sich jedoch nicht um bloße Vermögensverwaltung handeln, wie dies etwa bei der Erzielung von Kapital- oder Ver-

<sup>3</sup> Vgl. zu den diesbezüglichen Anforderungen ausführlich BMF v. 18.10.1988, BStBl I 1988, 443 und v. 30.03.1990, DB 1990, 913; hierzu *Sauter* in: *Erle/Sauter (Hrsg.)*, KStG, 3. Aufl. 2010, § 5 Rn. 132 ff.

<sup>4</sup> *Bott* in: *Ernst/Young (Hrsg.)*, KStG Bd. 1, § 5 Rn. 337, 344.

<sup>5</sup> BVerfGE 99,69.

<sup>6</sup> BGBl I 1999, 2601.

mietungseinnahmen der Fall ist.<sup>7</sup> Dem Steuerabzug unterliegende Kapitaleinkünfte fallen gemäß § 5 II Nr. 1 KStG generell nicht unter die Steuerbefreiungstatbestände des § 5 I KStG.

## II. Steuerfreiheit von Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei, § 4 Nr. 18a UStG

### 1. Persönlicher Anwendungsbereich

Politische Parteien sind Unternehmer im Sinne des § 2 I UStG, wenn sie eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig und nachhaltig zur Einnahmeerzielung ausüben. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist hierfür nicht erforderlich. Steuerbare und steuerpflichtige Umsätze einer politischen Partei stellen beispielsweise die Herstellung und der Vertrieb von Druckerzeugnissen gegen Entgelt oder die Ausrichtung von Publikumsveranstaltungen gegen Eintrittsgelder dar. Auch Gebietsverbände einer Partei, die nach §§ 7 I, 6 I S. 2, 8 I PartG über eine eigene körperschaftliche Verfassung, sowie eine Satzung verfügen, können unter den Voraussetzungen des § 2 I UStG Unternehmer sein. Vom unternehmerischen Bereich der politischen Partei abzugrenzen ist der nichtunternehmerische Bereich. Dieser umfasst nach dem BMF-Schreiben vom 01.03.1991<sup>8</sup> die Wahrnehmung der durch die Verfassung, das PartG und die Satzung festgelegten Aufgaben, einschließlich der hiermit verbundenen Hilfsumsätze, soweit diese Tätigkeiten durch Mitgliederbeiträge, Spenden, Zuschüsse oder andere Zahlungen abgegolten werden, da diese Zahlungen nicht den Charakter eines Leistungsentgelts innehaben. Steuerbar sollen hingegen beispielsweise Personalgestellungen, die zentrale Übernahme von EDV-Dienstleistungen oder die Überlassung von Kraftfahrzeugen und

Büroeinrichtungen zwischen den selbständigen Parteigliederungen sein. Bei diesen Umsätzen setzt bisher § 4 Nr. 18a UStG an, der Leistungen zwischen den selbständigen Gliederungen einer politischen Partei, soweit diese im Rahmen der satzungsmäßigen Aufgaben gegen Kostenerstattung ausgeführt werden, von der Umsatzsteuer befreit. Nicht nur Leistungen der Gebietsverbände untereinander, sondern auch Leistungen der Parteizentrale an die Gebietsverbände sind von der Umsatzsteuer befreit. Nicht befreit sind hingegen Leistungen zwischen sog. Schwesterparteien wie zum Beispiel CDU und CSU.<sup>9</sup> Dem Wortlaut nach nicht einbezogen sind kommunale Wählergemeinschaften und deren Dachverbände, die ebenso wie politische Parteien eine fundamentale Bedeutung für die politische Willensbildung haben und weitgehend gleichlaufende Funktionen erfüllen. Die Norm sollte aus Gründen der Gleichbehandlung dahingehend weit ausgelegt werden, dass auch diese Organisationen erfasst sind.

### 2. Sachlicher Anwendungsbereich

Da nach dem Normtext Leistungen nur steuerbefreit sind, soweit sie im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben gegen Kostenerstattung erbracht werden, stellt sich die Frage, ob sich die Einschränkung „soweit“ auf die Satzungsmäßigkeit der Aufgaben, die Kostenerstattung oder auf beide Tatbestandsmerkmale erstreckt. Zu beachten ist hier das auch für die Beurteilung von Steuerbefreiungen wichtige Prinzip der Einheitlichkeit der Leistung. In der Regel ist jede Lieferung und sonstige Leistung als eigene selbständige Leistung zu betrachten.<sup>10</sup> Ein einheitlicher wirtschaftlicher Vorgang darf jedoch umsatzsteuerlich nicht in mehrere Leistungen aufgeteilt werden. Die Frage, ob mehrere selbständige Hauptleistungen vorliegen, ist aus der Sicht eines Durchschnittsverbrauchers zu beurteilen.<sup>11</sup> Dass für einzelne Leistungen ein Gesamtentgelt erbracht wird, reicht für die Annahme einer einheitlichen Leistung nicht aus. So ist beispiels-

<sup>7</sup> Typische wirtschaftliche Geschäftsbetriebe einer politischen Partei sind etwa die Herstellung und der Vertrieb von Druckerzeugnissen, die Durchführung von Veranstaltungen mit Leistungen gegen Entgelt (vgl. zu dieser Problematik BFH BStBl II 1960, 231) oder der Vertrieb von Werbeanzeigen in Parteizeitschriften (vgl. hierzu auch BFH BStBl II 1962, 73). Ausführlich zu wirtschaftlichen Tätigkeiten politischer Parteien *Schindler*, Die Partei als Unternehmer, 2005, 23 ff.

<sup>8</sup> BMF v. 01.03.1991, IV A 2 – S 7104 – 6/91.

<sup>9</sup> *Kulmsee* in: *Reiß/Krausel/Langer (Hrsg.)*, UStG Bd. 1, § 4 Nr. 18a Rn. 22.

<sup>10</sup> Vgl. im Folgenden R 29 UStR 2008.

<sup>11</sup> BFH BStBl II 2001, 658.

weise eine Steuerbefreiung bei der gegen einheitliche Kostenerstattung durchgeführten zweiwöchigen Gestellung von Personal durch die Parteizentrale an einen Landesverband – eine Woche zwecks Mithilfe bei der Vorbereitung und Durchführung eines Parteitages, eine zweite Woche zur Begleitung älterer Parteimitglieder auf einer Freizeitreise – nur hinsichtlich der ersten Woche möglich. Trotz der einheitlichen Kostenerstattung liegen hier zwei voneinander getrennt zu beurteilende Leistungen vor. Anders wäre der Fall, wenn sich Leistungen dem Wesen des Umsatzes nach nicht so eindeutig voneinander trennen ließen. Entfällt eine einheitliche Leistung teilweise auf satzungsfremde Zwecke, ist der Umsatz nicht steuerbefreit, wenn die satzungsfremden Zwecke der Leistung ihr wirtschaftliches Gepräge geben. Die Einbeziehung des Begriffs „Kostenerstattung“ erscheint ebenfalls aus Gründen der möglichst einheitlichen Behandlung einer Leistung nicht sinnvoll. Wenn das Entgelt die reine Erstattung von Kosten überschreitet, mithin ein Gewinn aus der Leistungserbringung erzielt wird, ist also der gesamte Umsatz steuerpflichtig. Der Wortlaut „soweit“ ist dementsprechend sowohl im Hinblick auf die Satzungsmaßigkeit der Aufgabe, als auch in Bezug auf die Kostenerstattung für einen jeweils einheitlichen Umsatz grundsätzlich als „wenn“ zu verstehen, so dass eine Leistung nur ganz oder gar nicht umsatzsteuerbefreit ist.<sup>12</sup>

Auf die Steuerbefreiung kann mangels Nennung in § 9 I UStG nicht verzichtet werden. Da diese Option ausgeschlossen ist, kann der Leistende nach § 15 II UStG keinen Vorsteuerabzug für Eingangsleistungen geltend machen.

### 3. Gemeinschaftsrechtliche Aspekte

Ein grundlegendes Problem ist die fehlende Richtliniengrundlage für eine derartige Steuerbefreiung im deutschen Recht.<sup>13</sup> Da Umsatzsteuer-

befreiungen durch die Mitgliedsstaaten grundsätzlich nicht über den in der MwStSystRL<sup>14</sup> geregelten Umfang hinaus eingeführt werden dürfen,<sup>15</sup> ist die Steuerbefreiung m.E. gemeinschaftsrechtswidrig.<sup>16</sup>

Fragen hinsichtlich eines überhaupt noch bestehenden Anwendungsbereiches der Befreiungsvorschrift wirft schließlich das EuGH-Urteil vom 06.10.2009 auf.<sup>17</sup> Im zugrundeliegenden Fall hatte die Landesorganisation Kärnten der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) geltend gemacht Unternehmerin zu sein, um Vorsteuerbeträge aus Eingangsleistungen für die von ihr an untergeordnete Bezirks- und Ortsorganisationen erbrachten Leistungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der Werbung und der Informationstätigkeit abziehen zu können. Das Gericht verneinte die Unternehmereigenschaft der Landesorganisation für die in Frage stehenden Leistungen mit der Begründung, diese Tätigkeiten nehme sie hauptsächlich zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele wahr, nicht aber, um an einem Markt teilzunehmen. Wegen der unregelmäßigen, die entstehenden Kosten nicht annähernd deckenden Zahlung von Kostenerstattungen durch die Leistungsempfänger, welche im Übrigen nicht auf einer rechtlichen Verpflichtung beruhten, sei kein ein Leistungsaustausch begründendes Rechtsverhältnis gegeben. Vielmehr stammten die nachhaltigen, die Tätigkeit der SPÖ erst ermöglichenden Einnahmen haupt-

setzt, letztlich jedoch keine Rechtsgrundlage in der MwStSystRL findet.

<sup>14</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem v. 28.11.2006, Abl. EU 2006, Nr. L 347, 1, ber. ABI EU 2007, Nr. L 335, 60.

<sup>15</sup> EuGH EuGHE 1989, 1737; EuGHE 2002, I-5811; EuGHE 2003, I-4101; EuGH UR 2004, 82, Rn. 36; UR 2005, 24, Rn. 17. Kritisch zu der Direktive des EuGH *Stadie*, Umsatzsteuerrecht, 2005, S. 305 f.

<sup>16</sup> Ebenso *Kulmsee* in: *Reiß/Krausel/Langer (Hrsg.)*, UStG Bd. 1, § 4 Nr. 18a Rn. 11; *Oelmaier* in: *Sölch/Ringelb (Hrsg.)*, UStG, § 4 Nr. 18a Rn. 3. *Hünnekens* in: *Peter/Burhoff/Stöcker (Hrsg.)*, UStG Bd. 2, § 4 Nr. 18a Rn. 4 will eine Grundlage in Art. 132 I lit. 1) MwStSystRL sehen, was jedoch wegen der fehlenden Mitgliedereigenschaft selbständiger Parteigliederungen m.E. abzulehnen ist.

<sup>17</sup> Vgl. EuGH v. 06.10.2009, C-267/08, *SPÖ Landesorganisation Kärnten*.

<sup>12</sup> *Kulmsee* in: *Reiß/Krausel/Langer (Hrsg.)*, UStG Bd. 1, § 4 Nr. 18a Rn. 24 kommt unter Rückgriff auf die Gesetzesbegründung BT-Drs. 12/1506, 178 zu demselben Ergebnis. Diese trifft hierzu jedoch keinerlei Aussage.

<sup>13</sup> Vgl. *Kulmsee* in: *Reiß/Krausel/Langer (Hrsg.)*, UStG Bd. 1, § 4 Nr. 18a Rn. 5 ff., der sich ausführlich mit den in Betracht kommenden Grundlagen auseinander-

sächlich aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Die Verneinung der Unternehmereigenschaft hat gleichsam die Nichtsteuerbarkeit entsprechender Leistungen zur Folge.

Hinsichtlich der Verneinung eines Leistungsaustausches in Bezug auf hauptsächlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanzierte Tätigkeiten liegt das Urteil auf einer Linie mit dem BM-F-Schreiben vom 01.03.1991. Eine Neuerung findet sich allerdings im Hinblick auf die Leistungen zum Zwecke der Verwirklichung politischer Ziele, denen der Marktcharakter abgesprochen wird.<sup>18</sup> Wendet man diese Grundsätze auf § 4 Nr. 18a UStG an, so verbleibt für dessen Anwendung kaum noch Raum. Sofern selbständige Parteigliederungen einen Leistungsaustausch zum Zwecke der Außenwerbung vornehmen, werden sie wegen der vorrangigen Verfolgung parteipolitischer Zwecke nicht mehr unternehmerisch tätig. Sie treten nicht am Markt in Erscheinung. Da diese Leistungen schon nicht steuerbar sind, ist der Anwendungsbereich von § 4 Nr. 18a UStG nicht eröffnet. Die Urteilsbegründung lässt sich jedoch nicht nur auf den Bereich der Außenwerbung beziehen. Auch die Erstellung von Infrastruktur oder Personal gleich welcher Art gegen einen entsprechenden Kostenersatz dient letztlich nur der Verwirklichung der von der politischen Partei verfolgten Zwecke. Auch sie dürften dem Grundgedanken des Urteils nach nicht mehr steuerbar sein.

## C. Besteuerung politischer Akteure

### I. Die steuerliche Behandlung kommunalpolitischer Wahlämter

Es soll geklärt werden, welcher Einkunftsart die im Zusammenhang mit der Bekleidung kommunalpolitischer Wahlämter gezahlten Vergütungen zuzurechnen sind. Dann sollen in Betracht kommende Steuerbefreiungstatbestände angespro-

<sup>18</sup> Der EuGH weicht insoweit von seiner bisherigen Rechtsprechung ab, nach der eine Tätigkeit an sich unabhängig von Zweck und Ergebnis betrachtet wird, EuGH v. 21.02.2006, C-223/03, *University of Huddersfield*, Rn. 47; v. 26.06.07, C-284/04, *T-Mobile Austria u.a.*, Rn. 35 und v. 26.06.07, C-369/04, *Hutchinson 3G u.a.*, Rn. 29.

chen und die steuerliche Behandlung von Ausgaben dargestellt werden.

### 1. Qualifizierung der Einnahmen

Gemeinderatsmitglieder und Bürgermeister beziehen grundsätzlich Einkünfte aus sonstigen selbständigen Tätigkeiten nach § 18 I Nr. 3 EStG und zwar unabhängig davon, ob sie hauptberuflich oder ehrenamtlich tätig sind.<sup>19</sup> Der selbständige Charakter der Tätigkeit ergibt sich aus der an der freien, nur durch das Gesetz und die Rücksicht auf das Gemeinwohl begrenzten Amtsführung.<sup>20</sup> Die Amtsführung muss einnahmeorientiert sein; sog. Liebhaberei schließt die Annahme steuerlich relevanter Einnahmen generell aus.<sup>21</sup> Jedoch darf die Einnahmeerzielungsabsicht Nebenzweck sein; ein primär politisches Interesse an der Amtsführung ist also unschädlich.<sup>22</sup> Bei Vorliegen der Charakteristika eines nichtselbständigen Arbeitsverhältnisses – diese richten sich nach der jeweils einschlägigen Gemeindeordnung – können Einkünfte aus kommunalen Wahlämtern auch als solche aus nichtselbständiger Arbeit nach § 19 I Nr. 1 EStG anzusehen sein.

### 2. Steuerfreie und steuerpflichtige Einnahmen

Nach § 3 Nr. 12 S. 2 EStG sind Aufwandsentschädigungen aus öffentlichen Kassen an Personen, die öffentliche Dienste leisten, einkommensteuerfrei, soweit nicht festgestellt wird, dass sie für Verdienstaufschlag oder Zeitverlust gezahlt werden oder sie den Aufwand des Empfängers offensichtlich übersteigen. Aufwandsentschädigungen können sowohl bei ehrenamtlichen als auch hauptberuflichen Ratsmitgliedern oder Bür-

<sup>19</sup> BFH DSStR 1996, 1323, 1324.

<sup>20</sup> BFH BStBl II 1988, 266, 267; vgl. jedoch zu der Qualifizierung der Tätigkeit eines bayrischen Bürgermeisters als nichtselbständige Arbeit BFH BStBl II 1971, 353.

<sup>21</sup> Vgl. statt aller *Wacker* in: *Schmidt (Hrsg.)*, EStG, 29. Aufl. 2010, § 18 Rn. 5 unter Nennung der einschlägigen Rechtsprechung.

<sup>22</sup> BFH BStBl II 1988, 266, 268 mwN.; *Jachmann*, JA 1997, 158.

germeistern anfallen.<sup>23</sup> Keine Aufwandsentschädigungen im Sinne der Vorschrift sind Verdienstausfallentschädigungen. Diese stellen nach § 24 Nr. 1a EStG steuerpflichtige Einnahmen aus der Einkunftsart, bei welcher der Ausfall eingetreten ist, dar.<sup>24</sup> Für aus öffentlichen Kassen gezahlte Reisekostenvergütungen, Umzugskosten oder Trennungsgelder sieht § 3 Nr. 13 EStG einen eigenen Befreiungstatbestand vor.

### 3. Behandlung der Ausgaben

Grundsätzlich stellen durch das Mandat veranlasste Aufwendungen Betriebsausgaben im Sinne des § 4 IV EStG dar. Aufwendungen, die ausschließlich im Zusammenhang mit der Erbringung unentgeltlich ehrenamtlicher Tätigkeiten stehen, sind mangels einnahmeorientierter Veranlassung keine Betriebsausgaben. Soweit Ausgaben mit steuerfreien Entschädigungen nach § 3 Nr. 12, 13 EStG abgegolten sind, ist ein Betriebsausgabenabzug nach § 3c I EStG ausgeschlossen.

Der BFH hat entschieden, dass es sich bei Wahlkampfkosten eines kommunalen Mandatsträgers um vorweggenommene Betriebsausgaben oder Werbungskosten handeln kann.<sup>25</sup> Entscheidend für einen Abzug sei jedoch, dass die steuerpflichtigen Einnahmen aus der angestrebten Tätigkeit – gleich ob diese haupt- oder nebenberuflich ausgeführt werde – die Höhe hauptberuflicher Einkommen der unteren Lohngruppen erreichten. Das tatsächliche Erringen des angestrebten Wahlamtes ist für einen Betriebsausgaben- bzw. Werbungskostenabzug jedoch ohne Bedeutung; auch vergebliche Aufwendungen sind abzugsfähig. Ein hinreichend konkreter Zusammenhang zwischen Aufwendungen und der angestrebten Tätigkeit kann bei einem durch eine Partei aufgestellten Bewerber ab dem Zeitpunkt

seiner Nominierung, bei einem Einzelbewerber mit Beginn der Unterschriftensammlung angenommen werden.<sup>26</sup> Jedoch ist auch bei Wahlkampfkosten – wie bei allen Betriebsausgaben und Werbungskosten – darauf zu achten, ob eine für den Abzug schädliche private Mitveranlassung im Sinne des § 12 Nr. 1 S. 2 EStG vorliegt. Bei klassischen durch den Wahlkampf verursachten Aufwendungen wie z.B. Fahrtkosten, Saal- und Büromieten oder Ausgaben für Broschüren, Plakate und sonstiges Werbematerial ist eine einnahmeorientierte Veranlassung unproblematisch gegeben. Vor allem für die Durchführung von Freizeitveranstaltungen dürfte jedoch eine private Mitveranlassung im Sinne des § 12 Nr. 1 S. 2 EStG gegeben sein, was bei Fehlen einer konkreten Zuordnungs- und Aufteilungsmöglichkeit einen Ausschluss der Abzugsfähigkeit zur Folge hat. Für Bewirtungsaufwendungen, Geschenke und häusliche Arbeitszimmer sind die Abzugsbeschränkungen des § 4 V EStG zu beachten.

## II. Die steuerliche Behandlung von Abgeordneten auf Landes-, Bundes- und Europäebene

Abgeordnete auf Landes-, Bundes- und Europäebene werden nach einem anderen System besteuert, als die Träger kommunaler Wahlämter. Im Folgenden soll ein Überblick über die steuerliche Situation der Abgeordneten auf Einnahmen- und Ausgabenseite gegeben werden.

### 1. Qualifizierung der Abgeordnetenbezüge

Bis 1975 waren Abgeordnetenbezüge vollständig von der Einkommensteuer befreit. Erst mit dem Diätenurteil des BVerfG vom 05.11.1975<sup>27</sup> wurde die vollständige Steuerfreiheit für verfassungswidrig erklärt. In Folge dessen wurde § 22 Nr. 4 EStG geschaffen. Abgeordnetenbezüge stellen sonstige Einkünfte im Sinne des § 22

<sup>23</sup> Beispielsweise erhalten Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen nach § 5 IngrVO NRW (GVNW 1979, 97; § 5 zuletzt geändert durch Verordnung v. 18.10.1994, GVNW 1994, 933) eine nach der Gemeindegroße gestaffelte pauschale Aufwandsentschädigung zwischen 102,26 € und 388,58 € monatlich.

<sup>24</sup> FG Nürnberg EFG 1981, 89; *Drenseck* in: *Schmidt (Hrsg.)*, EStG, 29. Aufl. 2010, § 24 Rn. 34.

<sup>25</sup> BFH BStBl II 1974, 407; BStBl II 1996, 431.

<sup>26</sup> *Rothe/Rothe/Oster*, Entschädigungsregeln im Kommunalrecht, 2. Aufl. 2002, 102 unter Bezugnahme auf das Schreiben des FinMin NRW zur steuerlichen Behandlung der Aufwendungen im Zusammenhang mit der Wahl v. 22.09.1997; zustimmend *Carlsen*, Die Gemeinde SH 2003, 319, 321.

<sup>27</sup> BVerfGE 40, 296.

ESTG dar.<sup>28</sup> Einkünfte nach § 18 EStG sollen nicht vorliegen, weil die Abgeordnetentätigkeit nicht auf die Erzielung von Einnahmen aus entgeltlichen Dienstleistungen gegenüber Dritten ausgerichtet sein darf;<sup>29</sup> Einnahmen aus nichtselbständiger Tätigkeit liegen nicht vor, weil ein Abgeordneter in keinem Abhängigkeits- und Weisungsverhältnis zu einem Dienstherrn steht. Nach dem abschließenden Katalog des § 22 Nr. 4 S. 1 EStG sind Entschädigungen, Amtszulagen, Zuschüsse zu Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, Übergangsgelder, Überbrückungsgelder, Sterbegelder, Versorgungsabfindungen und Versorgungsbezüge, die auf Grund des AbgG<sup>30</sup> und des EuAbgG<sup>31</sup> gezahlt werden, sowie vergleichbare Bezüge, die auf Grund der entsprechenden Gesetze der Länder<sup>32</sup> gezahlt werden, steuerpflichtige sonstige Einkünfte. Ebenfalls erfasst sind Entschädigungen, Übergangsgelder, Ruhegehälter und Hinterbliebenenversorgungen, die auf Grund des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments<sup>33</sup> von der Europäischen Union gezahlt werden.<sup>34</sup> Keine sonstigen Einkünfte stellen hingegen übrige Einkünfte des jeweiligen Abgeordneten aus z.B. rechtsanwaltlicher, beratender oder werbender Tätigkeit dar. Die Einordnung dieser Einkünfte richtet sich nach allgemeinen Grundsätzen. Die Bezüge von Ministern und Staatssekretären stel-

len Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit dar.<sup>35</sup> Trotz der Qualifizierung als sonstige Einkünfte nimmt § 22 Nr. 4 S. 4 EStG eine Annäherung an andere Einkunftsarten vor, indem andere Normen für entsprechend anwendbar erklärt werden: §§ 3 Nr. 62 (Behandlung von Nachversicherungsbeiträgen und Zuschüssen für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen wie steuerfreie Arbeitgeber- Sozialversicherungsbeiträge), 19 II (Anwendung des Versorgungsfreibetrages auch auf abgeordnetenrechtliche Versorgungsbezüge), 34 I (Behandlung von Übergangsgeldern und Versorgungsabfindungen als außerordentliche Einkünfte), 34c I EStG (Anrechnung der Gemeinschaftssteuer nach Art. 12 des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments auf die deutsche ESt).

## 2. Steuerfreie Einnahmen

Nach § 3 Nr. 12 S. 1 EStG sind die aus einer Landes- oder Bundeskasse gezahlten Bezüge, die in einem Bundes-, Landesgesetz oder einer bundes- oder landesrechtlichen Verordnung von der Bundes- oder einer Landesregierung als Aufwandsentschädigung festgesetzt sind und als Aufwandsentschädigung im Haushaltsplan ausgewiesen werden, steuerfrei. Durch die Befreiung soll eine pauschalierte Abgeltung von Aufwendungen ohne Einzelprüfung über die Höhe des tatsächlich entstandenen Aufwandes ermöglicht werden.<sup>36</sup> Das Tatbestandsmerkmal „Festsetzung“ statuiert, dass es nur auf ebendiese ankommt, nicht jedoch darauf, ob tatsächlich zu ersetzender Aufwand vorliegt. Für den Ausweis im Haushaltsplan ist es ausreichend, dass der Gesamtbetrag der Aufwandsentschädigungen dort ausgewiesen wird.<sup>37</sup>

Das BVerfG erklärte die Vorschrift mit Beschluss vom 11.11.1998<sup>38</sup> für unvereinbar mit Art. 3 I GG. Zur Begründung führte es aus, die Steuerbefreiung bestehe unabhängig von der Er-

<sup>28</sup> Bestätigt durch BVerfG HFR 1993, 127.

<sup>29</sup> Lindberg in: *Frotscher (Hrsg.)*, EStG Bd. 4, § 22 Rn. 182. Angesichts dieser zutreffenden Begründung fragt sich jedoch, warum die grundsätzlich unter denselben Einschränkungen stehende Tätigkeit eines kommunalen Amtsträgers unter § 18 EStG fällt.

<sup>30</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages v. 21.02.1996, BGBl I 1996, 326, z.B. §§ 11 I, II, 18-26, 27 AbgG.

<sup>31</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland v. 06.04.1979, BGBl I 1979, 413, §§ 9ff. EuAbgG.

<sup>32</sup> Für Nordrhein-Westfalen: Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen v. 05.04.2005, GVNRW 2005, 259, z.B. §§ 5 I, II, 9-12, 13 AbgG NRW.

<sup>33</sup> Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments, ABl EU 2005, Nr. L 262/1, Art. 9 ff.

<sup>34</sup> Einen ausführlichen Überblick über die auf den verschiedenen Ebenen in Betracht kommenden Bezüge bietet *Stalbold*, Die steuerfreie Kostenpauschale der Abgeordneten, 2004, 21 ff.

<sup>35</sup> *Lohr*, DStR 1997, 1230, 1232.

<sup>36</sup> Der Begriff „Aufwendungen“ ist in diesem Zusammenhang weiter als der Werbungskostenbegriff zu verstehen, vgl. BFH BStBl III 1965, 144.

<sup>37</sup> *Bergkemper* in: *Herrmann/Heuer/Raupach (Hrsg.)*, EStG/KStG Bd. 2, § 3 Nr. 12 Rn. 10.

<sup>38</sup> BVerfGE 99, 280.

füllung des steuergesetzlichen Tatbestandes des Aufwandes, seiner Nachweisbarkeit und Verifikation. Durch die pauschale Aufwandsentschädigung würden auch Zeitaufwand, Verdienstausschlag und Arbeitsleistung ausgeglichen. Für eine Privilegierung derartiger Entschädigungen bestünde jedoch kein besonderer, die Ausnahme sachlich rechtfertigender Grund. Es werde durch das Tatbestandsmerkmal der „Festsetzung“ lediglich auf die Qualifikationskompetenz von Bundesregierung und Parlament verwiesen. Dies seien jedoch nicht steuerliche, sondern sachfremde Maßstäbe. Statt die Vorschrift für nichtig zu erklären wurde dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, die Steuerbefreiung insgesamt zu beseitigen, sie auf den tatsächlich entstandenen, nachweisbaren Aufwand zu begrenzen, den Erwerbisaufwand in der Steuerfreiheit pauschalierend zu beschränken oder andere Vereinfachungsstatbestände zur Vermeidung oder Beschränkung von Nachweis- oder behördlichen Überprüfungspflichten einzuführen. Auf das Urteil wurde trotz zahlreicher zwischenzeitlicher Änderungen des Einkommensteuergesetzes bisher nicht reagiert. Wegen des in diesem Bereich vorliegenden teilweise selbstgeschaffenen Kontrolldefizits<sup>39</sup> ist nicht zu erwarten, dass in näherer Zeit erneut ein Verfahren vor dem BVerfG angestrengt wird. Wegen seiner Verfassungswidrigkeit sollte § 3 Nr. 12 S. 1 EStG nur noch im engst möglichen Sinne verstanden werden. Durch das Erfordernis einer „Zahlung“ aus „öffentlichen Kassen“ scheidet eine Auslegung im Hinblick auf die Gewährung von Sachbezügen

<sup>39</sup> Die Formulierung „strukturelles Kontrolldefizit“ präzisiert die Formel von der „Entscheidung in eigener Sache“ dahingehend, dass sich einige Rechtskomplexe bereits durch die Verfassungsstruktur selbst der Rechtskontrolle entziehen, vgl. hierzu ausführlich *Streit*, Entscheidung in eigener Sache, 2006, 179 ff. Das Kontrolldefizit ist in diesem Fall zum Teil wegen des prozessualen Problems mangelnder Klagebefugnis ein strukturelles (*Drysch*, DStR 2008, 1217, 1223 plädiert vorliegend für eine Ausnahme, um die „Beseitigung eines solchen Unrechtszustandes“ zu ermöglichen. Kritisch auch *Tipke*, FR 2006, 949 (950), zum Teil ist es aber auch selbstgeschaffen, weil die Finanzbehörden erst durch einfachgesetzlichen Akt keine Ermächtigungsgrundlage zur Überprüfung der Aufwendungen mehr haben.

aus.<sup>40</sup> Auf Bundesebene kommt für die steuerfreie Aufwandsentschädigung vor allem der finanzielle Anteil der Amtsausstattung nach § 12 AbgG in Betracht. Reisekostenerstattungen sind nach § 3 Nr. 13 EStG steuerbefreit.

### 3. Behandlung der Ausgaben

§ 22 Nr. 4 S. 2 EStG bestimmt, dass durch das Mandat veranlasste Aufwendungen nicht als Werbungskosten abgezogen werden dürfen, wenn hierfür Aufwandsentschädigungen gezahlt werden. Die Vorschrift scheint als Bestätigung des allgemeinen Abzugsverbotes (§ 3c I EStG) deklaratorisch zu wirken. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr schließt sie den Werbungskostenabzug durch die Formulierung „wenn“ kategorisch aus, wohingegen § 3c I EStG den Abzug nur ausschließt, „soweit“ steuerfreie Einnahmen vorliegen. Weil § 3 Nr. 12 S. 1 EStG verfassungswidrig ist, unterfallen ihm nach hier vertretener Ansicht keine Sachleistungen. § 22 Nr. 4 S. 2 EStG verbietet den Abzug von Werbungskosten auch in diesem nicht steuerbefreiten Bereich von Aufwandsentschädigungen. Darüber hinaus schließt § 22 Nr. 4 S. 2 EStG auch einen Werbungskostenabzug aus, soweit pauschale Entschädigungsleistungen durch tatsächlichen Aufwand überstiegen werden.<sup>41</sup> Wenn für Aufwendungen jedoch überhaupt keine Aufwandsentschädigung geleistet wird, ist ein Werbungskostenabzug nach den allgemeinen Grundsätzen möglich. Sonder-, Partei- und Fraktionsbeiträge sind nur im Rahmen von §§ 10b II, 34g EStG abzugsfähig, um deren Voraussetzungen nicht zu umgehen.<sup>42</sup>

§ 22 Nr. 4 S. 3 EStG enthält ein Abzugsverbot für Wahlkampfkosten von Landes-, Bundes-, und Europaabgeordneten. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass Mandatsbewerbern regelmäßig ein Anspruch auf Erstattung von Wahlkampfkosten zusteht. Es kommt jedoch nicht darauf an, ob im konkreten Fall ein solcher Anspruch bestand. Auch wenn der Bewerber das

<sup>40</sup> v. *Beckenrath* in: *Kirchhof/Söhn/Mellin* (Hrsg.), EStG Bd. 15, § 3 Nr. 12 Rn. B 12/42.

<sup>41</sup> *Risthaus* in: *Herrmann/Heuer/Raupach* (Hrsg.), EStG/KStG Bd. 10, § 22 Rn. 472.

<sup>42</sup> BFH BStBl II 1988, 433.

angestrebte Mandat nicht erhält, findet keine Berücksichtigung von Wahlkampfkosten statt.<sup>43</sup>

#### **D. Steuerliche Behandlung von Zuwendungen an politische Parteien und Wählergemeinschaften**

Indem der Staat Zuwendungen an politische Parteien und Wählervereinigungen steuerlich begünstigt, belohnt er die Zuwendenden. Grundsätzlich problematisch mag hierbei erscheinen, dass von einer steuerlichen Begünstigung nur diejenigen Bürger partizipieren, deren zu versteuerndes Einkommen ohne die Berücksichtigung derartiger Zuwendungen überhaupt eine Steuerschuld generiert. Da jedoch die wenigen Bürger, welche die Grundfreibeträge unterschreiten von der Möglichkeit zu Spenden mangels Finanzkraft häufig keinen Gebrauch machen können, bewegt sich die steuerliche Begünstigung derartiger Zuwendungen im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Die steuerliche Behandlung von Zuwendungen an politische Parteien und Wählergemeinschaften weist eine bewegte Änderungshistorie auf. Im Folgenden soll ausgehend von einer Analyse der einschlägigen Rechtsprechung ein Überblick über die Umsetzung der hier zu berücksichtigenden Interessen gegeben werden.

#### **I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu politisch motivierten Zuwendungen**

Die steuerliche Förderung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen an politische Parteien und Wählervereinigungen bewegt sich in einem sensiblen Bereich. Sie ist deshalb von einer starken Einflussnahme durch die Rechtsprechung des BVerfG geprägt.

Der Staat ist von Verfassungswegen nicht verpflichtet, politische Parteien durch die Gewährung von Steuervorteilen auf Zuwendungen mittelbar zu finanzieren.<sup>44</sup> Verfassungsrechtlich ist er hieran aber auch nicht gehindert, muss bei Ergreifung dieser Möglichkeit jedoch übergeordne-

te Verfassungsprinzipien beachten.<sup>45</sup> Normen, die ihrem Wortlaut nach keine Ungleichbehandlung politischer Organisationen nach sich ziehen, können gleichwohl verfassungswidrig sein, wenn ihre materiell-rechtliche Wirkung eine Ungleichbehandlung zur Folge hat.<sup>46</sup> Bei der steuerlichen Förderung politischer Zuwendungen treten zu den übrigen, in der Steuergesetzgebung zu beachtenden Verfassungsprinzipien zwei an der demokratischen Willensbildung orientierte spezielle Gleichheitssätze hinzu: Politische Organisationen haben ein Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb.<sup>47</sup> Für politische Parteien ergibt sich dies aus Artt. 3 I, 21 GG; für Wählervereinigungen sind die Artt. 3 I, 9, 28 I S. 2 GG maßgeblich. Der Gesetzgeber muss bei jedem – auch nur mittelbaren – Eingriff in den Bereich des politischen Wettbewerbes eine Einschränkung seines Gestaltungsspielraums auf das Vorliegen zwingender Gründe für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung achten.<sup>48</sup> Der Staat darf also durch Steuervergünstigungen für politische Zuwendungen die von ihm vorgefundene politische Wettbewerbslage grundsätzlich nicht in ins Gewicht fallender Art und Weise verzerren.<sup>49</sup> Spiegelbildlich zum Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb haben die Bürger nach Art. 3 I GG ein Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Einschränkungen dieses Rechtes müssen sich ebenfalls am strikten, formalen Gleichheitssatz messen lassen.<sup>50</sup> Beide Grundrechte stehen grundsätzlich in einer Abhängigkeit zueinander. Ist das eine Grundrecht verletzt, so ist ohne das Hinzutreten korrigierender Elemente<sup>51</sup> grund-

<sup>45</sup> BVerfGE 8, 51, 63; 52, 63, 81 f.

<sup>46</sup> BVerfGE 8, 51, 64.

<sup>47</sup> BVerfGE 6, 273, 280; 8, 51, 62 f.; 24, 300, 357 f.; 52, 63, 84; 69, 92, 108; 78, 350, 358; 99, 69, 78.

<sup>48</sup> BVerfGE 8, 51, 68 f.; 24, 300, 360 f.; 52, 63, 88; 73, 40, 71; 121, 108, 122.

<sup>49</sup> BVerfGE 69, 92 109; 73, 40, 89; 85, 264, 297, 313; 99, 69, 78 f.; 121, 108, 123.

<sup>50</sup> BVerfGE 52, 63, 88; 69, 92, 107 f.; 99, 69, 78; 121, 108, 121 f.

<sup>51</sup> Ein Versuch, die strukturelle Benachteiligung kleiner und die Interessen einkommensschwacher Schichten vertretender Parteien durch die Gewährung einer Ausgleichszahlung zu kompensieren, war die Einführung

<sup>43</sup> BFH BStBl II 1988, 266; BFH/NV 1994, 175.

<sup>44</sup> BVerfGE 52, 63, 81 f.

sätzlich auch das andere Grundrecht in nicht gerechtfertigter Weise beeinträchtigt.

Der Staat darf die politische Meinung der Bezieher von Großeinkommen nicht in verstärktem Maße gegenüber der Meinung von Beziehern kleinerer Einkommen steuerlich prämiieren.<sup>52</sup> Wenn die Berücksichtigung der Zuwendungen auf Ebene der Bemessungsgrundlagenermittlung stattfindet, liegt eine volle Progressionswirksamkeit der Aufwendungen vor. Insbesondere die Anknüpfung an einen bestimmten Prozentsatz der Einkünfte, des Umsatzes oder an eine zu hohe Obergrenze zur Bemessung der maximal absetzbaren Zuwendungshöhe stellt einen nicht gerechtfertigten Eingriff dar.<sup>53</sup> Durch das Zusammentreffen sehr hoher oder flexibler Obergrenzen für den Spendenabzug mit einem progressionswirksamen Zuwendungsabzug werden nämlich die Bezieher hoher Einkommen in doppelter Art und Weise bevorzugt. Zum einen sind nur sie in der Lage, hohe Obergrenzen wirklich auszuschöpfen, zum anderen erhalten sie durch die einkommensteuerliche Progression einen verhältnismäßig höheren Steuervorteil. Dies bewirkt eine Anreizdiskrepanz zuungunsten der Bezieher kleinerer Einkommen.<sup>54</sup> Von einer solch strukturellen Bevorzugung von Großverdienern profitieren tendenziell politische Organisationen, die Schwerpunkte in der Wirtschafts- und Kapitalmarktpolitik setzen.<sup>55</sup> Die steuerliche Begünstigung politischer Zuwendungen muss also so ausgestaltet sein, dass einer Mehrzahl der Steuerpflichtigen die Möglichkeit eröffnet bleibt, in vergleichbarer Weise an der Steuervergünstigung teilzuhaben.<sup>56</sup> Die Gewährung steuerlicher

des sog. Chancenausgleichs nach § 22a PartG (vgl. hierzu BT-Drs. 10/697, 4). Hätte diese Regelung die ihr zugeordnete Funktion erfüllt – da sie dies nicht tat, wurde sie durch BVerfGE 85, 264 für verfassungswidrig erklärt –, wäre zwar die Chancengleichheit politischer Parteien gewahrt, ein Eingriff in das Recht zur gleichen Teilnahme an der politischen Willensbildung der Steuerpflichtigen jedoch immer noch denkbar gewesen.

<sup>52</sup> BVerfGE 8, 51, 69; 24, 300, 358 f.

<sup>53</sup> BVerfGE 52, 63, 91.

<sup>54</sup> BVerfGE 8, 51, 69; 73, 40, 72 f.; 85, 264, 316.

<sup>55</sup> BVerfGE 8, 51, 67.

<sup>56</sup> BVerfGE 52, 63, 91.

Vorteile für Zuwendungen natürlicher Personen an politische Parteien und Wählervereinigungen ist demzufolge verfassungsrechtlich nur insoweit unbedenklich, als sich die Förderung auf Zuwendungen in einer auch für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbaren Größenordnung beschränkt.<sup>57</sup> Der Staat darf durch die steuerliche Begünstigung von Spenden keine – wenn auch durch Art. 21 I S. 4 GG offenzulegende – Gefahr der bestimmenden politischen Einflussnahme Einzelner fördern.<sup>58</sup> Politische Spenden von Körperschaften dürfen steuerlich nicht begünstigt werden, da ansonsten diejenigen Personen, welche hinter Körperschaften stehen, eine zusätzliche Möglichkeit staatlich geförderter Einflussnahme auf die politische Willensbildung erhalten, welche den übrigen Bürgern vorenthalten bleibt. Die körperschaftsteuerliche Begünstigung von Parteispenden verstößt deshalb gegen das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung.<sup>59</sup>

Der Gesetzgeber muss die Unterschiede zwischen kommunalen Wählervereinigungen und politischen Parteien nicht außer Betracht lassen. Politische Parteien zeichnen sich durch eine vorwiegend am Staatsganzen orientierte Politik mit einer dementsprechend starken Differenzierung von Aufgaben und Organisation aus. Diesen kostenträchtigen Faktoren steht auf Seiten der kommunalen Wählervereinigungen eine vorwiegend auf die Kommune zugeschnittene Organisation

<sup>57</sup> BVerfGE 85, 264, 316.

<sup>58</sup> BVerfGE 73, 40, 83 f.

<sup>59</sup> Vgl. das Sondervotum BVerfGE 73, 40, 103 f. und später dann 85, 264, 315. Das Gericht stellte nicht fest, ob die steuerliche Begünstigung politischer Spenden von Körperschaften darüber hinaus eine Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb nach sich zieht. Da in Deutschland die GmbH mit Abstand die häufigste körperschaftsteuerpflichtige Rechtsform ist (in 2004 etwa 93 % aller körperschaftsteuerpflichtigen, vgl. Bundesamt für Statistik, im Internet abrufbar unter <http://offenedaten.de/package/de-statis-statistik-73211>, zuletzt besucht am 15.02.2011) und deren Gründung mit hohen Kosten verbunden ist (vgl. § 5 I GmbHG), erscheint es – trotz der Möglichkeit, eine GmbH mit beliebig vielen Gesellschaftern zu gründen – naheliegend, dass hinter den meisten Körperschaften eher gutverdienende Personengruppen stehen, welche diejenigen politischen Organisationen fördern, die ihren Interessen am ehesten gerecht werden.

gegenüber, welche sich in einem niedrigeren Finanzbedarf widerspiegelt. Dementsprechend greifen Differenzierungen zulasten der kommunalen Wählergemeinschaften, wenn sie nur eine geringe steuerliche Auswirkung haben, nicht in ins Gewicht fallender Art und Weise in den politischen Wettbewerb ein.<sup>60</sup> So liegt keine unzulässige Wettbewerbsverzerrung von Seiten des Staates vor, wenn die maximale steuerliche Auswirkung einer Steuervergünstigung von Zuwendungen an politische Parteien bei ca. 300 DM je Steuerpflichtigen und Veranlagungszeitraum liegt.<sup>61</sup> Jedoch sind kommunale Wählervereinigungen in ihrem Recht auf politische Chancengleichheit verletzt, wenn sie von Zuwendungsregelungen ausgeschlossen sind, welche Spendenabzüge über 100.000 DM zulassen.<sup>62</sup> Ein ins Gewicht fallender Eingriff liegt auch vor, wenn der Gesetzgeber kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände von einer Erbschaft- und Schenkungsteuerbefreiung ausschließt, welche für Zuwendungen an politische Parteien gewährt wird. Die Wählervereinigungen sehen sich hinsichtlich eines Teiles der eingeworbenen Zuwendungen mit einer Steuerlast konfrontiert.<sup>63</sup> Auf der anderen Seite kann der Zuwendende mit seiner durch die Steuerlast geschmälernten Zuwendung nicht die gleiche Wirkung erzielen, wie derjenige, der die gleiche Summe an eine politische Partei spendet, ist also in seinem Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung verletzt.<sup>64</sup>

## II. Der einkommensteuerliche Abzug von Spenden an politische Parteien und Wählervereinigungen, §§ 10b II, 34g EStG

Spenden sind als Sonderausgaben nach § 2 IV EStG zu qualifizieren. Dies hat zur Folge, dass sich ihr Abzug auf der Ebene der Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage voll progressionswirksam auswirkt. Eine Ausnahme hiervon macht § 34g EStG, der Zuwendungen an politische Parteien und Vereine ohne Parteicharakter

jeweils bis zur Höhe von 1.650 € direkt steuermindernd wirken lässt. Durch die Verlagerung dieser Zuwendungen aus dem Bereich der Einkommensermittlung hin zur festzusetzenden Steuer (§ 2 VI EStG) wird eine Progressionsneutralität der entsprechenden Aufwendungen erwirkt. Die Durchbrechung der durch die Progression zum Ausdruck gebrachten vertikalen Steuergerechtigkeit<sup>65</sup> wird durch das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung und das Recht politischer Akteure auf Chancengleichheit gerechtfertigt. Erst Zuwendungen, die nicht durch die Höchstbeträge des § 34g EStG aufgebraucht sind, stellen bis zur Höhe von 1.650 € abzugsfähige Sonderausgaben nach § 10b II EStG dar. Da § 34g EStG trotz seiner Stellung am Ende der Einkommensteuerermittlung vorrangig vor § 10b II EStG Anwendung findet, erscheint es sinnvoll, diesen zunächst zu erörtern und dann auf § 10b II EStG einzugehen.

### 1. § 34g EStG

Die §§ 34g, 10b II EStG verwenden den Begriff der Zuwendung. Gemeint sind hiermit Spenden und Mitgliedsbeiträge. Nach § 34g S. 1, 2 EStG ermäßigt sich die tarifliche Einkommensteuer bei Zuwendungen an politische Parteien iSd. § 2 PartG und die dort bezeichneten Vereine ohne Parteicharakter um 50 % der Zuwendungen, höchstens jedoch um jeweils 825 €. Wie sich aus S. 2 der Vorschrift ergibt, enthält die Norm zwei voneinander unabhängige Tatbestände, was zur Folge hat, dass ein Steuerpflichtiger sowohl für Zuwendungen an Parteien, als auch an Wählergemeinschaften jeweils eine Steuerermäßigung von 825 € erzielen kann.

Der Begriff der Partei in § 34g S. 1 Nr. 1 EStG ist durch Bezugnahme auf § 2 PartG hinreichend konkretisiert. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Begriff des Vereins ohne Parteicharakter sinnvoll gewählt wurde. Nach § 34g S. 1 Nr. 2 S. 1 lit. a) EStG darf der Zweck des Vereins ausschließlich die Teilnahme an Wahlen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene mit eigenen

<sup>60</sup> BVerfGE 69, 92, 110 f.

<sup>61</sup> BVerfGE 69, 92, 111.

<sup>62</sup> BVerfGE 78, 350, 361.

<sup>63</sup> BVerfGE 121, 108, 124, 126 f.

<sup>64</sup> BVerfGE 121, 108, 128 ff.

<sup>65</sup> Hierzu ausführlich *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung Bd. 2, 2. Aufl. 2003, 837 ff.

Wahlvorschlägen sein.<sup>66</sup> Da § 2 I PartG jedoch die Wahlbeteiligung auf Bundes- oder Landesebene als Voraussetzung für die Anerkennung einer Vereinigung als Partei nennt, ergibt sich eine Überschneidung. Der mit § 2 I PartG funktional abgegrenzte Parteibegriff ist auch auf Wählergemeinschaften anzuwenden, die an Wahlen auf Landes- und Bundesebene teilnehmen. Richtigerweise sind derartige Vereinigungen unabhängig von „entgegenstehenden Lippenbekenntnissen“<sup>67</sup> bei Erfüllung der übrigen in § 2 PartG genannten Tatbestandsmerkmale als politische Parteien zu behandeln. Für die Anwendung des § 34g S. 1 Nr. 2 EStG verbleiben mithin nur Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene.<sup>68</sup>

Diese auf den ersten Blick eher akademisch erscheinende Differenzierung zeitigt gewichtige Folgen, vergleicht man die nur für Wählergemeinschaften geltenden Ausschlusskriterien nach § 34g S. 1 Nr. 2 S. 1 lit. b) S. 2 bis 4 EStG mit den Gründen für die Beendigung der Parteieigenschaft nach § 2 II PartG. Nach § 34g S. 1 Nr. 2 S. 1 lit. b) EStG muss der Verein ohne Parteicharakter bei der jeweils letzten Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahl mindestens ein Mandat errungen haben, oder der jeweils zuständigen Wahlleitung angezeigt haben, dass er bei der jeweils nächsten entsprechenden Wahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilnehmen will. § 34g S. 1 Nr. 2 S. 2 EStG bestimmt, dass die Ermäßigung für Beiträge und Spenden bei Nichtteilnahme an der jeweils nächsten Wahl nur für die bis zum Wahltag geleisteten Spenden gewährt wird.

<sup>66</sup> Nach BMF v. 16.06.1989, BStBl I 1989, 239 muss der Zweck sich in erster Linie auf die in § 34g S. 1 Nr. 2 EStG genannten politischen Ziele beschränkt sein. Die gelegentliche, beiläufige Durchführung geselliger Veranstaltungen ist jedoch unschädlich.

<sup>67</sup> *Morlok/Merten*, DÖV 2011, 125, 132 f. gehen noch einen Schritt weiter und fordern eine Einbeziehung auch kommunaler Wählergemeinschaften in den Parteienbegriff.

<sup>68</sup> *Theede*, Die Gemeinde SH 2007, 226, 228 f. unternimmt den Versuch, § 34g EStG durch verfassungskonforme Auslegung auch für Zuwendungen an Organisationen, die sich lediglich an Wahlen auf europäischer Ebene beteiligen, Bürgerinitiativen ohne Vereinscharakter und unabhängige Kandidaten auf Kommunalebene fruchtbar zu machen.

Nach S. 3 der Vorschrift wird die Ermäßigung nach vorhergehender Nichtteilnahme erst dann wieder gewährt, wenn der Verein sich mit eigenen Wahlvorschlägen an einer Wahl beteiligt hat; für diesen Fall sieht § 34g S. 1 Nr. 2 S. 4 EStG eine Berücksichtigung von Beiträgen und Spenden erst nach dem Beginn des Jahres vor, in dem die Wahl stattfindet. Nach § 2 II PartG verliert eine Partei ihre Rechtsstellung als Partei erst dann, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestags- oder Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat. Politische Parteien gelten also innerhalb einer Zeitspanne von sechs Jahren unabhängig von einer Wahlteilnahme als begünstigte Empfänger, Wählergemeinschaften hingegen müssen lückenlos an Wahlen teilnehmen, um begünstigte Spendempfeänger zu bleiben. Diese Ungleichbehandlung scheint sich jedoch im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen zu bewegen, bedenkt man, dass das BVerfG 1988 die Einbeziehung kommunaler Wählergemeinschaften in die politischen Spendentatbestände zu einer Zeit forderte, in der Zuwendungen an politische Parteien bis über 100.000 DM steuerlich begünstigt waren. Das Gericht hatte den vorangegangenen Parteispendentatbestand mit einer maximalen steuerlichen Auswirkung von ca. 300 DM schließlich noch als verfassungskonform bezeichnet. Das heutige Spendensystem bewegt sich in seinen möglichen steuerlichen Auswirkungen zwischen diesen beiden Polen, ist aber dennoch weit von der 1988 geltenden Rechtslage entfernt. Da kommunale Wählervereinigungen – insbesondere wenn sie nicht den gewünschten Wahlerfolg erzielen – wegen ihrer meist geringeren organisatorischen Verfestigung möglicherweise eher geneigt sind, sich in anderer Form oder auch nicht mehr zu engagieren, erscheinen die erhöhten Anforderungen an eine ernsthafte politische Betätigung als zulässige Ausübung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraumes.

## 2. § 10b II EStG

§ 10b II EStG gilt nur für Parteien im Sinne des § 2 PartG. Er schließt kommunale Wählervereinigungen vollständig aus. Durch einen erhöhten steuerlichen Anreiz wird so die politische Partei

als Zuwendungsempfänger attraktiver. Die Differenzierung wird vor allem mit einem durch die landes- bzw. bundespolitische Ausrichtung bedingt höheren Finanzbedarf begründet. Vor dem Hintergrund eines gegenüber kommunalen Wählervereinigungen tatsächlich höheren Finanzbedarfes, sowie der Frage, ob Zuwendungen an kommunale Wählergemeinschaften unter der geltenden Rechtslage überhaupt einer steuerlichen Begünstigung nach § 10b II EStG bedürften,<sup>69</sup> erscheint die ausschließliche Einbeziehung politischer Parteien durchaus sachgerecht.<sup>70</sup> Die an politische Parteien getätigten Zuwendungen dürfen nach § 10b II EStG insgesamt bis zur Höhe von 1.650 € je Kalenderjahr abgezogen werden, soweit sie nicht schon durch Anwendung des § 34g EStG verbraucht sind. Ein alleinstehender Steuerpflichtiger muss zur Erlangung einer höchstmöglichen Steuerentlastung also 3.300 € an politische Parteien und 1.650 € an kommunale Wählergemeinschaften spenden.

### III. Aufwendungen zur Förderung staatspolitischer Zwecke, § 4 VI EStG

Nach § 4 IV EStG sind Betriebsausgaben alle Aufwendungen, die durch den Betrieb verursacht sind. Für den Bereich der Überschusseinkünfte nimmt § 9 I EStG eine Definition der Werbungskosten als Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der entsprechenden Einnahmen vor. Zuwendungen an politische Parteien und Wählervereinigungen können also dem Grunde nach als Werbungskosten oder Betriebsausgaben zu qualifizieren sein, wenn sie einen Veranlassungszusammenhang zu entsprechenden Einnahmen aufweisen. § 4 VI EStG – der über § 9 V EStG für den Bereich der Überschusseinkünfte entsprechende Anwendung findet – sagt jedoch unter Bezugnahme auf § 10b II

EStG,<sup>71</sup> dass Aufwendungen zur Förderung staatspolitischer Zwecke keine Betriebsausgaben sind. Da sich der Betriebsausgabenbegriff nach einem einnahmeorientierten Veranlassungszusammenhang richtet, Spenden jedoch als freiwillig-altruistisch zu qualifizieren sind, scheint die Norm rein deklaratorischer Natur zu sein.<sup>72</sup> Das hat zur Folge, dass Aufwendungen dann weiterhin als Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten abzugsfähig sein können, wenn sie erwerbsnützig sind. Dieses Verständnis begegnet jedoch tiefgreifenden Bedenken. Ein unbeschränkter Abzug dieser Aufwendungen würde zu einer steuerlich unbegrenzten Begünstigung führen, mit der Folge, dass das oben geschilderte, am Prozess demokratischer Willensbildung ausgerichtete Interessengefüge in Schieflage geriete. Denn es ist naheliegend, dass sich politische Akteure durch Zahlungen von privatwirtschaftlicher Seite in Abhängigkeiten begeben können. Eben diese Verlagerung politischer Aktivitäten zugunsten der zahlenden Klientel, welche sich letztlich ein – wie auch immer geartetes – verbessertes Klima zur Einnahmeerzielung erkaufte, wäre ja die Minimalvoraussetzung im Sinne eines Veranlassungszusammenhangs für einen Werbungskosten- oder Betriebsausgabenabzug. Die Rechtsprechung des BVerfG, zu deren effektiver Umsetzung auch die durch die Erwerbstätigkeit motivierten Aufwendungen für politische Zwecke einbezogen werden müssen, würde konterkariert. Eine Grenze für die unbeschränkte steuerliche Begünstigung stellten dann lediglich die Beschränkungen des § 4 V EStG dar. Ein uneingeschränkter Abzug liefe dem für politische Parteien nach § 25 II Nr. 7 PartG geltenden Annahmeverbot für Spenden, die erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden, zuwider. Sie würde ein auf Empfängerseite verbotenes Verhalten auf Seite des Leistenden sogar noch steuerlich begünstigen, was vor dem Hintergrund der Einheit der

<sup>69</sup> Die sich aus der Anwendung von § 10b II EStG maximal ergebende Steuerersparnis für einen Alleinstehenden beträgt heute 1.650 € x 47,48 % (derzeitiger Spitzensteuersatz aus ESt und SolZ) = 783,42 €. Dieser Betrag als der maximal mögliche Vorteil politischer Parteien und ihrer Gönner ist in Anbetracht der zwischenzeitlichen Geldentwertung nicht weit von der ca. 300 DM betragenden maximalen Steuerersparnis nach der Rechtslage 1985 entfernt.

<sup>70</sup> A.A. Theede, Die Gemeinde SH 2007, 226, 227.

<sup>71</sup> Aus Gründen der Gleichbehandlung sind auch Aufwendungen nach § 34g EStG in die Norm hineinzulesen, vgl. Kirchhof/Geserich in: Kirchhof/Söhn/Mellin-hoff (Hrsg.), EStG Bd. 15, § 34g Rn. A 41.

<sup>72</sup> So auch die Ansicht der Innenausschussmehrheit, BT-Drs. 10/697, 7.

Rechtsordnung<sup>73</sup> nicht wünschenswert erscheint. Die Rechtsprechung löst das Problem der scheinbaren Inhaltslosigkeit des § 4 VI EStG mit einer Qualifizierung politisch motivierter Aufwendungen als gemischter, nicht aufteilbarer, nicht abziehbarer Aufwand der privaten Lebensführung nach § 12 Nr. 1 S. 2 EStG.<sup>74</sup> Sie vermag hiermit die allgemein auf die Verbesserung des rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Rahmen abzielenden Aufwendungen aus dem Betriebsausgabenbegriff auszuschneiden. Dies erfährt vor dem Hintergrund der aktuell geführten sog. „Sponsoringdebatte“ besondere Bedeutung. Sponsoring im klassischen Sinne wird als „die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen durch Unternehmen zur Förderung von Personen, Gruppen und/oder Organisationen in ... bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bereichen, mit der regelmäßig auch eigene unternehmensbezogene Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden“<sup>75</sup> verstanden. Ein solch echtes Sponsoring stellt unproblematisch Betriebsausgaben dar. Da den Aufwendungen im vorliegenden Fall jedoch regelmäßig keine solch werbende Gegenleistung gegenübersteht, die Motivation hierzu mithin in einem privaten bzw. nur mittelbar über eine politische Einflussnahme liegenden betrieblichen Interesse besteht, können sie nicht als echtes Sponsoring verstanden werden und müssen nach § 12 Nr. 1 S. 2 EStG als nicht abzugsfähig behandelt werden.<sup>76</sup> Jedoch findet diese Auffassung kaum Antworten auf Fälle, in denen der Leistung einer politischen Aufwendung ein handfester wirtschaftlicher Vorteil gegenübersteht; es sei nur erinnert an die millionenschweren Zuwendungen aus der Hotelbranche und den im Anschluss hieran verabschiedeten ermäßigten Umsatzsteuersatz für Beherbergungsumsätze nach § 12 Nr. 11 UStG.<sup>77</sup> In

derartigen Fällen wird der Rückgriff auf eine private Mitveranlassung schwieriger. Wenngleich es oftmals an einem nachweisbaren Kausalzusammenhang fehlt, sind dennoch Fälle denkbar, in denen an der Kausalität von Leistung und Gegenleistung kaum Zweifel bestehen können. Dann könnte eine betriebliche Veranlassung der Aufwendungen vorliegen mit der Folge, dass nach geltender Rechtslage ein Betriebsausgabenabzug möglich erscheint. Eine verfassungskonforme Auslegung des § 4 VI EStG scheitert an dessen ausdrücklicher Bezugnahme auf § 10b II EStG. Eine Anwendung von § 12 Nr. 1 S. 2 EStG auch bei vollständig betriebsdienlichen Aufwendungen erscheint nicht sachgerecht und strapaziert die Vorschrift nur über ihre bisherigen Abgrenzungsproblematiken hinaus. Zwecks Schaffung von Rechtsklarheit und zur Vermeidung von Widersprüchen sollte § 4 VI EStG deshalb dahingehend neu gefasst werden, dass er eine Umqualifizierung auch derjenigen politischen Aufwendungen vornimmt, welche ausschließlich durch die Einnahmeerzielung motiviert sind. So fände trotz eines eventuell gegebenen Veranlassungszusammenhangs zwischen Aufwendungen im politischen Bereich und der Generierung von Einnahmen eine Wegverlagerung aus der einnahmemotivierten Sphäre statt, um eine klare Trennlinie zwischen politischer Einflussnahme und einnahmeorientierter Betätigung zu ziehen. Eine solche Durchbrechung des objektiven Nettoprinzips ließe sich gut mit dem oben aufgezeigten spezifischen Gefährdungspotenzial der geltenden Rechtslage rechtfertigen.<sup>78</sup>

<sup>73</sup> Vgl. hierzu grundlegend *Baldus*, Die Einheit der Rechtsordnung, 1995.

<sup>74</sup> BFH BStBl II 1986, 373.

<sup>75</sup> BMF v. 18.02.1998, BStBl I 1998, 212.

<sup>76</sup> *Hey*, Parteisponsoring aus steuerrechtlicher Sicht, in: *Morlok/von Alemann/Streit (Hrsg.)*, Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, 107, 113 f., 117.

<sup>77</sup> Hierzu *Autor n.n.*, Hoteliers und Parteien: Große Geschenke erhalten die Freundschaft, Spiegel-Online v.

17.01.2010, im Internet abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,672409,00.html>, zuletzt besucht am 11.02.2011. Zwar würde ein begünstigter Umsatzsteuersatz im Allphasen-Nettosystem der Umsatzsteuer keine Mehreinnahmen für die Hoteliers bedeuten; dass sich der ermäßigte Umsatzsteuersatz in jedem Falle auf die Endpreise der Hotelzimmer auswirkt, kann man jedoch bezweifeln.

<sup>78</sup> Ebenfalls der Meinung, § 4 VI EStG ginge nicht weit genug *Tipke*, *StuW* 1985, 279, 285.

#### IV. Wegfall der Körperschaftsteuerbefreiung für Berufsverbände bei Zuwendungen an politische Parteien, § 5 I Nr. 5 S. 2 lit. b), S. 4 KStG

Nach § 5 I Nr. 5 S. 1 KStG sind Berufsverbände ohne öffentlich-rechtlichen Charakter sowie kommunale Spitzenverbände auf Bundes- oder Landesebene einschließlich ihrer Zusammenschlüsse, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Zweckbetrieb gerichtet ist, von der Körperschaftsteuer befreit. Seit 1994 sieht § 5 I Nr. 5 S. 2 KStG einen vollständigen Ausschluss der Steuerbefreiung vor, wenn Berufsverbände mehr als 10 Prozent ihrer Einnahmen für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien verwenden. Der Berufsverband verliert damit seinen Status als begünstigtes Steuersubjekt. Die Unterstützung oder Förderung politischer Parteien jedweder Höhe führt nach § 5 I Nr. 5 S. 4 KStG zu einer pauschalisierten Körperschaftsteuer in Höhe von 50 Prozent der Zuwendungen. Die Norm sollte ihrem Zweck nach weit verstanden und auch auf Zuwendungen an kommunale Wählervereinigungen angewandt werden.

Zwar stehen die Verfolgung allgemeinpolitischer Ziele sowie die Einnahme wirtschafts- oder sozialpolitischer Grundeinstellungen, welche allgemeine Belange des Berufs- oder Wirtschaftszweiges berühren, der Steuerbefreiung nicht entgegen,<sup>79</sup> jedoch wirken sich Zuwendungen, die Berufs- oder andere von der Vorschrift erfasste Verbände an politische Parteien tätigen, direkt negativ auf deren steuerlichen Status aus. Auslöser dieser starken Einschränkung der Steuerfreiheit war das Urteil des BVerfG vom 09.04.1992.<sup>80</sup> Das Gericht erklärte die bis dahin vom BFH praktizierte Rechtspraxis,<sup>81</sup> die Steuerbefreiung des Berufsverbands unberührt zu lassen, soweit dieser durch einmalige oder laufende Zahlungen,

die keinen erheblichen Teil seiner Einnahmen ausmachten, Einfluss auf die politische Willensbildung nahm, für verfassungswidrig. Begründet wurde die Entscheidung mit der Gefahr einer mittelbar politischen, steuerlich geförderten Einflussnahme auch über die Spendenhöchstbeträge hinaus. Zwar sind derartige mittelbare Einflussnahmen auf die politische Willensbildung wegen der unverändert vollen Abzugsfähigkeit der Beiträge auf Seiten des Verbandsmitglieds auch heute noch steuerlich begünstigt, die erhöhte Körperschaftsteuer, die der leistende Berufsverband auf der anderen Seite auf die Zuwendung entrichten muss, führt jedoch zu einer Kompensation des Steuervorteils.<sup>82</sup>

Der vollständige Wegfall der Steuerbefreiung nach § 5 I Nr. 5 S. 2 lit. b) KStG sowie die hohe Körperschaftsteuer auf Zuwendungen an politische Parteien sprechen dafür, dass vorliegend keine Steuerquelle erschlossen, sondern die Verwendung von Mitteln der Berufsverbände zugunsten politischer Parteien wirksam verhindert werden soll.<sup>83</sup> Diese gesetzgeberische Gestaltung stellt in Kombination mit dem Verbot der Annahme von Durchlaufspenden nach § 25 II Nr. 4 PartG auf den ersten Blick ein wirksames Mittel zur Verminderung der politischen Einflussnahme der Berufsverbände dar, begegnet jedoch angesichts der nach wie vor hohen Spendenbereitschaft der Berufsverbände Bedenken.<sup>84</sup> Das Anliegen der Norm, Steuervorteile auf Seiten des Verbandsmitglieds zu kompensieren, mag zwar erfüllt sein; rechtspolitisch ist jedoch zu erwägen, ob das Recht juristischer Personen, Zuwendungen in unbegrenzter Höhe an Parteien zu tätigen, nicht noch einmal grundsätzlich diskutiert werden müsste.<sup>85</sup>

<sup>79</sup> BFH BStBl III 1952, 221, 223; BStBl II 1981, 368; BStBl II 1982, 465; *Jäger/Lang*, Körperschaftsteuer 17. Aufl. 2005, 541.

<sup>80</sup> BVerfGE 85, 264, 318.

<sup>81</sup> Vgl. das grundlegende Rechtsgutachten des BFH BStBl III 1952, 228; kritisch hierzu *List*, BB 1984, 460; zu Widersprüchlichkeiten des Gutachtens *Groh*, NJW 1985, 993, 995.

<sup>82</sup> BT- Drs. 12/5574, 20.

<sup>83</sup> Dies nur hinsichtlich des § 5 I Nr. 5 S. 4 KStG feststellend: *Frotscher* in: *Frotscher/Maas (Hrsg.)*, KStG Bd. 1, § 5 Rn. 82 c.

<sup>84</sup> *Schütz*, Wie käuflich ist die Republik?, Stern vom 28.12.2010 im Internet abrufbar unter <http://www.stern.de/politik/deutschland/spenden-lobbyismus-kun-gelei-wie-kaeufl-ich-ist-die-republik-1638052.html>, zuletzt aufgesucht am 10.02.2011, zählt diverse Zuwendungen des Jahres 2009 auf.

<sup>85</sup> Vgl. aber BVerfGE 85, 264.

## V. Erbschaft- und Schenkungsteuerfreiheit von Zuwendungen an politische Parteien und Wählergemeinschaften, § 13 Nr. 18 ErbStG

Mit der einkommen- und körperschaftsteuerlichen Behandlung von Zuwendungen an politische Parteien und Wählergemeinschaften ist zwar die Berücksichtigung auf Seiten des Gebers geklärt, offen bleibt jedoch die Frage nach der steuerlichen Wirkung der Zuwendungen auf Empfängerseite. Nach § 1 I Nr. 1, 2 ErbStG stellen Erwerbe von Todes wegen sowie Schenkungen unter Lebenden grundsätzlich erbschaft- und schenkungsteuerpflichtige Vorgänge dar. Sowohl politische Parteien als auch Wählergemeinschaften können nach § 1923 BGB Erben sein. Um eine Steuerpflicht politisch motivierter Vermögenszuwendungen zu vermeiden, sieht § 13 I Nr. 18 ErbStG eine Steuerbefreiung vor. Zuwendungen an politische Parteien sind hiernach von der Steuerpflicht befreit, wenn diese die Kriterien des § 2 PartG erfüllen. § 13 I Nr. 18 lit. b) ErbStG stellt – angelehnt an die Tatbestandsmerkmale des § 34g EStG – Zuwendungen an Vereine ohne Parteicharakter von der Steuer frei. Hier gilt das zu § 34g S. 1 Nr. 2 S. 1 EStG Gesagte: Durch die Bezugnahme auf Bundestags- und Landtagswahlen kommt es zu einer Überschneidung mit dem funktionalen Parteibegriff des § 2 I PartG, so dass von § 13 I Nr. 18 lit. b) ErbStG nur kommunale Wählervereinigungen erfasst sind. § 13 I Nr. 18 lit. b) S. 2 ErbStG sieht einen sog. Nachsteuervorbehalt für Zuwendungen an eine Wählergemeinschaft vor, wenn der Verein an der jeweils nächsten Wahl nach der Zuwendung nicht teilnimmt, es sei denn, dass er sich ernsthaft um eine Teilnahme bemüht hat.<sup>86</sup> Ein nach einer Wahl zunächst steuerfreier Erwerb kann also mit Wirkung für die Vergangenheit steuerpflichtig werden. Die verschärften Anforderungen für Zuwendungen an kommunale Wählergemeinschaften finden ebenso wie die Einschränkungen des § 34g EStG ihren Grund im Bestreben einer Förderung von dauerhafter,

ernsthafter politischer Betätigung und erscheinen deshalb gerechtfertigt.

Nur unmittelbare Zuwendungen an die Partei bzw. Wählergemeinschaft zu deren freier, satzungsmäßiger Verfügung sind steuerbefreit. Zuwendungen, die durch eine ausdrückliche Auflage des Zuwendenden, sie etwa ausschließlich zur Förderung eines bestimmten Kandidaten zu verwenden, der freien Verwendungsmöglichkeit auf Seiten des Empfängers entzogen sind, fallen nicht unter die Befreiung.<sup>87</sup> Diese können auf Seiten des mit der Auflage Bedachten einen steuerpflichtigen Vorgang darstellen, §§ 7 I Nr. 2, 3 II Nr. 2 ErbStG. Allgemein für den Wahlkampf der Partei oder Wählergemeinschaft gedachte Zuwendungen sind als Zweckzuwendungen nach § 8 ErbStG ebenfalls nicht befreit. Unverbindliche Verwendungswünsche auf Seiten des Gebers sind jedoch unschädlich.<sup>88</sup> Von der Befreiung erfasst sind auch Zuwendungen, die an Abgeordnete oder Kandidaten mit der Anweisung gegeben werden, diese an die Partei bzw. Wählergemeinschaft weiterzuleiten, da in diesen Fällen die Bereicherung auf Seiten der Partei anfällt, §§ 7 I Nr. 2, 3 II Nr. 2 ErbStG. Da § 13 I Nr. 18 ErbStG von Zuwendungen spricht und hiermit auch Mitgliederbeiträge meint, greift der pauschale Steuerfreibetrag für Mitgliederbeiträge nach § 18 S. 1 ErbStG nicht, § 18 S. 2 ErbStG.

## E. Sonstige steuerliche Berührungspunkte

### I. Politik und gemeinnützige Zwecke, § 52 II S. 1 Nr. 7, 13, 24 AO

Das Gemeinnützigkeitsrecht ist Ausdruck staatlicher Anerkennung einer dem Gemeinwohl im weitesten Sinne dienenden nichtstaatlichen Tätigkeit. Allgemein lässt sich festhalten, dass gemeinnützige Körperschaften vielfach Aufgaben erfüllen, die sonst Bund, Länder und Gemeinden im Interesse der Bürger wahrnehmen müssten. Vom Gemeinnützigkeitsstatus einer Körper-

<sup>86</sup> Derartige Bemühungen sollen objektiv feststellbar sein; denkbar wäre z.B. ein Verfehlen der notwendigen Zahl der Unterschriften für einen Wahlvorschlag, vgl. BT-Drs. 11/11107, 9.

<sup>87</sup> FinMin NRW v. 14.11.1985, DB 1986, 621.

<sup>88</sup> *Kein-Hümbert* in: *Moench/Weinmann (Hrsg.)*, ErbStG, § 13 Rn. 112; *Meincke*, ErbStG, 14. Aufl. 2010, § 13 Rn. 57.

schaft hängen viele Steuererleichterungen und -befreiungen ab. Im Folgenden soll ein Überblick über das „Ob“ der Gemeinnützigkeit für politische Betätigungen im weitesten Sinne gegeben werden.<sup>89</sup>

## 1. Grundlagen

Die §§ 51 bis 68 AO regeln die steuerliche Behandlung solcher Körperschaften, die steuerbegünstigte Zwecke im gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Bereich verfolgen. Alle von den Vorschriften umfassten Körperschaften müssen nach den §§ 55 bis 57 AO ihre Zwecke selbstlos, ausschließlich und unmittelbar verfolgen. Nach § 52 I S. 1 AO verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. S. 2 der Vorschrift stellt klar, dass an den Begriff der Allgemeinheit hohe Anforderungen zu stellen sind. So ist keine Förderung der Allgemeinheit gegeben, wenn der Kreis der Personen, die gefördert werden, fest abgeschlossen ist, oder aufgrund besonderer Abgrenzung, wie z.B. nach räumlichen oder beruflichen Merkmalen dauerhaft nur klein sein kann. § 52 II S. 1 AO stellt einen Katalog von unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 förderungswürdigen Körperschaften auf.

## 2. Anwendungsbereich des § 52 II S. 1 Nr. 24 AO

Nach § 52 II S. 1 Nr. 24 AO ist die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich der AO als gemeinnützig anzuerkennen. Die Einschränkung auf den Geltungsbereich der AO erscheint doppeldeutig. Einerseits könnte hiermit eine Bezugnahme auf die Förderungshandlung gemeint sein, andererseits könnte sich die Einschränkung auf die Förderung eines Staatswesens im Geltungsbereich der AO beziehen. Vor dem Hintergrund des Wortlautes,

der auf die Förderung *des* demokratischen Staatswesens und nicht auf die Förderung *eines* Staatswesens rekurriert, erscheint es sachgerecht, nur die Förderung des inländischen demokratischen Staatswesens unter die Norm zu subsumieren.<sup>90</sup> Diese Form der Auslegung steht im Übrigen im Einklang mit § 51 II AO, dessen Anwendbarkeit bei Anknüpfung an eine inländische Förderungsaktivität kraft Spezialität ausgeschlossen wäre. Da er jedoch anwendbar bleibt, ist auch die im Ausland durchgeführte Förderung des inländischen demokratischen Staatswesens begünstigt, sofern sie natürlichen Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt im Inland zugute kommt oder zum Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland beitragen kann. Die Förderung eines ausländischen demokratischen Staatswesens kann jedoch ebenso wie die Förderung der europäischen Integration u.U. als Förderung internationaler Gesinnung, der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens im Sinne von § 52 II S. 1 Nr. 13 AO angesehen werden. Sofern man sie nicht dort verortet, ist jedenfalls über die Anwendung der Öffnungsklausel nach § 52 II S. 2, 3 AO nachzudenken, nach der eine Betätigung, welche zwar nicht unter den Katalog des § 52 II S. 1 AO fällt, die Allgemeinheit jedoch auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet entsprechend selbstlos fördert, für gemeinnützig erklärt werden kann.

## 3. Keine Förderung politischer Zwecke

Die finanzielle Unterstützung politischer Parteien widerspricht unabhängig von ihrer Höhe nach § 55 I Nr. 1 S. 3 AO dem Selbstlosigkeitserfordernis. Von der allgemeinen Förderung des demokratischen Staatswesens abzugrenzen ist die Förderung politischer Zwecke durch Einflussnahme auf die politische Meinungsbildung oder die Förderung politischer Parteien. Insoweit liegt kein gemeinnütziger Zweck vor.<sup>91</sup> Vor diesem Hintergrund ist der vielfach bei parteinahen Stiftungen anzutreffende Gemeinnützigkeitsstatus

<sup>89</sup> Nicht behandelt wird hingegen das „Wie“ der Gemeinnützigkeit, also die jeweiligen einzelsteuerrechtlichen Folgen. Vgl. hierzu ausführlich *Schauhoff (Hrsg.)*, Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, 430 ff, 823 ff.; *Buchna*, Gemeinnützigkeit im Steuerrecht, 9. Aufl. 2008, 448 ff.

<sup>90</sup> So auch *Uterhark* in: *Schwarz (Hrsg.)*, AO Bd. 1, § 52 Rn. 42.

<sup>91</sup> § 52 Rn. 15 AEAO 2009, BFH NV, 91, 485.

kritisch zu betrachten.<sup>92</sup> Ein Gemeinnützigkeitsstatus ist insgesamt und nicht nur teilweise im Hinblick auf nicht begünstigte Tätigkeiten zu versagen. Politische Stiftungen sollten wegen ihres engen Verhältnisses zu den politischen Parteien aus dem Gemeinnützigkeitsbegriff ausgeschlossen werden, solange sie diese finanziell oder faktisch unterstützen, um eine Umgehung der Spendenhöchstbeträge nach § 10b II EStG zu verhindern.<sup>93</sup>

Sofern nur bestimmte Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art verfolgt werden oder sich die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens auf den kommunalpolitischen Bereich beschränkt, scheidet gemäß § 52 II S. 1 Nr. 24 Hs. 2 AO die Förderungswürdigkeit aus. Der Gemeinnützigkeitsausschluss von auf den kommunalpolitischen Bereich beschränkten Bestrebungen findet seinen Grund in einer möglichen Vermischung persönlicher Interessen und politischer Betätigung.<sup>94</sup> Da § 55 I Nr. 1 S. 3 AO nur für politische Parteien gilt, stellt die Norm eine notwendige Ergänzung im Hinblick auf den Ausschluss kommunaler Wählervereinigungen dar. Der Begriff „kommunalpolitische Bestrebungen“ sollte deshalb dahingehend eng verstanden werden, dass ihm nur die Förderung aktiv politischer Bestrebungen unterfallen.

Da § 51 III AO eine Steuervergünstigung für solche Organisationen, welche Bestrebungen im Sinne des § 4 BVerfSchG fördern oder dem Gedanken der Völkerverständigung zuwiderlaufen, von vornherein ausschließt, ist die Förderung extremistischen Gedankenguts nicht gemeinnützig.

#### 4. Tätigkeit der Körperschaft; Abgrenzung zu § 52 II S. 1 Nr. 7 AO

Eine Förderung des demokratischen Staatswesens ist nur gegeben, wenn sich die Körperschaft umfassend, objektiv und neutral mit demokratischen Grundprinzipien beschäftigt. Diese lassen sich unmittelbar aus dem GG entnehmen.<sup>95</sup> Eine zur Zweckvermittlung gelegentlich vorgenommene Äußerung zu tagespolitischen Themen ist unschädlich, sofern Tagespolitik nicht den Mittelpunkt der Tätigkeit einer Körperschaft darstellt.<sup>96</sup>

Sofern der Zweck einer Körperschaft auf die Förderung der neutralen politischen Bildung gerichtet ist, kann eine gemeinnützige Förderung der Volksbildung nach § 52 II S. 1 Nr. 7 AO in Betracht kommen. Eine derartige Begünstigung ist für Fälle der unreflektierten Indoktrination oder der parteipolitisch motivierten Einflussnahme ausgeschlossen,<sup>97</sup> wobei eine völlige Wertneutralität jedoch nicht erforderlich erscheint.

#### II. Aberkennung der Amtsfähigkeit und Wählbarkeit als Nebenfolgen bei Begehung bestimmter Steuerstraftaten, § 375 I AO

§ 375 I AO sieht für bestimmte Steuerstraftaten die Möglichkeit der gerichtlichen Verhängung strafrechtlicher Nebenfolgen nach § 45 II StGB vor. Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen Steuerhinterziehung (§ 370 AO), Bannbruchs (§§ 372 II, 373 AO), Steuerhhelei (§ 374 AO) oder der Begünstigung der genannten Steuerstraftaten (§ 369 I Nr. 4 AO, § 257 StGB) kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und das passive Wahlrecht nach § 45 II StGB für die Dauer von zwei bis fünf Jahren aberkennen. Dass Amtsfähigkeit und Wählbarkeit im vorliegenden Fall nur zusammen aberkannt werden können, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 375 I AO.<sup>98</sup>

<sup>92</sup> *Sikora*, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, 62 f. zählt einige Beispiele für die aktive Förderung politischer Parteien durch die ihnen nahestehenden Stiftungen auf.

<sup>93</sup> A.A. *Merten*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 52 f., die für eine Entscheidung zugunsten der Gemeinnützigkeit parteinaher Stiftungen auf deren politisch motivierte Bildungsarbeit, nicht jedoch auf eine Gefahr der Umgehung des § 10b II EStG durch sonstiges gemeinnützigkeitsschädliches Verhalten abstellt.

<sup>94</sup> So auch v. *Wallis*, DStZ 1983, 135; ähnlich *Tipke* in: *Tipke/Kruse* (Hrsg.), AO/FGO Bd. 1, § 52 Rn. 51 m.w.N.

<sup>95</sup> Beispiele nennen *Felix/Streck*, DStZ 1984, 79.

<sup>96</sup> BFH BStBl II 1984, 844; FG Köln EFG 96, 1091.

<sup>97</sup> BFH BStBl II 2000, 200.

<sup>98</sup> *Dumke* in: *Schwarz* (Hrsg.), AO Bd. 4, § 375 Rn. 4; *Wannemacher/Meyer* in: *Beermann/Gosch* (Hrsg.), AO/FGO Bd. 3, § 375 Rn. 7, 8; a.A. *Joecks* in: *Franzen/Gast/Joecks* (Hrsg.), Steuerstrafrecht, 7. Aufl.

Auch der Normzweck, die Staatsautorität vor der Repräsentation durch ungeeignete Personen zu schützen, spricht hierfür. Anordnung und Dauer des Rechtsstellungsverlustes stehen – anders als die von Gesetzes wegen eintretenden Rechtsfolgen des § 45 I StGB – im Ermessen des Strafrichters.

Öffentliche Wahlen im Sinne des § 375 AO sind alle Wahlen in öffentlichen Angelegenheiten, also Wahlen zu Volksvertretungen ebenso wie Wahlen zu Organen öffentlich-rechtlich funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften. Die Wählbarkeit in privatrechtlichen und kirchlichen Verhältnissen wird jedoch nicht von § 375 I AO berührt. Dies hat gleichwohl nicht zur Folge, dass derjenige, der von seinem öffentlich-rechtlichen Passivwahlrecht ausgeschlossen ist, seine politische Einflussnahme – und hiermit letztlich auch eine zumindest mittelbar öffentlich-rechtliche Repräsentationsmöglichkeit – durch die Wahl zu einem Organ einer politischen Partei behalten kann. Denn nach § 10 I S. 4 PartG kann Mitglied einer Partei nicht sein, wer infolge eines Richterspruches kein aktives oder passives Wahlrecht besitzt.<sup>99</sup> Nicht auszuschließen wäre eine derartige Konstellation jedoch für kommunale Wählergemeinschaften, die mangels Parteistatus bisher nicht unter § 10 I S. 4 PartG fallen. Obwohl viele kommunale Wählergemeinschaften für derartige Fälle Regelungen in ihren Satzungen treffen,<sup>100</sup> erscheint eine gesetzgeberische Lösung des Problems zwecks einheitlicher Rechtsanwendung sinnvoll.

## F. Zusammenfassung

Politische Betätigung wird durch das Steuerrecht in vier verschiedenen Bereichen geregelt. Den

ersten Komplex stellt die Besteuerung politischer Organisationen dar. Politische Parteien und Wählergemeinschaften sind nach § 5 I Nr. 7 KStG sachlich von der Körperschaftsteuer befreit. Diese Befreiung deckt alle Aktivitäten ab, soweit kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten wird. Umsatzsteuerlich unterscheiden sich politische Organisationen im Außenbereich nicht von sonstigen Unternehmern, sie können steuerbare und steuerpflichtige Umsätze tätigen. Zwischen den Unterorganisationen einer politischen Partei getätigte steuerbare Umsätze sind regelmäßig nach § 4 Nr. 18a UStG steuerbefreit. Die Vorschrift ist aus Gründen politischer Gleichbehandlung auf kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände entsprechend anzuwenden. Angesichts der aktuellen EuGH-Rechtsprechung ist jedoch zweifelhaft, ob überhaupt noch ein Anwendungsbereich besteht.

Der zweite Bereich steuerlich geregelter politischer Betätigung umfasst die Besteuerung politischer Akteure. Diese ist auf Kommunalebene anders ausgestaltet, als auf Landes-, Bundes- oder Europaebene. Kommunale Wahlbeamte erzielen regelmäßig Einkünfte aus selbständiger Arbeit, Abgeordnete auf höheren Ebenen beziehen sonstige Einkünfte. Beide Gruppen erhalten steuerfreie Einnahmen nach § 3 Nr. 12 EStG. Die steuerfreie Aufwandspauschale nach § 3 Nr. 12 S. 1 EStG wird trotz ihrer Verfassungswidrigkeit nach wie vor gewährt, ist aber aus diesem Grunde im engsten möglichen Sinne zu verstehen. Für Aufwendungen sind die Abzugsverbote nach §§ 3c I, 22 Nr. 4 S. 2 EStG zu beachten. Anders als auf kommunaler Ebene unterliegen Wahlkampfkosten von Landes-, Bundes- und Europaabgeordneten dem Abzugsverbot nach § 22 Nr. 4 S. 3 EStG.

Die steuerliche Regelung von Zuwendungen an politische Organisationen stellt den dritten Bereich dar. Das aus Art. 3 I GG abgeleitete Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung und das Recht der politischen Akteure auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Artt. 3 I, 21 GG für politische Parteien bzw. Artt. 3 I, 9, 28 I S. 2 GG für Wählervereinigungen) erzeugen ein Spannungsverhältnis, dem auch die steuerliche Behandlung

2009, § 375 Rn. 11; Kutzner in: Kohlmann (Hrsg.), Steuerstrafrecht Bd. 1, § 375 Rn. 24 mwN.

<sup>99</sup> Siehe hierzu den Beitrag von J. Oelbermann „Automatischer Verlust der Parteimitgliedschaft für verurteilte Kriminelle – Sinn und Unsinn einer solchen Regelung“ in diesem Heft.

<sup>100</sup> Vgl. z.B. die Satzungen der Freien Wähler Burgenland (§ 11) oder des Bürgerbundes Bad Doberan (§ 22), unter <http://www.freie-waehler-burgenlandkreis.de/ueber.php> und <http://www.buergerbund.com/html/satzung.html> online abrufbar, zuletzt besucht am 11.02.2011.

„politischer Zuwendungen“ Rechnung tragen muss. Die Spendenabzugstatbestände finden sich in den §§ 10b II, 34g EStG. § 4 VI EStG geht nach seinem derzeitigen Wortlaut nicht weit genug. Alle politisch motivierten Aufwendungen sollten aus der betrieblichen bzw. beruflichen Sphäre ausgeschieden werden, um so Rechtsklarheit zu schaffen, eine Umgehung der Spendenhöchstbeträge zu verhindern und Einflussnahmen auf die politische Willensbildung nicht zusätzlich steuerlich zu fördern. Berufsverbände müssen nach § 5 I Nr. 5 S. 2 lit. b) KStG mit einem Verlust ihrer Steuerbefreiung rechnen, wenn sie zu hohe politische Zuwendungen tätigen. Diese Zuwendungen werden unabhängig von ihrer Höhe nach § 5 I Nr. 5 S. 4 KStG mit einer Steuer von 50% der Zuwendung belegt, um beim Mitglied entstehende Steuervorteile zu kompensieren. Zuwendungen an politische Parteien und Wählergemeinschaften sind regelmäßig nach § 13 I Nr. 18 ErbStG von der Erbschaft- und Schenkungsteuer befreit.

Als vierter und letzter Komplex sind die sonstigen steuerlichen Berührungspunkte anzusehen. Hierunter fallen die Gemeinnützigkeitsregeln für die allgemeine, überparteiliche Förderung des demokratischen Staatswesens und die politische Bildung nach § 52 II S. 1 AO mit den hieran anknüpfenden einzelsteuerrechtlichen Folgen ebenso wie die Aberkennung des passiven Wahlrechts als Nebenfolgen bei der Begehung bestimmter Steuerstraftaten nach § 375 AO.

Diese vier Bereiche stehen nicht beziehungslos nebeneinander, sondern ergänzen sich gegenseitig und decken so den größten Teil politischer Betätigung ab. Der Steuergesetzgeber muss im gesamten Bereich politischer Willensbildung übergeordnete Verfassungsprinzipien beachten. Dieser Umstand schränkt seine Gestaltungsfreiheit stark ein, was zur Folge hatte, dass viele Regelungen der verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhielten. Da auch das heutige politische Steuerrecht im engeren Sinne noch viele rechtliche Fragen aufwirft und unsere Gesellschaft einem stetigen Werte- und Interessenwandel unterliegt, ist es wahrscheinlich, dass sich die steuerliche Behandlung politischer Betätigungen in Zukunft weiter verändern wird.

# Parteientransformation in Italien – Die nationale Rechte zwischen Tradition und Anpassung

Prof. Dr. Roland Höhne<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Die nationale Rechte sammelte sich nach dem II. Weltkrieg vor allem in der 1948 gegründeten neofaschistische Sozialbewegung *Movimento Sociale Italiano (MSI)*. Diese fusionierte 2009 mit der wirtschaftsliberalen *Forza Italia (FI)* zum *Popolo della Libertà (PdL)*. Von diesem spaltete sich im März 2011 die *Futuro e Libertà per l' Italia (PLI)* als liberal-konservative Alternative ab. Ihr schlossen sich jedoch bisher nur eine Minderheit der ehemaligen *MSI*- bzw. *AN*-Mitglieder an. Ihre Erfolgsaussichten scheinen daher begrenzt. Damit stellt sich die Frage nach der Reichweite sowie den treibenden und hemmenden Kräften des Parteienwandels im rechten Spektrum des italienischen Parteiensystems.

Die Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung stützt sich methodologisch auf die Annahme der neo-institutionalistischen Schule, wonach Parteien die Fähigkeit zur Anpassung an sich verändernde Handlungsbedingungen besitzen. Diese Annahme beruht auf der Prämisse, daß es einen eigenen Raum des Politischen gibt, der nicht von historischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen determiniert wird. Entscheidend für den Positionswandel von Parteien ist nach dieser Sichtweise die Anpassungsleistung politischer Kräfte. Sie stehen daher im Mittelpunkt dieses Beitrages.

<sup>1</sup> Der Verfasser war bis 2001 Professor für Geschichte und Politik Westeuropas an der Universität Kassel. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen die politischen Systeme Westeuropas, insbesondere Parteien, soziale Bewegungen und Wahlen in Frankreich und Italien.

## 2. Der MSI – eine neofaschistische Antisystempartei

### 2.1. Entstehung

Der *MSI* wurde 1946 von Veteranen der *Repubblica Sociale Italiana (RSI)*<sup>2</sup> sowie von ehemaligen Aktivisten des faschistischen Regimes gegründet. Diese hatten sich schon in den Jahren 1943/45 auf die Fortsetzung ihrer politischen Tätigkeit in der Nachkriegszeit vorbereitet und in verschiedenen Geheimbünden organisiert.<sup>3</sup> Der *MSI* konnte sich daher bei seiner Gründung auf eine landesweite Infrastruktur stützen. Er orientierte sich an den radikalfaschistischen Prinzipien der *RSI* und bekämpfte die antifaschistische, demokratische Nachkriegsordnung. In ihm dominierten zunächst die Radikalfaschisten, mit der Zeit gewannen jedoch konservative Regimefaschisten die Führung. Die ideologisch-programmatischen sowie strategischen und bündnispolitischen Gegensätze beider Richtungen prägten die innerparteilichen Auseinandersetzungen und Machtkämpfe der Partei bis zu ihrer Transformation 1993/1995.<sup>4</sup> Sie wurden demokratisch ausgetragen und förderten so die innerparteiliche Demokratie. Durch diese unterschied sich der *MSI* grundlegend von der jeweiligen Staatspartei der beiden faschistischen Regime.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Die *Repubblica Sociale Italiana* wurde nach dem Allianzwechsel des Königreichs Italien im September 1943 von Mussolini und seinen Anhängern unter dem Schutz der deutschen Streitkräfte mit Regierungssitz in Salò gegründet. Sie orientierte sich am republikanischen Bewegungsfaschismus der Jahre 1919-1922 und versuchte vergeblich, durch die Wiederbelebung von dessen nationalsyndikalistischer und sozialrevolutionärer Programmatik die Arbeiterschaft zu gewinnen. Als die deutschen Streitkräfte Ende April in Norditalien kapitulierten, brach sie zusammen. Vgl. Lutz Klinkhammer, *Zwischen Bündnis und Besatzung. Das nationalsozialistische Deutschland und die Republik von Salò 1943-1945*, Tübingen 1993.

<sup>3</sup> Vgl. Giuseppe Parlato, *Fascisti senza Mussolini. Le origini del neofascismo in Italia, 1943-1948*, il Mulino, Bologna 2006.

<sup>4</sup> Vgl. Piero Ignazi, *Il polo escluso. Profilo storico del Movimento Sociale Italiano*, 2. Aufl., Bologna 1998. Marco Tarchi, *Dal MSI ad AN*, Bologna 1997.

<sup>5</sup> *Partito Nazionale Fascista (PNF) 1921-1943*, *Partito fascista repubblicano (PFR) 1943/1945*.

In der Gründungsphase dominierten die Radikalen unter der Führung des Parteigründers Pino Romualdi<sup>6</sup> und des ersten Generalsekretärs der Partei, Giorgio Almirante.<sup>7</sup> Sie kamen vor allem aus dem Norden, in dem nach dem 1. Weltkrieg der Faschismus entstanden war und wo in den Jahren 1943/45 ein erbitterter Bürgerkrieg zwischen faschistischen Milizen und antifaschistischen Partisanen tobte. Bereits auf dem Parteitag von Neapel 1948 aber besaßen die Konservativen die Mehrheit, da sie bei den Parlamentswahlen vom April des gleichen Jahres weit erfolgreicher waren als die Radikalen.<sup>8</sup> Ihre Machtbasis lag im Süden, in dem noch viele Nostalgiker des Regimefaschismus lebten, die diesen als Modernisierungskraft betrachteten. Hier konnten sie sich daher zu einer relevanten politischen Kraft auf kommunaler und regionaler Ebene entwickeln. Dank ihres Rückhaltes in der süditalienischen Wählerschaft dominierten sie die meiste Zeit die Partei. Ihr wachsendes Gewicht veranlaßte 1950 Almirante zum Rücktritt. Seine Nachfolge übernahm ein ehemaliger revolutionärer Syndikalist und Faschist der ersten Stunde, Funktionär des faschistischen Regimes und danach Parteigänger der *RSI*, Augusto De Marsanich.<sup>9</sup> Dieser befürwortete eine „Einfügung“ in das Parteiensystem durch die Bildung einer anti-kommunistischen Einheitsfront mit den Christdemokraten.

## 2.2. Zielsetzung

Offiziell strebte der *MSI* eine neue soziale Ordnung an. Das erste Presseorgan der Partei hieß denn auch „*L'Ordine Sociale*“. Aus den inner-

parteilichen Diskursen und den zahlreichen Publikationen im Umfeld der *MSI* läßt sich jedoch schließen, daß diese nur die Grundlage eines neuen faschistischen Staates nach dem Vorbild der *RSI* sein sollte. Angesichts der Dominanz der antifaschistischen Kräfte in Staat und Gesellschaft sowie dem Verbot der Wiedergründung einer faschistischen Partei propagierte der *MSI* jedoch nicht offen seine faschistische Zielsetzung. Er bekannte sich zwar zu seiner faschistischen Herkunft und zu den faschistischen Ideen, betonte jedoch, er wolle das faschistische Regime nicht restaurieren. Seinen Ausdruck fand diese Grundorientierung auf dem 1. Parteitag vom April 1948 in der Formel „Nicht verleugnen und nicht restaurieren“ (*Non rinnegare e non restaurare*).<sup>10</sup>

Der *MSI* bemühte sich aber von Anfang an um die Gewinnung von Macht- und Einflußchancen im politischen System durch die Teilnahme an Wahlen. Dabei ließ er sich jedoch stets von seinen weltanschaulichen Vorstellungen leiten. Er war daher eine Weltanschauungspartei im Sinne Max Webers. Erst als die neofaschistischen Ideen an Wirkungsmacht verloren, wandelte er sich allmählich zu einer Interessenpartei.

## 2.3. Ideologie

Die geistige Grundlage des *MSI* bildete eine elitäre, voluntaristische, traditionalistische, heroische Weltsicht, die sich vor allem auf die Ideen Evolas, Gentiles, des katholischen Traditionalismus, des französischen und des spanischen Faschismus sowie der Konservativen Revolution stützte.<sup>11</sup> Sie verstand sich als Antithese zum Individualismus des Liberalismus, zum Egalitarismus der Demokratie und zum Materialismus des Kommunismus.<sup>12</sup> Sie wurde im Laufe der Zeit zwar modifiziert, aber nicht grundlegend revidiert. Der *MSI* blieb daher bis zu seiner Transformation in die *AN* ideologisch eine neofaschistische Partei.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Vgl. ebd., S. 264 f.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 101-135.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 260-264.

<sup>13</sup> Vgl. Francesco Germinario, *Da Salò al governo. Immaginario e cultura politica della destra Italiana*, Torino 2005.

<sup>6</sup> Pino Romualdi war 1944/45 stellvertretender Sekretär der faschistischen Staatspartei *PFR* der *RSI* und Leiter des neofaschistischen Kampfbundes *Farc* (*Fasci di azioni rivoluzionaria*) nach dem Krieg. Vgl. Adalberto Baldoni, *La Destra in Italia 1945-1969*, 2. Aufl., Roma 2000, S. 92, Anm. 8.

<sup>7</sup> Giorgio Almirante war ein faschistischer Journalist und gehörte dem Regierungsapparat der *RSI* an. Vgl. ebd., S. 130, Anm. 10.

<sup>8</sup> Vgl. Mario Corte (Hrsg.), *1946-2006: sessant'anni di elezioni in Italia*, Rom 2006, S. 12f.; P. Ignazio, *Il polo escluso*, op. cit., S. 359 ff.

<sup>9</sup> Vgl. A. Baldoni, *La Destra in Italia*, op. cit., S. 321, Anm. 8.

Der zentrale Bezugspunkt des *MSI* bildete die Nation. Darunter verstand er die sprachlich-kulturelle und staatlich-politische Gemeinschaft der Italiener, die sich seit der Antike herausgebildet habe. Ihre zentrale Organisation bilde der Staat. Dieser sei eine organische Totalität, in der die politischen Werte über wirtschaftliche und soziale Interessen dominierten.<sup>14</sup> Er habe vor allem die Aufgabe, die Existenz der Nation zu sichern, die öffentliche Ordnung zu garantieren und als „nationaler Staat der Arbeit“ für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Damit er diese Aufgaben wahrnehmen könne, sei ein Gleichgewicht zwischen individueller Freiheit und staatlicher Autorität notwendig. Als institutionelle Form des Staates bekannte sich der *MSI* wie bereits der *Partito fascista repubblicano (PFR)* der *RSI* zur Republik und unterschied sich in diesem Punkt vom Regimefaschismus der Jahre 1922-1943.<sup>15</sup>

Aus dem Nationalismus ergab sich die Idee der nationalen Solidarität als das Grundprinzip der gesellschaftlichen Ordnung. Sie sollte den Gegensatz von Kapital und Arbeit und damit den Klassenkampf überwinden und so eine solidarische Gesellschaft ermöglichen. Die Radikalen wollten diese durch ein gemischtes Wirtschaftssystem auf der Grundlage von gesellschaftlichem und privatem Eigentum verwirklichen. Die Vergesellschaftung (*socializzazione*) der Großunternehmen sollte die Macht des Großkapitals brechen und die Kleinunternehmer schützen. Vergesellschaftete Großunternehmen und private Kleinunternehmen könnten so gemeinsam dem Gemeinwohl dienen. Die Konservativen wollten die nationale Solidarität dagegen durch den Korporatismus erreichen. In diesem sollten die Produzenten das Wirtschaftsgeschehen ohne die Intervention des Staates selbst regeln.

<sup>14</sup> Vgl. u.a. Pino Romualdo auf dem VIII. Parteitag des *MSI* in Rom 1965, in: A. Baldoni, *La Destra in Italia 1945-1969*, op. cit., S. 575. Ferner Adriano Romualdi, *Una cultura per l'Europa*, hrsg. von Gennaro Malgieri, Roma 1986.

<sup>15</sup> Besonders die Radikalfaschisten betonten die republikanische Identität des *MSI*, um sich von den Monarchisten abzugrenzen. Siehe die Auseinandersetzungen auf dem III. Parteitag des *MSI* 1952, in: A. Baldoni, *La Destra in Italia*, op. cit. S. 418.

Die Ideologie des *MSI* entsprach vor allem den Interessen und der Mentalität der traditionellen Bevölkerungsgruppen des Südens sowie der kleinen Selbständigen des Nordens. Die nationale Solidarität garantierte einen permanenten Ressourcentransfer aus dem reichen Norden in den armen Süden und der staatliche Zentralismus bot vielen Südtalienern landesweit Stellen im öffentlichen Dienst. Der Korporatismus konnte die kleinen Selbständigen in Handwerk, Dienstleistung und Landwirtschaft vor der Konkurrenz der Großunternehmen und dem Machtanspruch der Gewerkschaften schützen, ohne das Privateigentum an den Produktionsmitteln und ohne die unternehmerische Eigeninitiative zu beseitigen. Der *MSI* fand daher seinen stärksten Rückhalt in beiden Sozialkategorien.

#### 2.4. Programmatik

Die *MSI*- Programmatik spiegelte nur teilweise die neofaschistische Ideologie wider, da sie sich nach den rechtlichen und politischen Erfordernissen des Parteienwettbewerbs richtete. Neofaschistische Aktivitäten waren verboten und konnten zum Verbot der Partei führen. Der *MSI* beschränkte sich daher in seinem programmatischen Diskurs auf Themen, die rechtlich formal mit der Verfassungsordnung vereinbar waren. In seinem Zehn-Punkte-Programm von 1946 forderte er u. a. die Wahrung der Einheit, territorialen Integrität und Unabhängigkeit Italiens, die Bildung einer europäischen Union, die Restauration der Autorität des Staates und die Teilnahme des Volkes an der Wahl seiner Führer, die Trennung von Staat und Kirche entsprechend den Lateranverträgen von 1929 und die Schaffung eines nationalen Staates der Arbeit.<sup>16</sup> Zwei Jahre später fügte er seinen Forderungen die Direktwahl des Staatspräsidenten und die Umwandlung des Senats in eine korporative Kammer hinzu. Beide Forderungen waren mit dem parlamentarischen Demokratieverständnis der Verfassungsparteien nicht vereinbar.

<sup>16</sup> Das Programm lehnte sich noch stark an die Charta von Verona des *Partito fascista repubblicano* vom 17. November 1943 an. Vgl. Baldoni, *la destra in Italia*, op.cit., S. 140 f.

Entsprechend seiner Forderung nach Wahrung der territorialen Integrität Italiens lehnte der *MSI* den Friedensvertrag von 1947 ab, verlangte die Rückgabe aller verlorenen Gebiete (Istrien, Fiume, Zara) und der Kolonien, die Rückgliederung Triests und die internationale Gleichberechtigung Italiens.<sup>17</sup> Noch 1975 stimmte er als einzige Partei gegen die Ratifizierung des Vertrages von Osimo, in dem Italien die Nachkriegsgrenze mit Jugoslawien endgültig anerkannte.<sup>18</sup>

In dem sich 1946/47 abzeichnenden Ost-West-Konflikt befürwortete der *MSI* zunächst eine strikte außenpolitische Neutralität und lehnte einen Beitritt zur Atlantischen Allianz ab.<sup>19</sup> Als Alternative zu den politisch-militärischen Blöcken forderte er die Schaffung eines Vereinten Europas unter Einschluß Deutschlands mit Afrika als Ergänzungsraum und der arabischen Welt als Partner.<sup>20</sup> Es sollte ein „Europa der Nationen“ sein im Gegensatz zum supranationalen Europa der Christdemokraten und Sozialisten.<sup>21</sup> Er verurteilte die Teilung des europäischen Kontinents in eine östliche und westliche Hälfte durch die Siegermächte und wandte sich während des Ungarnaufstandes von 1956 scharf gegen die „Logik von Jalta“, d.h. die Respektierung des sowjetischen Herrschaftsbereichs durch den Westen.<sup>22</sup>

Die grundlegende Veränderung der sicherheitspolitischen Interessenlage Italiens durch den Kalten Krieg veranlaßte jedoch die Parteiführung bereits im Oktober 1951, sich offiziell zur westlichen Allianz zu bekennen.<sup>23</sup> Damit hatte die Partei bereits in ihrer Frühphase einen zen-

tralen Punkt ihrer außenpolitischen Programmatik unter dem Druck der internationalen Entwicklung revidiert und sich den Positionen der pro-westlichen Parteien angenähert. Gegenüber den westlichen Siegermächten wahrte sie jedoch ihre kritische Distanz. Noch 1984 gedachte sie des vierzigsten Jahrestages des deutsch-italienischen Abwehrrerfolges von Anzio im Januar/Februar 1944 gegenüber amerikanischen Landungstruppen.<sup>24</sup>

Wirtschaftspolitisch forderten die Radikalen bis in die siebziger Jahre eine korporatistische Wirtschaftsordnung sowie die Sozialisierung der öffentlichen Unternehmen durch eine Beteiligung der Betriebsangehörigen an deren Leitung und Ergebnissen.<sup>25</sup> Der rechte Parteiflügel bekannte sich dagegen zur Marktwirtschaft und lehnte eine staatliche Lenkung der Wirtschaft prinzipiell ab. Der Staat dürfe nur dann wirtschaftlich aktiv werden, wenn die Privatwirtschaft versage.<sup>26</sup>

Aufgrund seiner Herkunft, Ideologie und Programmatik war der *MSI* eindeutig eine neofaschistische Partei, die sich am Bewegungsfaschismus der Frühzeit und der *RSI* orientierte. Im Unterschied zum Bewegungsfaschismus der Jahre 1919-1922 verzichtete er aber auf die Anwendung von Gewalt zur Machteroberung und fügte sich nolens volens in das demokratische Verfassungssystem ein, und im Unterschied zur faschistischen Staatspartei der *RSI* trug er seine internen Gegensätze demokratisch aus, da er nur so seine Einheit bewahren konnte. Ideologisch und programmatisch gab es eine gewisse Nähe zu den Monarchisten und zum rechten Flügel der Christdemokraten. Von den Monarchisten unterschied er sich jedoch durch seine Ablehnung der Monarchie, von den Christdemokraten durch seine Ablehnung des antifaschistischen Verfas-

<sup>17</sup> So Generalsekretär De Marsanich auf dem III. Parteitag 1952. Vgl. ebd., S. 414 f.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 425-433.

<sup>19</sup> Im Herbst 1949 befürworteten die *MSI*-Parlamentarier zwar die Aufnahme von Verhandlungen über einen eventuellen Beitritt zur Atlantischen Allianz, stimmten dann aber gegen diesen. Vgl. Giorgio Almirante, *Processo al Parlamento*, Roma 1968, Bd. I, S. 281.

<sup>20</sup> Zur Europakonzeption des *MSI* vgl. Filippo Anfuso, Botschafter der *RSI* in Berlin in den Jahren 1943/1944, auf dem III. Parteitag des *MSI* 1952, in: A. Baldoni, *La Destra in Italia*, op. cit., S. 416 f.

<sup>21</sup> An dieser Idee hielt der *MSI* bis zu seiner Transformation fest. Siehe die Debatten auf dem VIII. Parteitag des *MSI* 1965 in Pescara, in: Ebd., S. 573.

<sup>22</sup> Vgl. *Il Secolo d'Italia* vom 1. Nov. 1956.

<sup>23</sup> Vgl. A. Baldoni, *La Destra in Italia*, op.cit., S. 321, Anm. 4.

<sup>24</sup> Diese Manifestation war eine Gegenveranstaltung zu den westlichen Feierlichkeiten zum vierzigsten Jahrestag der alliierten Landung in der Normandie.

<sup>25</sup> So in der programmatischen Erklärung des VIII. Parteitages von Rom 1965. Vgl. A. Baldoni op.cit., S. 577.

<sup>26</sup> So A. Michellini auf dem VII. Parteitag des *MSI* von 1963 in Rom, in: Ebd., S. 566.

sungskonsenses und seine Distanz zur katholischen Kirche.

## 2.5. Strategie

Zur Durchsetzung seiner Zielsetzungen schwankte der *MSI* in den ersten Jahren zwischen einer Opposition zum System und einer Opposition zu den Verfassungsparteien im System. Die Radikalen befürworteten eine konsequente Antisystemstrategie, weil sie das demokratische System grundsätzlich ablehnten. Nur aus opportunistischen Gründen befürworteten sie die Beachtung der republikanischen Legalität, um ein Parteiverbot zu vermeiden, sowie die Teilnahme an Wahlen, um die Einflußchancen der Institutionen zu nutzen. Bündnisse mit demokratischen Parteien lehnten sie strikt ab, weil sie einen Verlust der „revolutionären Energien“ fürchteten. Stattdessen pflegten sie Kontakte zu nationalrevolutionären Geheimbünden und Zirkeln.<sup>27</sup> Die Konservativen befürworteten dagegen ab 1950 ein „Einfügen“ in das System sowie Bündnisse mit antikommunistischen Parteien, insbesondere der *Democrazia Cristiana (DC)*. Allerdings betrachteten auch sie die parlamentarische Demokratie nicht als Wertesystem, sondern lediglich als Methode zur Auswahl und Legitimation des politischen Führungspersonals.<sup>28</sup> Unter der Führung von de Marsanich konnten sie sich durchsetzen, verfehlten jedoch ihr Ziel, da weder die Monarchisten noch die Christdemokraten zur Zusammenarbeit bereit waren. Der Stimmenanteil des *MSI* stieg aber bei den Parlamentswahlen von 1953 gegenüber 1948 von 2 auf 5,8 Prozent.<sup>29</sup>

Die operativen Strategien der *MSI* wurden in hohem Masse von den Handlungsbedingungen des Parteiensystems bestimmt. Diese ergaben sich vor allem aus dessen normativen Grundlagen, dem Ost-West-Konflikt, den Institutionen sowie aus den zentralen Konflikten und den dominie-

renden Weltanschauungen der italienischen Gesellschaft.<sup>30</sup>

Normative Grundlage des italienischen Parteiensystems bildete ein antifaschistischer Verfassungskonsens, der von allen politischen Kräften getragen wurde, die den Faschismus bekämpften und sich 1946/47 am Verfassungsgebungsprozeß beteiligt hatten.<sup>31</sup> Er beruhte auf den Werten der pluralistischen Demokratie, des Rechtsstaates und des Antifaschismus.<sup>32</sup> Da der *MSI* ihn nicht teilte, wurde er von den Verfassungsparteien aus dem demokratischen Leben ausgegrenzt. Er war daher auf der nationalen Ebene bis 1994 weder an Wahlbündnissen noch an Regierungskoalitionen beteiligt. Lediglich auf der kommunalen Ebene kooperierten im Süden die Monarchisten und bis Anfang der sechziger Jahre auch die Christdemokraten mit ihm. Piero Ignazi charakterisierte ihn daher sehr treffend als „ausgeschlossenen Pol“ des italienischen Parteiensystems.<sup>33</sup>

Der Kalte Krieg spaltete ab Mai 1947 die Verfassungsparteien in ein kommunistisch-sozialistisches und ein antikommunistisches Lager. Obwohl die sozialistisch-kommunistische Aktionsgemeinschaft<sup>34</sup> sich 1956 auflöste und der Gegensatz beider Lager in den siebziger Jahren an Schärfe verlor, beherrschte dieser bis gegen Ende des Ost-West-Konfliktes den Parteienwett-

<sup>27</sup> Vgl. Piero Ignazi, *Postfascisti? Dal Movimento sociale italiano ad Alleanza nazionale*, Bologna 1994, S. 13f.

<sup>28</sup> Vgl. De Marsanich auf dem II. Parteitag des *MSI*, Juli 1949, in Rom, in: A. Baldoni, *La destra in Italia*, op. cit., S. 304.

<sup>29</sup> Vgl. Mario Corte (Hrsg.), *sessant'anni de elezioni in Italia*, op. cit., S. 18 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Isabel Kneisler, *Das italienische Parteiensystem im Wandel*, Wiesbaden 2011, S. 75-91. Elisabeth Fix, *Italiens Parteiensystem im Wandel. Von der Ersten zur Zweiten Republik*, Frankfurt/Main 1999, S. 51-114.

<sup>31</sup> Es handelte sich dabei um Liberale, Katholiken, Sozialisten und Kommunisten. Die Monarchisten hatten seit dem Sturz Mussolinis im Juli 1943 zwar auch den antifaschistischen Widerstand unterstützt, gehörten jedoch nicht zum „Verfassungsbogen“, da sie die 1946 per Referendum eingeführte Republik ablehnten.

<sup>32</sup> Vgl. Ugo De Siervo, *Le scelte fondamentali dell'Assemblea Costituente*, in: Hartmut Ullrich (Hrsg.), *Verfassungsgebung, partitocrazia und Verfassungswandel in Italien vom Ende des II. Weltkrieges bis heute*, Frankfurt am Main 2001, S. 57-68.

<sup>33</sup> Vgl. Ignazi, Piero: *Il polo escluso. Profilo del Movimento Sociale Italiano*, Il Mulino, Bologna 1989.

<sup>34</sup> Der *Patto d'unità d'azione* zwischen *PCI* und *PSI* vom August 1934 war analog der *Front commun* zwischen *PCF* und *SFIO* in Frankreich im Zuge der kommunistischen Volksfrontstrategie gegründet worden.

bewerb.<sup>35</sup> Trotz seines Systemcharakters zerstörte der Konflikt zwischen Kommunisten und Antikommunisten jedoch nicht den antifaschistischen Grundkonsens der Verfassungsparteien, sondern überlagerte ihn lediglich. Die Neofaschisten blieben daher auch nach Ausbruch des Kalten Krieges im Parteiensystem isoliert. Allerdings bildeten sie nun in diesem den antikommunistischen Gegenpol, um den sich die militanten Gegner des Kommunismus sammelten. Unter der Führung des Nationalkatholiken und militanten Antikommunisten Arturo Michelini bemühte sich der *MSI* in den Jahren 1954-1969 verstärkt um eine „Einfügung“ (Inserimento) in das parlamentarische System.<sup>36</sup> Als Voraussetzung einer Zusammenarbeit mit der *DC* betrachtete Michelini die Transformation des *MSI* in eine nationale, soziale und populäre Rechtspartei. Statt an der *RSI* sollte sich diese an der Nation, der abendländischen Zivilisation und dem westlich-pluralistischen Staats- und Gesellschaftsmodell orientieren. Aus Protest gegen seine Transformationsbemühungen verließen die militanten Systemgegner um Pino Rauti nach dem Parteitag von Mailand 1956 die Partei und gründeten den *Ordine Nuovo*, eine radikalfa-

<sup>35</sup> Es handelte sich dabei sowohl um einen außenpolitischen Orientierungs- als auch um einen innenpolitischen Systemkonflikt. Andere Konflikte, die ebenfalls die italienische Politik bestimmten, so der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, Laizisten und Katholiken, Stadt und Land, Norden und Süden, Zentrum und Peripherie verloren dadurch an Bedeutung. Dies ermöglichte die Bildung antikommunistischer Regierungskoalitionen aus Christdemokraten, Liberalen, Republikanern und Sozialdemokraten, an denen sich seit 1963 auch die Sozialisten beteiligten. Diese Koalitionen beherrschten das Land bis 1994 und verhinderten so einen demokratischen Machtwechsel. Vgl. Reimut Zohlnhöfer, *Das Parteiensystem Italiens*, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss/Melanie Haas (Hrsg.), *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden 2006, S. 275-298.

<sup>36</sup> Arturo Michelini war Nationalist, Katholik und Antikommunist. Er kämpfte als Freiwilliger im Spanischen Bürgerkrieg auf der Seite der Frankisten und im II. Weltkrieg als Soldat des italienischen Expeditionskorps (ARMIR) in der Sowjetunion, war aber nicht Mitglied der faschistischen Partei *PNF* und schloß sich 1943 auch nicht der *RSI* an. Von Oktober 1954 bis zu seinem Tode im Dezember 1969 war er Vorsitzender des *MSI*. Vgl. A. Baldoni, *La Destra in Italia*, op.cit., S. 388, Anm. 35.

schistische Aktionsgruppe. Dies stärkte die Position der Konservativen, welche Michelinis Strategie unterstützten.

Begünstigt wurde diese durch die labilen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse. Diese nötigten die Christdemokraten bis Anfang der sechziger Jahre, die Neofaschisten bei wichtigen parlamentarischen Entscheidungen zu konsultieren und gelegentlich auch informell mit ihnen zu kooperieren. So waren die *DC*-Minderheitsregierungen der Jahre 1957 und 1959 auf die parlamentarische Unterstützung des *MSI* angewiesen. Seinen Höhepunkt erreichte die informelle Zusammenarbeit beider Parteien unter der *DC*-Minderheitsregierung Tambroni 1960. Diese zerbrach jedoch 1961 am massiven Widerstand antifaschistischer Kräfte. Tambroni mußte zurücktreten und die *DC* wandte sich den Sozialisten zu. Die „Einfügungsstrategie“ des *MSI* war damit gescheitert.

## 2.6. Das Experiment der „nationalen Rechten“ 1969-1977

Nach dem Tod von Michelini 1969 vollzog sich ein tiefgreifender personeller, strategischer und programmatischer Wandel der Partei. Ihre Führung übernahm nun wieder der Repräsentant des nationalsozialen Flügels, Giorgio Almirante. Er betonte die traditionellen Werte der Partei und stützte sich innerparteilich vor allem auf die Parteiaktivisten, verstand es jedoch, auch die konservativen Honoratioren einzubinden. Er zentralisierte den Parteiapparat, schärfte das programmatische Profil und transformierte den *MSI* in eine Massenpartei mit einer ausdifferenzierten Organisationsstruktur. Dadurch stärkte er die Position der Parteiführung und ihrer Funktionsträger.<sup>37</sup>

Strategisch verfolgte Almirante zwei Ziele. Einerseits wollte er die gesamte Rechte einschließlich radikaler Gruppierungen in die Partei integrieren, um diese zu einem zentralen Akteur der italienischen Politik zu machen. Andererseits wollte er einen antikommunistischen Rechtsblocks, eine *Grande Destra* aus Neofaschisten, Monarchisten, Liberalen und konservativen

<sup>37</sup> Vgl. P. Ignazi, *Il polo escluso*, op. cit., S. 133 ff.

Christdemokraten innerhalb des Parteiensystems bilden, um so an der Macht beteiligt zu werden. Im Interesse dieser doppelten Zielsetzung erklärte er den Gegensatz von Faschismus und Antifaschismus historisch für überholt und bekannte sich zur Demokratie, zum Verfassungsstaat und zum Parteienwettbewerb, attackierte jedoch gleichzeitig die „Parteiherrschaft“ (*partitocrazia*), d. h. die zentrale Rolle der Parteien in Staat und Gesellschaft, den Klientelismus, die Lottiziatione und die „Ineffizienz“ des parlamentarischen Prozesses, das Vordringen von Materialismus und Utilitarismus, von Marxismus und Linksextremismus sowie die katholischen Reformbestrebungen. Mit dieser Doppelstrategie gelang es ihm, den 1956 abgespaltenen *Ordine Nuovo* sowie die Monarchisten einzubinden, die Liberalen und Christdemokraten lehnten dagegen weiterhin eine Zusammenarbeit ab.<sup>38</sup>

Durch die Fusion mit der monarchistischen *PDI-UM*<sup>39</sup> zur *Destra Nazionale*<sup>40</sup> 1972 erhöhte sich die Mitgliederzahl auf rund 400.000 Personen. Außerdem gelang dem *MSI* der Einbruch in das konservative Bürgertum. Bei den Parlamentswahlen von 1972 erzielte er mit 8,7 Prozent der Wählerstimmen sein bis dahin bestes Wahlergebnis.<sup>41</sup> Er verfehlte jedoch sein Wahlziel, die Bildung eines großen antikommunistischen Blocks, da sich die *DC* und die Liberalen weiterhin verweigerten. Damit war auch der zweite Integrationsversuch gescheitert.

## 2.7. Radikalisierung und Erneuerung 1977-1987

Der Fehlschlag der Integrationsstrategie Almirantes begünstigte eine erneute Radikalisierung der Partei. Daraufhin kehrten ihr viele Monarchisten den Rücken und gründeten die *Democrazia Nazionale*.<sup>42</sup> Diese entwickelte sich jedoch nicht zu einer ernsthaften Konkurrenz für den

*MSI*, sondern wurde bald von der *DC* aufgesogen. Der *MSI* konnte so seine Hegemonie auf der Rechten behaupten. Bei den Wahlen von 1976 sank sein Stimmenanteil jedoch auf 6,1 Prozent.<sup>43</sup> In den Jahren 1976-1979 bekämpfte er erbittert die Bestrebungen um einen „historischen Kompromiß“ zwischen Kommunisten und Christdemokraten zur Stabilisierung des Verfassungssystems<sup>44</sup>, verlor bei den Parlamentswahlen von 1979 aber erneut Stimmen.<sup>45</sup> Der Antikommunismus hatte bereits zu diesem Zeitpunkt erheblich an Mobilisationskraft verloren und die große Mehrheit der bürgerlichen Wähler vertraute noch immer den bürgerlichen Verfassungsparteien, insbesondere der *DC*. Der *MSI* kehrte daher zur Antisystemopposition zurück.

Infolge politischer, sozialer und kultureller Entwicklungen veränderten sich in den achtziger Jahren erneut seine Handlungsbedingungen. Einerseits verbesserten die Historisierung des Faschismus<sup>46</sup>, das Verblässen des Resistenza-Mythos<sup>47</sup>, die Erosion der subkulturellen Milieus<sup>48</sup>, die zunehmende Volatilität des Wählerverhaltens und der beginnende Niedergang der *DC*<sup>49</sup> erheblich seine Wahlchancen. Andererseits verschlechterten sich diese durch die Transformation der *PCI* in die demokratische Reformpartei *Partito democratico de la Sinistra (PDS)*.<sup>50</sup> Wenngleich eine radikale Minderheit die Trans-

<sup>38</sup> Vgl. ebd., S. 143 ff.

<sup>39</sup> *Partito Democratico Italiano di Unità Monarchica*.

<sup>40</sup> 1972. Vgl. Marco Revelli, *La Destra Nazionale*, Mailand 1996.

<sup>41</sup> Vgl. Mario Corte (Hrsg.), *sessant'anni di elezioni in Italia*, op. cit., S. 51 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Raffaele Delfino, *Prima di Fini. Intervista a cura di Marco Bertoni*, Foggia 2004.

<sup>43</sup> Vgl. Mario Corte (Hrsg.), *sessant'anni di elezioni*, op. cit., S. 59.

<sup>44</sup> Vgl. Christian Jansen, *Italien seit 1945*, Göttingen 2007, S. 167 ff.

<sup>45</sup> 5,3 Prozent in der Kammer und 5,7 Prozent im Senat. Vgl. Mario Corte (Hrsg.), *Sessant'anni di elezioni*, op. cit., S. 65 ff.

<sup>46</sup> Vgl. Renzo De Felice, *Intervista sul fascismo*, Roma 1975.

<sup>47</sup> Vgl. Claudio Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Turin 1991.

<sup>48</sup> Vgl. Peter Fritsche, *Die politische Kultur Italiens*, Frankfurt/M. 1987.

<sup>49</sup> Vgl. Rudolf Lill/Stephan Wegener, *Die Democrazia Cristiana Italiens (DC) und die Südtiroler Volkspartei (SVP)*; In: Hans-Joachim Veen (Hrsg.), *Christlich-demokratische und konservative Parteien in Westeuropa*, Bd. 3, Paderborn 1991, S. 157-203.

<sup>50</sup> Vgl. Giuseppe Chiarante, *Da Togliatti a D'Alema. La tradizione dei comunisti italiani e le origini del PDS*, Roma 1996.

formation ablehnte und mit linksalternativen Gruppen eine neue kommunistische Partei gründete<sup>51</sup>, so bedrohte der Kommunismus in den Augen bürgerlicher Wähler von nun an nicht mehr ernsthaft die demokratische Ordnung. Der *MSI* verlor so seine Funktion als antikommunistisches Bollwerk. Infolge der Erosion der Subkulturen und der zunehmenden Volatilität des Wählerverhaltens veränderte sich aber auch gleichzeitig seine Wählerbasis. Bei den Parlamentswahlen von 1987 gewann er Wähler im Norden, verlor aber traditionelle Anhänger im Süden. Insgesamt war die Wählerbilanz negativ.<sup>52</sup>

Zeitlich parallel zur Veränderung der externen Handlungsbedingungen veränderten sich auch die internen Verhältnisse der Partei. Aus Altersgründen zogen sich viele Angehörige der Gründergeneration, die durch den Faschismus und den Bürgerkrieg der Jahre 1943-1945 geprägt worden waren, aus dem aktiven Parteileben zurück. An ihre Stelle traten Angehörige der jüngeren Generation, die in den sechziger und siebziger Jahren vor allem durch die Auseinandersetzung mit der extremen Linken politisch sozialisiert worden waren. Sie teilten zwar weitgehend noch die (neo-)faschistische Ideologie, besaßen aber keine emotionale Bindung mehr an die *RSI* oder den Regimefaschismus und betrachteten daher den *MSI* vor allem als einen antikommunistischen Kampfbund. Zu ihnen gehörte u. a. Gianfranco Fini, der Architekt des Transformationsprozesses der Jahre 1993-2002.

Der am 3. Januar 1952 in einer istrischen Flüchtlingsfamilie geborene Fini wuchs in Bologna in einem kleinbürgerlichen Milieu auf. Sein Weltbild wurde entscheidend vom Nationalismus und Antikommunismus des Elternhauses geprägt. Nach Auseinandersetzungen mit linksradikalen Jugendlichen schloß er sich 1969 dem *MSI* an. Während seines Pädagogikstudiums in Rom

1971-1975 machte er in der Jugendorganisation des *MSI*, der „*Fronte della Gioventù*“ rasch Karriere. Dank der Förderung durch den Parteivorsitzenden Almirante wurde er am 5. Juni 1977 deren Nationalsekretär und damit Mitglied der nationalen Führungsgremien der Partei. Er unterstützte den Kurs Almirantes, der ihn zu seinem Kronprinzen machte. 1983 wurde er Mitglied der Abgeordnetenversammlung, 1987 gelang ihm im Wahlkreis Rom-Viterbo-Latina-Frosinone mit 8,2 Prozent der Stimmen die Wiederwahl.<sup>53</sup>

Entscheidend für die weitere Entwicklung der Partei wurde der Ausgang der innerparteilichen Auseinandersetzungen zwischen Radikalen und Konservativen über den zukünftigen Kurs der Partei.<sup>54</sup> Die Radikalen unter der Führung von Pino Rauti befürworteten eine „nazional-popolare“ Alternative zum System, nicht nur eine politische zu den Verfassungsparteien. Sie wollten ihr Ziel durch den populistischen Massenappell, nicht durch Parteibündnisse erreichen.<sup>55</sup> Almirante und seine Anhänger verteidigten dagegen die traditionellen Positionen der Partei. Es wäre falsch, so argumentierten sie, vor dem Zeitgeist zu kapitulieren, da der Faschismus zeitlose Werte vertrete. Diese müsse die Partei gerade in der gegenwärtigen Situation offensiv propagieren.<sup>56</sup> Während alle Ideologien und Überzeugungen wankten, biete allein der „fascismo del 2000“ Halt.<sup>57</sup> Da Almirante aus Gesundheitsgründen nicht mehr für den Parteivorsitz kandidierte, aber die Kontinuität des Parteikurses wahren wollte, ernannte er Fini am 6. September 1987 zu seinem Nachfolger. Dadurch verstärkten sich die

<sup>51</sup> *Partito de la Rifondazione comunista (PRC)*, der sich Teile von *il Manifesto* sowie andere linksradikale Gruppen anschlossen.

<sup>52</sup> Gegenüber 1983 sank sein nationaler Stimmenanteil bei den Wahlen zur Kammer von 6,8 auf 5,9 Prozent, bei den Wahlen zum Senat von 7,3 auf 6,5 Prozent. Vgl. M. Corte (Hrsg.), *sessant'anni di elezioni*, op. cit., S. 74-89.

<sup>53</sup> Vgl. Goffredo Locatelli/Daniele Martini, *Duce Addio. La biografia di Gianfranco Fini*, Milano 1994. Emanuele Pigni: *Gianfranco Fini – Biografia in breve*, S. 1-4, URL: <http://cronologia.leonardo.it/storia/biografie/fini.htm>, 27.05.2008.

<sup>54</sup> Vgl. Marco Tarchi, *Dal MSI ad AN*, op. cit. 1997, S. 90 ff.

<sup>55</sup> Vgl. Piero Ignazi, *Postfascisti?*, *Dal Movimento sociale italiano ad Alleanza nazionale*, Bologna 1994, S. 71.

<sup>56</sup> «La continuità con le nostre radici [...] non ci può e non ci deve limitare ad un ruolo di testimonianza, che rifiutiamo in nome dell'adesione a principi e valori che non sono storicizzabili perché universali». Zit. nach P. Ignazi, *Postfascisti?*, op. cit., S. 71.

<sup>57</sup> Vgl. P. Ignazi, *Postfascisti*, op. cit., S. 71.

innerparteilichen Auseinandersetzungen. Der Direktor des parteieigenen „*Candido*“, Giorgio Pisanò, initiierte eine heftige Kampagne gegen Fini, Giuseppe Tatarella, ein Verfechter der Veränderung, gründete die *Destra in movimento* zu dessen Unterstützung.<sup>58</sup> Ihren Höhepunkt erreichten die Auseinandersetzungen auf dem XV. Parteitag in Sorrent im Dezember 1987. Bei den Wahlen zum Parteivorsitz konnte sich Fini mit 53,6 Prozent nur knapp gegenüber Rauti mit 44,8 Prozent durchsetzen.<sup>59</sup> Damit übernahm erstmals ein Repräsentant der Nachkriegsgeneration die Parteiführung.

## 2.8 Die Übergangsphase 1987-1991

Fini wollte die Partei einen und sie zu einer entscheidenden Kraft des politischen Lebens machen. Er bekannte sich zum faschistischen Erbe, bemühte sich jedoch um eine programmatische Anpassung an die veränderten Handlungsbedingungen. Da der Antikommunismus erheblich an Mobilisationskraft verloren hatte, machte er die Themen Immigration, Sicherheit, Arbeitslosigkeit und nationale Identität zum Schwerpunkt seiner Agitation. Er erhoffte sich davon ähnliche Wahlerfolge wie die des französischen *Front national*, mit dem er eine enge Zusammenarbeit anstrebte.<sup>60</sup> Sein einwanderungsfeindlicher Kurs stieß jedoch auf heftigen innerparteilichen Widerstand.<sup>61</sup> Viele Konservative befürchteten eine erneute Isolation in der Öffentlichkeit, viele Radikale einen Prestigeverlust unter den Linkswählern und in der Dritten Welt.<sup>62</sup> Fini kehrte daher

bald wieder zu den neofaschistischen Grundpositionen zurück.<sup>63</sup> So erklärte er auf dem XVI. Parteitag im Dezember 1990, eigentliche Gegner des *MSI* seien nicht der Kommunismus und Marxismus, sondern die Prinzipien von 1789. Die Partei verlöre daher durch den Niedergang des Kommunismus nicht ihren historischen Auftrag. Sie müsse vielmehr mehr denn je die Prinzipien von 1789 und ihre Folgen bekämpfen.<sup>64</sup>

Der Rückgriff auf die faschistischen Ideen zahlte sich jedoch nicht aus. Bei den Europawahlen sowie den Kommunalwahlen von 1989 verlor der *MSI* zahlreiche Wähler.<sup>65</sup> Dafür wurde Fini verantwortlich gemacht. Auf dem XVI. Parteitag vom 11. bis 14. Januar 1990 unterlag er bei der Wahl des Generalsekretärs seinem alten Rivalen Pino Rauti.<sup>66</sup> Dieser propagierte eine antikapitalistische Alternative zum bestehenden System, um so desorientierte Linkswähler zu gewinnen. Bei Kommunal- und Regionalwahlen erlitt der *MSI* jedoch abermals erhebliche Stimmenverluste. Rauti mußte daher im Juni 1991 zurücktreten und Fini erneut die Führung überlassen.<sup>67</sup> Während der Legitimationskrise des Parteiensystems 1992/93 wurde somit der *MSI* von einem Repräsentanten der Modernisierungskräfte geführt.

## 2.9. Die Krise des italienischen Parteiensystems und der Positionswandel des *MSI*

Ausgelöst wurde der Krise des Parteiensystems durch die Ermittlungen der Mailänder Staatsanwaltschaft gegen Politiker wegen des Verdachts illegale Parteienfinanzierung (*mani pulite*) ab Februar 1992. Ihre Ursachen bildeten jedoch

anglo-amerikanische, verstärkt werden. Dieser erfordere ein Bündnis mit den ausgebeuteten Ländern der Dritten Welt gegen den kapitalistischen Westen. Mit seinem antikapitalistischen Dritte-Welt-Diskurs, der an die antiplutokratische Rhetorik Mussolinis erinnerte, konnte Rauti die Parteimehrheit für sich gewinnen.

<sup>58</sup> Vgl. E. Pigni, Gianfranco Fini – Biografia in breve, op.cit., S. 4.

<sup>59</sup> Vgl. P. Ignazi, *Il polo escluso*, op.cit., S. 244 f., ferner Alessandro Caprettini, *La Nuova Destra*, Palermo 1995, S. 80 ff.

<sup>60</sup> Vgl. E. Pigni, Gianfranco Fini – Biografia in breve, op.cit., S. 5.

<sup>61</sup> Vgl. Roberto Chiarini, *La tentazione della protesta anti-immigrati*, in: Chiarini, Roberto/Maraffi, Marco (Hrsg.): *La destra allo specchio: la cultura politica di Alleanza nazionale*, Marsilio Editori, Venedig 2001, S. 182.

<sup>62</sup> Rauti argumentierte, der Grund der Immigration liege in der Ausbeutung der Dritten Welt durch den Kapitalismus. Diese zwingt deren Einwohner zur Auswanderung. Um sie zu stoppen, müsse deshalb der Kampf gegen das internationale Großkapital, insbesondere das

<sup>63</sup> Vgl. Corrado De Cesare: *Il Fascista del duemila. Le radici del camerata Gianfranco Fini*, Mailand 1995.

<sup>64</sup> Vgl. K. Peter Fritzsche: *Vom Postkommunismus zum Postfaschismus? – Das Beispiel des Movimento Sociale Italiano*, in: Backes, U./Jesse, E. (Hrsg.): *Jahrbuch Extremismus und Demokratie*, Bd. 3, Bonn 1991, S. 64.

<sup>65</sup> Vgl. Piero Ignazi: *Postfascisti?* op.cit., S. 60 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Piero Ignazi, *Postfascisti?* op.cit., S. 74f.

<sup>67</sup> Vgl. Piero Ignazi, *Postfascisti?* op.cit., S. 76.

strukturelle Wandlungsprozesse.<sup>68</sup> Ein zentrales Element dieses Strukturwandels war die Transformation des *PCI* in die *PDS*. Diese wurde von den demokratischen Parteien als Koalitionspartner akzeptiert und ermöglichte so die Bildung von Mitte-Links-Koalitionen unter Einschluß der Ex-Kommunisten. Dadurch wurde ein demokratischer Machtwechsel zwischen der Rechten und der Linken denkbar.<sup>69</sup> Ferner erhöhte sich die politische Bedeutung der gesellschaftlichen Konflikte, die bis dahin vom Systemkonflikt überlagert worden waren: Arbeit-Kapital, Laizismus-Katholizismus, Zentrum-Peripherie, Nord-Süd. Koalitionen zwischen Katholiken und Laizisten, zwischen Zentralisten und Regionalisten, zwischen Wirtschaftsliberalen und Sozialprotektionisten. Koalitionsbildungen zwischen den bürgerlichen Parteien wurden dadurch erheblich schwieriger, als in der Zeit des Systemkonflikts. Die Verschärfung des Nord-Süd-Konflikts begünstigte den Aufstieg der regionalistischen Lega Nord zu einer ernstzunehmenden politischen Kraft. Wirtschafts- und sozialpolitisch stand sie den Parteien der rechten Mitte nahe, aufgrund ihrer regionalistischen Zielsetzung bildete sie jedoch einen eigenen Pol im Parteiensystem.<sup>70</sup>

Die Verwicklung zahlreicher Politiker der regierenden Parteien, insbesondere der *DC* und der *PSI* in Korruptionsaffären diskreditierte diese in den Augen der Öffentlichkeit und delegitimierte so ihre Herrschaft. Bei den Parlamentswahlen von 1992 konnten sie zwar ihre Position noch weitgehend behaupten, verloren danach aber rapide an Ansehen. 1993 zerfiel die *DC* in mehrere Nachfolgeparteien, der *PSI* und die laizistischen Parteien verschwanden in der Versenkung. Dadurch erweiterte sich erheblich der Handlungsspielraum des *MSI*. Da er infolge seiner Isolation nicht in Bestechungsaffären verwickelt war, konnte er hoffen, die desorientierten Wähler des Zentrums zu gewinnen und so zur Führungspar-

tei des bürgerlichen Lagers aufzusteigen. Die Gründung von neuen bürgerlichen Parteien bzw. die Bildung von bürgerlichen Wahlkoalitionen und die Einführung eines neuen Wahlrechts im April 1993 drohten jedoch diese Hoffnung zu zerstören. Die neuen Parteien boten den bürgerlichen Wählern demokratische Alternativen<sup>71</sup>, das neue Wahlrecht benachteiligte Einzelparteien erheblich.<sup>72</sup>

### 3. Die Alleanza Nazionale

#### 3.1. Die Transformation des MSI

Angesichts der neuen politischen Lage besaß der *MSI* 1993/1994 nur noch die Wahl zwischen einer Radikalisierung seiner Antisystemopposition und einer Integration in das neu entstehende Parteiensystem. Durch eine Radikalisierung konnte er hoffen, die Gegner der „Parteiherrschaft“ zu gewinnen, riskierte aber eine Verstärkung seiner Isolation, durch eine Integration bot sich ihm dagegen die Möglichkeit der demokratischen Legi-

<sup>71</sup> Die wichtigsten von diesen waren *Forza Italia* und der *Patto Segni*, der gemeinsam mit der *DC*-Nachfolgepartei *PPI* die Wahlkoalition *Patto per l'Italia* bildete. Vgl. E. Fix, Italiens Parteiensystem, op.cit., S. 115 ff.; Ch. Jansen, Italien seit 1945, op.cit., S. 210 ff.

<sup>72</sup> Das neue Wahlrecht bestand aus einer komplexen Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahl. Bei nationalen Wahlen wurden nun 75 Prozent der Mandate nach dem Mehrheitswahlrecht und nur noch 25 Prozent der Mandate nach dem Verhältniswahlrecht vergeben, bei Kommunalwahlen wurden die Bürgermeister direkt nach dem Mehrheitswahlrecht in zwei Wahlgängen gewählt, die Mandate jedoch weiterhin nach dem Verhältniswahlrecht verteilt. Das neue Wahlrecht begünstigte Großparteien und Wahlkoalitionen, da diese unter den Bedingungen der Mehrheitswahl die besten Erfolgsaussichten in den Wahlkreisen besaßen. Es wurde zu den Parlamentswahlen von 1994, 1996 und 2001 angewendet. Vgl. Hartmut Ullrich, Reform des italienischen Wahlsystems – Die Fata Morgana des Ein-Mann-Wahlkreises als Regenerationsinstrument der Demokratie, in: Luigi Vittorio Graf Ferraris/Günter Trautmann/Hartmut Ullrich (Hrsg.), Italien auf dem Weg zur „Zweiten Republik“? Die politische Entwicklung Italiens seit 1992, Frankfurt a.M. u. a. 1995, S. 123-149. Außerdem wurden in den Jahren 1993 bis 1995 die Direktwahl der Bürgermeister sowie vier weitere neue Wahlsysteme für Kommunen unter sowie für über 15.000 Einwohnern, für die Provinzen und die Regionen beschlossen. Vgl. Ch. Jansen, Italien seit 1945, op.cit., S. 209.

<sup>68</sup> Vgl. Isabel Kneisler, Das italienische Parteiensystem, S. 92 ff.

<sup>69</sup> Vgl. Zohlenhöfer, Das Parteiensystem Italiens, op.cit., S. 286 ff.

<sup>70</sup> Vgl. Elisabeth Fix, Italiens Parteiensystem im Wandel, op.cit., S. 115 ff.

timation und Partizipation. Der *MSI* entschied sich grundsätzlich für die Integration, verfolgte jedoch eine Doppelstrategie. Er attackierte einerseits die regierenden Parteien als korrupt und inkompetent, präsentierte sich aber andererseits als „saubere“ Alternative zu ihnen im Rahmen des demokratischen Verfassungssystems. Er hoffte so, enttäuschte Wähler der Mitte zu gewinnen und koalitionsfähig zu werden, ohne seine traditionellen Wähler zu verlieren. Um den traditionellen Zentrumswählern das Votum für den *MSI* psychologisch zu erleichtern, schuf Fini auf Anraten des konservativen Politologen Domenico Fisichella<sup>73</sup> im Juni 1993 gemeinsam mit einigen Persönlichkeiten der Zivilgesellschaft ein Wahlkartell unter dem Namen *Alleanza Nazionale (AN)*.<sup>74</sup> Sie besaß keine eigene Rechtspersönlichkeit und keine eigene Organisation. Sie war eine leere Hülle, welche als Auffangbecken für bürgerliche Gegner der „Parteiherrschaft“ dienen sollte, die (noch) nicht bereit waren, den *MSI* zu wählen. Die Öffentlichkeit nahm jedoch kaum Notiz von ihr. Der erwartete Zustrom aus der zerfallenden Mitte blieb daher aus.<sup>75</sup>

Die erste Bewährungsprobe des neuen Sammlungsprojekts bildeten die partiellen Bürgermeister- und Kommunalwahlen vom Herbst 1993. Diese fanden zum ersten Mal unter den Bedingungen des neuen Wahlrechts statt. Der *MSI* präsentierte sich unter dem Signum *MSI-AN* im Wahlkampf als „saubere“ Alternative zu den delegitimierten Parteien des Zentrums sowie als Bollwerk gegen die Linke. Häufig gelang es seinen Vertretern, gemäßigte Kandidaten zu schlagen. Dadurch förderte er die Polarisierung des Parteienwettbewerbs, denn Teile der neuen Mitte verbündeten sich mit der Linken. In vielen Gemeinden kam es so zu Duellen zwischen ihm und Mitte-Links-Bündnissen unter Führung der *PDS*. Bei diesen war er in 12 kleineren Städten

erfolgreich.<sup>76</sup> In den beiden größten Städten des Landes, Neapel und Rom, erlitt er jedoch eine knappe Niederlage. Im ersten Wahlgang konnten zwar in Rom Gianfranco Fini, der Parteivorsitzende und in Neapel Alessandra Mussolini, eine Enkelin des Diktators, die Konkurrenten des Zentrums schlagen, im zweiten Wahlgang unterlagen sie jedoch mit 46,9 Prozent bzw. 44,4 Prozent der Wählerstimmen den Kandidaten von Mitte-Links-Bündnissen. Trotz der für ihn extrem günstigen Wahlsituation war es dem *MSI* somit in beiden Großstädten nicht gelungen, die Mehrheit zu gewinnen. Die Vorbehalte vieler bürgerlicher Wähler gegen die Erben des Faschismus waren immer noch zu groß.

Um das Image des *MSI* zu verbessern, legte Fini am 11. Dezember 1993 an den *Fosse Ardeatine*, in denen im März 1944 italienische Geiseln von der SS erschossen worden waren, einen Kranz nieder und erwies so den Opfern der nazistischen Repression seine Referenz. Dies war eine Geste von hoher Symbolkraft, denn die *Fosse Ardeatine* bildeten eine zentrale Gedenkstätte der antifaschistischen Traditionspflege. Es war jedoch gleichzeitig ein geschickter Schachzug, denn die Täter waren Deutsche und die Opfer Italiener. An die Stelle des politisch-ideologischen Gegensatzes Faschismus-Antifaschismus, auf dem die antifaschistische Erinnerungskultur beruhte, propagierte der *MSI* den nationalen Gegensatz Italien-Deutschland, der den ideologisch motivierten Bürgerkrieg von 1943/45 ausklammerte. So erklärte denn auch Fini, er habe durch seine Geste die „Rechte vom Haß des Bürgerkrieges“ befreit. Er wollte so den modernisierten Neo-Faschismus in die nationale Erinnerungskultur integrieren.<sup>77</sup>

Der nächste Schritt im Transformationsprozeß bildete am 22. Januar 1994 die Umwandlung der *Allianza Nazionale* in eine eigenständige Rechtspersönlichkeit. An ihr beteiligten sich außer Vertretern des *MSI* auch einige ehemalige Christdemokraten und Rechtsliberale sowie Persönlichkeiten der Zivilgesellschaft. Ihr Vorsitzender wurde Fini, sein Stellvertreter ein anderes führendes *MSI*-Mitglied, Adolfo Urso. Die Organi-

<sup>73</sup> Vgl. Massimo Crosti, Domenico Fisichella. *Il primato della politica*, Troina 2005.

<sup>74</sup> Schon am 21. Januar 1993 hatte Fini das Projekt *Alleanza Nazionale* in der Parteizeitung *Il Secolo d'Italia* vorgestellt. Nach dem Vorbild der neogaullistischen Sammlungsbewegung *RPR* sollte sie alle bürgerlichen Gegner der *partitocrazia* in einer großen Sammelpartei vereinen.

<sup>75</sup> Vgl. Marco Tarchi, *Dal MSI ad AN*, op.cit., S. 129 ff.

<sup>76</sup> Vgl. P. Ignazi, *Postfascisti?*, op.cit., S. 93 f.

<sup>77</sup> Gianfranco Fini, Interview, in: *Ideazione* 2 (1995), H. 1, S. 76.

sation übernahmen MSI-Funktionäre. Die *AN* war daher personell und organisatorisch weitgehend mit dem *MSI* identisch.<sup>78</sup> Beide bildeten bei den Parlamentswahlen vom März und den Europawahlen vom Juni 1994 gemeinsame Listen unter einem gemeinsamen Logo.<sup>79</sup> De facto handelte es sich dabei aber um offene Listen des *MSI*, auf denen auch unabhängige Persönlichkeiten sowie ehemalige Aktivisten anderer Parteien kandidierten. Die *AN* bildete „Zirkel“, um ihre Ideen in der Wählerschaft zu verbreiten und Sympathisanten an die Partei heranzuführen. Sie wurden von *MSI*-Mitgliedern geführt und so auf die Parteilinie eingeschworen. Obwohl sie zahlreiche Delegierte auf den *AN*-Gründungskongreß von Fiuggi entsandten, hatten sie keinen erkennbaren Einfluß auf den Transformationsprozeß.

Unter den Zwängen des neuen Wahlrechts schloß der *MSI/AN* ein Wahlbündnis mit der Ende 1993 von dem Medienunternehmer Silvio Berlusconi gegründeten wirtschaftsliberalen *Forza Italia (FI)* unter dem Namen *Pol del Buon Governo*. Die *FI* gehörte als Neugründung nicht zum „Verfassungsbogen“, d. h. den Gründungsparteien der I. Republik und besaß daher gegenüber dem *MSI* keine Berührungspunkte.<sup>80</sup> Beide Parteien stellten aber nur im Süden und im Zentrum gemeinsame Kandidaten auf. Im Norden verbündete sich die *FI* mit der *Lega Nord*, da sie deren Wählerpotential dort wesentlich höher einschätzte als das des *MSI*. Ein landesweites Wahlbündnis aller drei Parteien war wegen der staatspolitischen Gegensätze zwischen dem unitarischen *MSI* und der regionalistischen *Lega Nord* 1994 noch nicht möglich. Der *MSI* trat daher im Norden unter dem Logo *MSI/AN* alleine an.

Durch die Wahlkoalition mit der *FI* optimierte der *MSI/AN* nicht nur seine Wahlchancen nach dem Mehrheitswahlssystem, sondern verstärkte

auch seine demokratische Legitimation. Im Wahlkampf vertrat er in der Wirtschaftspolitik neoliberale, in der Sozialpolitik sozialstaatliche, in der Debatte um die Staatsreform unitarische, in der Europapolitik integrationsfreundliche, in der Außenpolitik pro-amerikanische und in kulturellen Fragen konservative Positionen. Vor allem aber profilierte er sich als Antikorruptionspartei. Dies zahlte sich bei den Wahlen aus. Er erhielt 13,5 Prozent der Stimmen nach dem Verhältniswahlrecht, 84 Mandate in der Kammer und 43 Mandate im Senat nach dem Mehrheitswahlrecht. Gegenüber den Parlamentswahlen von 1992 konnte er so seinen Stimmenanteil mehr als verdoppeln und seine parlamentarische Repräsentation verdreifachen.<sup>81</sup> Mit insgesamt 107 Abgeordneten und 47 Senatoren wurde er hinter *FI* und *PDS* zur drittstärksten parlamentarischen Kraft.<sup>82</sup>

Gekrönt wurde die neue Integrations- und Bündnisstrategie durch den Eintritt in die Mitte-Rechtsregierung Berlusconi.<sup>83</sup> Dadurch war der *MSI* als dominierende Komponente der *AN* innerhalb eines Jahres von einem isolierten Außenseiter des Parteiensystems zur Regierungspartei geworden. Damit erhöhte sich aber auch der Anpassungsdruck an das demokratische Verfassungssystem. Im September 1994 beschloß daher die Parteiführung die Verschmelzung des *MSI* mit der *AN*. Diese erfolgte auf dem Parteitag von Fiuggi vom 25. bis 29. Januar 1995. Er war der letzte Parteitag des *MSI* (25./27.01) und der erste der *AN* (28./29.01). Formal hörte damit der *MSI* nach fast fünfzig Jahren rechtlich auf zu bestehen. De facto aber existierte er unter dem neuen Namen weiter. Seine ehemaligen Mitglieder bildeten die erdrückende Mehrheit der neuen Partei und die alte Parteilite sicherte sich über die Organisationsstrukturen die Parteiführung.

<sup>78</sup> Cf. Piero Ignazi, *Alleanza nazionale*, in: Ilvo Diamanti/Renato Mannheimer, *Milano a Roma. Guida all' Italia elettorale del 1994*, Rom 1994, S. 38-54, hier S. 44.

<sup>79</sup> Bereits am 29. Januar 1994 billigten die Delegierten des *MSI*-Partei kongresses von Rom die Bildung gemeinsamer Listen. Vgl. Marco Tarchi, *Dal MSI ad AN*, op. cit., S. 129 f.

<sup>80</sup> Vgl. E. Fix, *Italiens Parteiensystem im Wandel*, op. cit., S. 190 ff.

<sup>81</sup> Vgl. M. Corte (Hrsg.), 1946-2006. *Sessant'anni di elezioni in Italia*, Rom 2006, S. 103 ff.

<sup>82</sup> Vgl. G. Pasquino, *Der unerwartete Machtwechsel. Die italienischen Wahlen vom März 1994 und ihre Folgen*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 35. Jg., 3/1994, S. 385 ff.

<sup>83</sup> In dieser stellte die *AN* fünf Minister. Nur einer von ihnen, Giuseppe Tartarella, gehörte als ehemaliger Vizegeneralsekretär des *MSI* zu den Altkadern der Partei. Fini trat nicht in das Kabinett ein.

Neu hinzu kamen lediglich die Mitglieder der *AN*-Zirkel sowie einige ehemalige Politiker des Zentrums, insbesondere der *DC*. Die *AN* übernahm das *MSI*-Statut, erweiterte es aber um einige Artikel, die dem Vorsitzenden weitreichende Machtbefugnisse gaben.<sup>84</sup> Rechtlich trat sie die Nachfolge des *MSI* an und sicherte sich so dessen Besitzstände. Organisatorisch und rechtlich bildete sie daher dessen Nachfolgeteil.<sup>85</sup>

Die Transformation des *MSI* wurde von den Parteitage delegierten mit großer Mehrheit gebilligt.<sup>86</sup> Nur der nationalrevolutionäre Flügel unter der Führung von Pino Rauti spaltete sich ab und gründete den *Movimento Sociale-Fiamma Tricolore (MS-FT)*, der jedoch zu keiner ernsthaften Konkurrenz für die *AN* wurde, da er nur geringen Rückhalt in der Wählerschaft fand.<sup>87</sup> Fini verdankte seinen Erfolg von Fiuggi vor allem der Unterstützung der national-konservativen Modernisierungskräfte. Diese befürworteten die Transformation, verteidigten jedoch traditionelle ideologische Positionen.<sup>88</sup> Fini mußte diese daher bei der programmatischen Ausrichtung der *AN* berücksichtigen.

Parallel zum Transformationsprozeß des *MSI* wandelten sich auch dessen Vorfeldorganisationen. Die alte neofaschistische Gewerkschaft *CISNAL* transformierte sich in die *UGIL/UGL*,

<sup>84</sup> So ernannte er den Generalsekretär (Koordinator) und die Provinzsekretäre der Partei und konnte sie auch jederzeit wieder abberufen. Damit kontrollierte er die Parteiorganisation.

<sup>85</sup> Vgl. Marco Tarchi, *Dal MSI ad AN*, op.cit., S. 141 ff. Fini betonte ausdrücklich in seiner Parteitage rede die Kontinuität von *MSI-DN* und *AN*. Vgl. *Pensiamo l'Italia. Il domani c'è già – valori, idee e progetti per l'Alleanza Nazionale. Tesi politiche dal Congresso di Fiuggi*, Januar 1995, S. 4.

<sup>86</sup> Vgl. Petra Reiter-Mayer, *Die Etablierung der Alleanza Nazionale im politischen System Italiens. Eine gesellschaftsfähige Rechte oder Altbekanntes in neuen Kleidern?*, Hamburg 2006, S. 164 ff.

<sup>87</sup> Sein Wähleranteil bei Parlamentswahlen sank von 1,6 Prozent im Jahre 1996 auf 0,61 Prozent im Jahre 2006. Vgl. Marco Corte (Hrsg.), *sessant'anni di elezioni in Italia*, op. cit., S. 126 ff. u. 207 ff.

<sup>88</sup> Ein führender Vertreter dieser Kräfte war Marco Tremaglia, ein ehemaliges Angehöriger der *RSI-Milizen* und *MSI*-Aktivist der ersten Stunde. Vgl. [http://www.alleanzanazionale.it/an\\_ti\\_segnaI\\_ministri\\_di\\_an.htm](http://www.alleanzanazionale.it/an_ti_segnaI_ministri_di_an.htm). (13. Juni 2003).

die in das politische System integriert und legitimiert wurde. Sie war einst die wichtigste Basis des nationalrevolutionären Flügels.

### 3.2. Ideologie und Programmatik der AN

Fini war sich bewußt, daß die angestrebte Systemintegration nur erfolgreich sein würde, wenn sich die Partei auch ideologisch und programmatisch den neuen politischen Verhältnissen anpaßte. Er bemühte sich daher auch um ihre inhaltliche Transformation.<sup>89</sup> Dabei stand er vor einer doppelten Aufgabe. Einerseits mußte er den demokratischen Kräften im In- und Ausland, insbesondere in den USA und in Israel, beweisen, daß die *AN* tatsächlich eine demokratische Partei sei, andererseits mußte er aber auf die ehemaligen *MSI*-Mitglieder und Stammwähler Rücksicht nehmen, die noch durch die traditionellen Überzeugungen geprägt worden waren. Er vermied daher einen offenen Bruch mit den neofaschistischen Ideen, welche die ideologische Grundlage des *MSI* gebildet hatten und ersetzte sie statt dessen schrittweise durch nationale, konservative, katholische und liberale Prinzipien und Werte. Die ideologische und programmatische Transformation vollzog sich daher in Etappen. Begonnen wurde sie auf dem Parteitag von Fiuggi 1995, fortgeführt auf dem Parteitag von Verona 1998 und dem Programmkongreß von Neapel 2001, abgeschlossen auf dem Parteitag von Bologna 2002.

Zur inhaltlichen Vorbereitung des Parteitages von Fiuggi publizierte der Parteivorstand am 7. Dezember 1994 ein Thesenpapier, das die Grundlage des Programms der *AN* werden sollte. Es wurde ausgiebig innerhalb der Partei diskutiert und von den Delegierten des XVII. *MSI*-Parteitages mehrheitlich angenommen.<sup>90</sup> Mit ei-

<sup>89</sup> Vgl. zur Problematik der inhaltlichen Transformation Gianfranco Baldini/Rinaldo Vignati: *Dal MSI ad AN: una nuova cultura politica?*, in: *Polis* X,1, 1996, S. 81-101; Marco Tarchi: *The political culture of the Alleanza Nazionale: an analysis of the party's program documents (1995-2002)*, in: *Journal of Modern Italian Studies*, vol. 8, n. 2, 2003, S. 135-181.

<sup>90</sup> *Pensiamo l'Italia. Il domani c'è già. Valori, idee e progetti per l'Alleanza Nazionale, Tesi politiche per il XVII Congresso nazionale del MSI-DN*, 7. Dezember 1994.

nigen Änderungen wurde es zum Grundsatzprogramm der AN.<sup>91</sup>

Die Transformation des MSI wurde mit dem Zusammenbruch der Ersten Republik begründet. Für diesen sei die „Parteiherrschaft“, d. h. die Dominanz der Verfassungsparteien verantwortlich, die der MSI stets bekämpft habe. Damit sei die historische Phase der Rechten als Alternative zum System beendet und es beginne eine neue Phase, in der die Rechte sich aktiv an der Erneuerung der Politik und der Neugründung des Staates beteiligen werde. Allerdings müsse die AN als gleichberechtigter Akteur von den anderen Parteien anerkannt werden. In dem neuen politischen System dürfe es keine Feinde geben, welche zu vernichten seien, sondern Gegner, die es mit demokratischen Mitteln zu bekämpfen gelte. Bei jeder Wahl müsse im Gegensatz zur Ersten Republik ein demokratischer Machtwechsel möglich sein. Mit dieser Begründung der Transformation vermied Fini eine Auseinandersetzung mit der neofaschistischen Vergangenheit der Partei. Ihre Antisystemopposition erschien historisch gerechtfertigt mit dem Kampf gegen die Parteiherrschaft, d. h. die Dominanz der Verfassungsparteien. Ihre Bereitschaft zur Systemintegration ergab sich aus der Erneuerung der italienischen Politik, die durch den Zusammenbruch der I. Republik möglich geworden sei. Der wahre Grund ihrer bisherigen Außenseiterrolle, ihre neofaschistische Ideologie und Programmatik, blieb unerwähnt.

Fini bekannte sich zur Freiheit als oberstem Wert, von der die Rechte ihre Konzeption des Staates, der Gesellschaft, der Wirtschaft und die Prinzipien ihres politischen Handelns ableite, und verurteilte den Totalitarismus. Er vermied jedoch eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Faschismus. Die Freiheit sei die Antithese des Totalitarismus. Da sie die ideelle Grundlage der Rechten bilde, könne man diese auch nicht mit dem Faschismus identifizieren oder sie gar unmittelbar von diesem herleiten. Die Rechte sei keine Tochter des Faschismus.

<sup>91</sup> Pensiamo l'Italia. Il domani c'è già – Valori, idee e progetti per l'Alleanza Nazionale – Tesi politiche approvato dal Congresso di Fiuggi, Januar 1995.

Ihre Werte hätten bereits vor dem Faschismus existiert, seien durch diesen hindurchgegangen und hätten ihn überlebt. Die Wurzeln der Rechten lägen in der italienischen Geschichte, vor, während und nach dem faschistischen Regime.

Statt sich inhaltlich mit dem Faschismus und damit mit den ideologischen Grundlagen des MSI auseinanderzusetzen, historisierte er ihn wie bereits sein Vorgänger Almirante in den siebziger Jahren. Er sei das Produkt spezifischer historischer Umstände gewesen und sei mit dem Verschwinden dieser Umstände ebenfalls verschwunden. Fini historisierte aber auch den Antifaschismus und erklärte damit den Gegensatz von Faschismus-Antifaschismus als geschichtlich überholt und damit für die Gegenwart bedeutungslos. Auf diese Weise vermied er eine Auseinandersetzung mit der neofaschistischen Vergangenheit der Partei und ebnete ihr den Weg in das neuentstehende Parteiensystem, denn wenn der Gegensatz Faschismus-Antifaschismus sich geschichtlich erledigt hatte, dann waren eine explizite Distanzierung vom Faschismus und ein Bekenntnis zum antifaschistischen Verfassungskonsens auch nicht notwendig.

Fini verurteilte allerdings bereits 1995 ausdrücklich den Rassismus und Antisemitismus.<sup>92</sup> 1999 besuchte er das ehemalige Vernichtungslager Auschwitz und im November 2003 die israelische Gedenkstätte Yad Vashem für die ermordeten Juden Europas. Bei diesem Besuch bezeichnete er den Faschismus als „Verkörperung des absolut Bösen“ (male assoluto) und beklagte den mangelnden Widerstand der Italiener gegen die „schändlichen Rassengesetze“ des faschistischen Regimes.<sup>93</sup> Bereits ein Jahr zuvor hatte er sich kritisch über Mussolini geäußert, den er noch

<sup>92</sup> Pensiamo l'Italia, S. 14.

<sup>93</sup> Vgl. Il Secolo d'Italia vom 24. Nov. 2003. Aus Protest gegen seine moralische Verurteilung des Faschismus bildete sich eine innerparteiliche Opposition um Francesco Storace, dem damaligen Präsidenten der Region Latium und späteren Gründer der *Destra*. Alessandra Mussolini, die Enkelin des Diktators, verließ die Partei und gründete für die Europawahlen 2004 die rechtsextreme Alternativa Sociale, die jedoch nur ein Prozent der Stimmen erhielt und bald wieder verschwand. Vgl. zu den innerparteilichen Reaktionen La Repubblica vom 3. und 8. Dezember 2003.

1994 als den größten Staatsmann des 20. Jahrhunderts bezeichnet hatte.<sup>94</sup>

Statt zum Faschismus bekannte sich die *AN* in Fiuggi zu den Werten der abendländischen Zivilisation und des Katholizismus, zur Freiheit und zur Demokratie. Zur theoretischen Begründung dieses Bekenntnisses berief sich Fini auf eine Vielzahl von Denkern des 19. und 20. Jahrhunderts, die nur geringe Gemeinsamkeiten besaßen. Der Spannungsbogen reichte von den Theoretikern des französischen Traditionalismus (de Maistre, Bonald, Maurras) über Vertreter der „konservativen Revolution“ (Carl Schmitt, Spengler), des Futurismus (Marinetti), des Nationalismus (d’Annunzio), des Elitismus (Pareto), des Faschismus (Gentile) sowie Neofaschismus (Evola) bis hin zu Vordenkern des Liberalismus (Croce) und des Marxismus (Gramsci). Er rechtfertigte diesen Eklektizismus mit dem Argument, all diese Denker hätten die italienische Kultur des 20. Jahrhunderts beeinflusst und gehörten damit zum geistigen Erbe der Nation. In der *AN* könne sich jeder auf denjenigen Denker berufen, dem er sich nahe fühle. Er müsse lediglich die Demokratie sowohl als Methode als auch als Wertsystem bejahen.<sup>95</sup>

Finis ideologischer Eklektizismus ergab sich aus dem Bestreben, einerseits die verschiedenen Strömungen der Partei zu integrieren, andererseits die Partei für neue Mitglieder aus anderen politischen Traditionen zu öffnen. Jede präzise ideologische Aussage, jede ideologische Festlegung hätte die Verwirklichung dieser doppelten Zielsetzung behindert. Eine Inhaltsanalyse des Parteidiskurses zeigt jedoch, daß die zentralen Werte der *AN* die gleichen waren wie die des *MSI*: Nation, Staat, Ordnung, Autorität, Familie, Tradition, Solidarität. Die *AN* gab ihnen aber unter Rückgriff auf konservative, katholische, na-

tionale und liberale Vorstellungen einen neuen Inhalt und machte sie so mit der Demokratie kompatibel. Andere ideologische Elemente des Faschismus wie Kolonialismus, Imperialismus und Heroismus, die im *MSI* noch gepflegt wurden, verschwanden völlig aus dem offiziellen Parteidiskurs.<sup>96</sup>

Im Zentrum des Ideengebäudes der *AN* stand wie beim *MSI* die Nation. Sie sei eine historisch gewordene, sprachlich-kulturelle, politisch-territoriale Realität, „die ein von der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft reichendes ununterbrochenes Leben besitzt“<sup>97</sup>. Allerdings müsse sie ihr historisches Gedächtnis, das Zugehörigkeitsbewußtsein und die kulturelle Eigenart wiedererlangen. Die *AN* kombinierte so das Abstammungsprinzip mit dem Territorialprinzip und schloß damit die sprachlich-kulturellen Minderheiten ein, auch wenn sich diese wie die Südtiroler mehrheitlich nicht der italienischen Nation zugehörig fühlen.

Eng verbunden mit der Nation sei die Demokratie. Sie garantiere die politischen Rechte des Volkes und habe sich bewährt. Ihre Werte und Regeln würden von der *AN* anerkannt und mitgetragen. Sie müsse jedoch grundlegend reformiert werden. Entsprechend dem französischen Republikanismus verband die *AN* Nation und Demokratie zu einer Einheit im Nationalstaat. Nur in dessen Rahmen könne sich die Volkssouveränität verwirklichen. Er müsse stark sein, um seine Bürger vor inneren und äußeren Gefahren schützen zu können, er solle sich aber auf seine Kernfunktionen beschränken, damit sich die Zivilgesellschaft frei entfalten könne. Wirtschaft und Gesellschaft sollten von den Bürgern selbst organisiert werden. Dabei sollten Vereine und Verbände eine zentrale Rolle spielen. Die *AN* propagierte somit den starken Staat, beschränkte ihn jedoch auf seine Hoheits- und Ordnungsfunktionen. Sie distanzierte sich so vom sozialistischen Etatismus, implizit aber auch vom faschistischen Macht- und Interventionsstaat. Den Korporatismus, den der *MSI* noch in den siebziger Jahren als Alternative zu Kapitalismus und Kommunis-

<sup>94</sup> Vgl. Galluzzo, Marco: Il vicepremier manda in soffitta il Mussolini grande statista, in: Corriere della Sera, 23.01.2002, S. 9, URL: [http://archivioistorico.corriere.it/2002/gennaio/23/vicepremier\\_manda\\_soffitta\\_Mussolini\\_grande\\_co\\_0\\_0\\_20123847.shtml](http://archivioistorico.corriere.it/2002/gennaio/23/vicepremier_manda_soffitta_Mussolini_grande_co_0_0_20123847.shtml), 07.05.2008. Zum Kontext dieser Erklärung vgl. Gerhard Feldbauer, Von Mussolini bis Fini. Die extreme Rechte in Italien, Berlin 1996, S. 180 ff.

<sup>95</sup> Vgl. Pensiamo l’Italia, op.cit., S. 14. Fini, Vi presento AN, op.cit., S. 82.

<sup>96</sup> Reste davon fanden sie nur noch einige Zeit im Feuilleton der Parteizeitung *il Secolo d’Italia*.

<sup>97</sup> Pensiamo l’Italia, S. 15.

mus propagiert hatte, reduzierte sie auf das Vereins- und Verbandswesen. Ganz in der Tradition der *MSI* verteidigte sie jedoch die staatliche Einheit gegen den Separatismus der Lega Nord und engagierte sich statt dessen für eine Stärkung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung. Als Garant der staatlichen Einheit und der Demokratie forderte sie die Direktwahl des Staatspräsidenten.

Wirtschaftspolitisch bekannte sich die *AN* zur Marktwirtschaft, befürwortete jedoch zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten staatliche Regelungen der Wettbewerbsfreiheit. Dies lag eindeutig im Interesse ihres süditalienischen Wählerklientels. Sozialpolitisch vertrat die *AN* sozialprotektionistische Thesen, um sich von ihrem wirtschaftsliberalen Koalitionspartner *Forza Italia* abzugrenzen. Sie begründete ihren Sozialprotektionismus mit der Pflicht zur Solidarität, die sich aus der nationalen Zugehörigkeit aller Italiener ergebe. Sie pflegt so ihr Image als soziale Rechte.

Europapolitisch befürwortete die *AN* die europäische Integration und damit die Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf europäische Institutionen. Fini kritisierte zu diesem Zeitpunkt allerdings noch die Währungsunion und forderte eine neue Aushandlung des Vertrages.<sup>98</sup> Außenpolitisch bekannte sich die *AN* wie bereits der *MSI* zur Atlantischen Allianz und zur Kooperation mit den Vereinigten Staaten als Grundlagen der italienischen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie forderte jedoch ebenfalls wie dieser die Revision des Vertrages von Osimo mit Jugoslawien von 1975 und die Einführung der Zweisprachigkeit in Istrien.

Das Programm von Fiuggi bildete keinen radikalen Bruch mit der Programmatik des *MSI*, sondern lediglich eine Etappe in deren Transformationsprozeß. Die Partei hatte sich zwar ausdrücklich zur Freiheit, Gerechtigkeit und Demokratie bekannt und den Totalitarismus, Rassismus und Antisemitismus verurteilt, aber sich nicht kritisch mit der eigenen Vergangenheit auseinan-

dergesetzt. Da die Mehrheit ihrer Mitglieder aus dem *MSI* stammte, war dies auch nicht anders zu erwarten. Der Anspruch der *AN*, eine demokratische Rechtspartei zu sein, stieß daher im In- und Ausland eher auf Skepsis. Bei den Parlamentswahlen 1996 konnte sie zwar ihren Stimmenanteil nach der Verhältniswahl gegenüber 1994 um 2,2 Prozent auf 15,7 Prozent vergrößern, aber sie blieb innerhalb der Mitte-Rechts-Koalition *Polo delle Libertà* weiterhin nur die zweitstärkste Kraft hinter der *Forza Italia* mit über 20 Prozent.<sup>99</sup> Bei den partiellen Regionalwahlen 1997 verlor sie aber schon wieder Stimmen. Dies überzeugte Fini von der Notwendigkeit, den programmatischen Transformationsprozeß fortzusetzen. Diesem Zwecke diente der Parteitag von Verona vom 27.02. bis zum 01.03.1998. Die Parteiführung hatte mit Bedacht einen Tagungsort gewählt, der in der Geschichte des Faschismus eine wichtige Rolle spielte. Hier hatte nach dem Zusammenbruch des faschistischen Regimes im Herbst 1943 der *Partito fascista repubblicano (PFR)* die *Carta di Verona* beschlossen, welche die ideologisch-programmatische Grundlage der *RSI* bildete. Im Kontrast zu dieser verkündete die *AN* ein antitotalitäres Projekt für Italien des Jahres 2000.<sup>100</sup> Dessen Kernthese lautete, daß es nicht die Aufgabe des Staates sei, die Gesellschaft zu modernisieren, sondern daß er lediglich seinen Bürgern die Möglichkeit geben müsse, sich frei entfalten zu können. Mit dieser distanzierte sich die *AN* erneut programmatisch vom *MSI*.

In seiner Eingangsrede forderte Fini die Erneuerung des „Systems Italien“ durch Privatisierung staatlicher Unternehmen und eine Wirtschaftspolitik, die vor allem die mittleren und kleineren Unternehmen fördern solle. Er schärfte damit das neoliberale Profil der Partei. Anschließend bekannte er sich noch einmal zu den in Fiuggi verkündeten Werten und befaßte sich mit dem Verhältnis von Individuum und Nation. Die

<sup>98</sup> Vgl. auch Gianfranco Fini, *Tranquilla, alla fine vincerà Fini*. Interview von A. Padellaro mit Fini, in: *L'Espresso*, 15. April 1994, S. 22-28.

<sup>99</sup> Der *Polo delle Libertà* hatte bei der Wahl zur Kammer nach der Mehrheitswahl 40,2 Prozent, die *Forza Italia* nach der Verhältniswahl 20,6 Prozent gewonnen. Vgl. Mario Corte (Hrsg.), *Sessant'anni di elezioni in Italia*, op.cit., S. 115-119.

<sup>100</sup> *Alleanza Nazionale: un progetto per l'Italia del Duemila*, Verona 1998.

Rechte beider hätten den gleichen Stellenwert und müßten deshalb gleichermaßen respektiert werden. Schließlich verteidigte er wie in Fiuggi die nationale Identität. Trotz der europäischen Integration und der Globalisierung bilde sie weiterhin die Grundlage der nationalen Existenz und bleibe neben der europäischen Identität bestehen. In der Sozialpolitik setzte er die Schwerpunkte auf die Familienpolitik, die Demographie, das Rentensystem, die Einwanderung, die Schule und die Universitäten. In der anschließenden Diskussion unterstützte die Mehrheit Finis Positionen. Fini war es damit gelungen, die Partei stärker in die rechte Mitte zu rücken und so auch für gemäßigte Rechtswähler attraktiv zu machen.

Unmittelbar vor den Parlamentswahlen vom 13. Mai 2001 fand in Neapel Ende Februar ein Programmkongreß statt. Auf ihm wurde ein Wahlprogramm verabschiedet, das eine freie, eine starke und eine gerechte Regierung forderte.<sup>101</sup> Die Regierung solle sich an der Freiheit des Einzelnen orientieren, die Bürokratie verringern und die Prinzipien des Liberalismus vertreten.<sup>102</sup> Zu den Prinzipien des Liberalismus zählte das Programm die Marktwirtschaft, die Subsidiarität und die Grundsätze des Sozialstaates.

Der durch die Fortschreibung der Programmatik von Fiuggi erhoffte Wahlerfolg blieb jedoch aus. Das Mitte-Rechts-Bündnis *Casa della Libertà* gewann zwar die Wahlen und bildete unter der Führung Berlusconi die Regierung, aber die *AN* hatte bei der Kammerwahl nach dem Verhältniswahlrecht nur 12,2 Prozent der Stimmen erhalten, das waren 2,5 Prozent weniger als 1996. Sie blieb damit innerhalb des bürgerlichen Wahlbündnisses zwar die zweitstärkste Kraft nach der *Forza Italia* mit 29,4 Prozent, aber sie hatte gegenüber dieser erheblich an Gewicht verloren. Sie veranstaltete daher ein Jahr später im April 2002 in Bologna ihren dritten Parteitag, um ihren Transformationsprozeß abzuschließen.

In dessen Mittelpunkt stand die Überarbeitung der Programmatik. Zu ihrer Vorbereitung hatte

die Parteiführung wie bereits für den Parteitag von Fiuggi einen Programmentwurf publiziert, der in den Parteigliederungen diskutiert wurde.<sup>103</sup> Er bildet die Grundlage des neuen Programms, das der Parteitag verabschiedete.<sup>104</sup> Im Gegensatz zum Parteitag von Fiuggi waren alle Mitglieder stimmberechtigt und die Parteitagsdelegierten wurden auf Provinzialkongressen gewählt. Dadurch wurden die neuen Parteimitglieder in den innerparteilichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß eingebunden und der Einfluß der ehemaligen *MSI*-Mitglieder zurückgedrängt. Von den Delegierten gehörte etwa die Hälfte der *Destra* Protagonista an, der Hausmacht Finis.

Fini betonte in seiner Eröffnungsrede die inhaltliche Kontinuität der Partei. Die *AN* habe trotz ihrer programmatischen Entwicklung seit ihrem ersten Parteitag an ihren Kernideen festgehalten. Sie sei eine Partei der Rechten, die als einzige politische Kraft auf dem rechten Spektrum des Parteiensystems verankert sei. Sie werde nicht mehr länger durch die ideologischen Kontroversen der Vergangenheit behindert, sondern beteilige sich als Regierungspartei aktiv an der Umgestaltung des italienischen Staates.<sup>105</sup> Anschließend stellte er das Regierungsprogramm vor. Neu in diesem war das stärkere Bekenntnis zur europäischen Zusammenarbeit, die Betonung der zentralen Rolle (*centralità*) des Staates in der Gestaltung der nationalen Politik, das Abrücken vom Neoliberalismus zugunsten einer neuen sozialen Marktwirtschaft, die Bejahung des Föderalismus bei gleichzeitiger Betonung der nationalen Einheit.

Die *AN* befürwortete ein Europa der „Einheit in der Vielfalt“, eine Union von Nationalstaaten, in der die nationalen Interessen dazu beitragen, das Gesamtinteresse zu bestimmen. Die Union solle sich mit allen Aufgaben befassen, die sie besser als ihre einzelnen Mitglieder bewältigen könne:

<sup>103</sup> Alleanza Nazionale, *Vince la Patria. Nasce l'Europa*, 2° Congresso Nazionale, Bologna 4/7 aprile 2002. Zitiert als Programmentwurf von Bologna.

<sup>104</sup> *Pittaforma politico-programmatica del 2° Congresso nazionale*. Zitiert als politisches Programm.

<sup>105</sup> Gianfranco Fini: *Vince la Patria, nasce l'Europa*. 2° Congresso Nazionale di Alleanza Nazionale, Bologna 4. aprile 2002, discorso di apertura, S. 3.

<sup>101</sup> Libero Forte Giusto. *Il governo che voliamo*. Seconda conferenza programmatica. Napoli 23-24-25 Febbraio-Mostra d'Oltremare 2001.

<sup>102</sup> *Programm di Napoli 2001*, S. 2 ff.

Außen- und Sicherheitspolitik, Währungsstabilität und Handelsregeln, Einwanderung und Asylrecht, Kampf gegen den Terrorismus und internationale kriminelle Organisationen. Alle anderen Aufgaben sollten den Nationalstaaten vorbehalten bleiben. Damit gab sie die antieuropäische Haltung des *MSI* auf.<sup>106</sup> Im Gegensatz zu den Programmen von Neapel und Verona plädierte die Partei jetzt für eine stärkere Rolle des Staates bei der Gestaltung gesellschaftlicher und sozialer Probleme. Italien brauche eine „neue soziale Marktwirtschaft“, in der der Staat Marktverzerrungen korrigieren und für den sozialen Ausgleich sorgen solle.<sup>107</sup>

Die *AN* akzeptierte nun auch die von der *Legha Nord* geforderte „Devolution“, d. h. die Übertragung von staatlichen Kompetenzen an die Regionen, betonte jedoch gleichzeitig die nationale Einheit, die durch einen starken Präsidenten und einen Sonderstatus von Rom verkörpert werden müsse.<sup>108</sup> Außerdem müsse es ein solidarischer Föderalismus sein, in dem die finanzstarken die finanzschwachen Regionen unterstützen. Begründet wurde die Verbindung von Föderalismus und Unitarismus mit der These, die tausendjährige Identität der italienischen Nation sei gekennzeichnet durch die „Einheit in der Vielfalt“.<sup>109</sup>

Der Programmentwurf wurde sowohl im Plenum als auch in den getrennten Zusammenkünften der drei Parteiströmungen diskutiert. Im Gegensatz zu Fiuggi gab es keine grundsätzliche Opposition mehr. Die Delegierten aller drei Strömungen stimmten geschlossen für die Annahme des Programms. Damit hatte sich Fini erneut durchgesetzt. Er wurde per Akklamation in seinem Amt bestätigt. Die Partei hatte damit programmatisch einen weiteren Schritt in ihrem Transformationsprozeß getan und sich nach außen als geschlos-

sene Kraft gezeigt. Eine personelle und organisatorische Erneuerung fand jedoch nicht statt. Die ehemaligen *MSI*-Kader hatten daher die Partei weiterhin fest im Griff

### 3.3 Die politische Praxis der AN

Die politische Praxis der *AN* entsprach der programmatischen Gemengelage. Sie unterstützte als Regierungspartei in den Jahren 2001-2006 den Kurs Berlusconis, bemühte sich jedoch um ein eigenständiges Profil, um sich von ihren Koalitionspartnern, insbesondere der *Forza Italia* und der *Legha Nord*, zu unterscheiden. Auf Drängen von Mirko Tremaglia, der in der 2. Regierung Berlusconi das Ressort für die Auslandsitaliener innehatte, verlieh diese 2001 das Wahlrecht an die im Ausland lebenden italienischen Staatsbürger und erfüllte damit eine alte Forderung des *MSI*.<sup>110</sup> Dieser wollte dadurch die Bindung der Auslandsitaliener an ihre alte Heimat stärken und hoffte gleichzeitig so sein Stimmpotential zu vergrößern. In der Einwanderungspolitik bekämpfte die *AN* gemeinsam mit der *Legha Nord* die illegale Einwanderung und erschwerte erheblich den Zuzug von Nicht-EU-Bürgern (*Extra comunitari*).<sup>111</sup> Entsprechend dem französischen Vorbild forderte jedoch Fini 2003 die Verleihung des kommunalen Wahlrechts an legale Einwanderer, um sie so politisch zu integrieren.<sup>112</sup> Die Stabilität von Staat und Gesellschaft war ihm wichtiger als die ethnisch-kulturelle Homogenität der Nation. Er folgte damit dem französischen Vorbild. In der Frage der Staatsrechtsreform ging die *AN* einen Kompromiß mit der *Legha Nord* ein. Um deren Zustimmung zu einer Stärkung der Exekutive, insbesondere der Stellung des Premierministers im Verfassungssystem zu erhalten, bejahte sie die

<sup>106</sup> Vgl. L'appello agli italiani, Bd. II, in: Vallauri, Carlo/Bevilacqua, Fernando (Hgg.): L'arcipelago democratico, organizzazione e struttura dei partiti negli anni del centrismo (1949-1958), Rom 1981, S. 479.

<sup>107</sup> Programmentwurf Bologna, S. 27-35, Piattaforma politico-programmatica, S. 9-11.

<sup>108</sup> Programmentwurf Bologna, S. 79-83; Piattaforma politico-programmatico, S. 25 ff.

<sup>109</sup> Programmentwurf Bologna, S. 79; Piattaforma politico-programmatico, S. 25.

<sup>110</sup> Vgl. Mozione approvata nel Congresso dell'Aquila (1952), in: Vallauri, /Bevilacqua, (Hgg.): L'arcipelago democratico, op.cit., S. 489.

<sup>111</sup> Vgl. Ohne Autor: Immigrazione, la legge Bossi-Fini punto per punto, in: La Repubblica, 04.06.2002, URL: <http://www.repubblica.it/online/politica/improntedue/scheda/scheda.html>, 14.06.2008.

<sup>112</sup> Vgl. Chiarini, Roberto: La tentazione della protesta anti-immigrati, in: Chiarini, Roberto/Maraffi, Marco (Hrsg.): La destra allo specchio: la cultura politica di Alleanza nazionale, Venedig 2001, S. 182.

Aufnahme föderaler Elemente in die Staatsverfassung und stimmte im Frühjahr 2005 für die „Devolution“, d. h. für die Übertragung von staatlichen Kompetenzen im Bereich des Gesundheitswesens, der Bildung und der Polizei auf die Regionen sowie für die Umwandlung des Senats in eine quasiföderale Kammer.<sup>113</sup> Als Gegengewicht zur Kompetenzerweiterung der Regionen beharrte sie jedoch auf einer Stärkung des Präsidenten als Garant und Symbol der staatlichen Einheit sowie eines Sonderstatus für die nationale Hauptstadt Rom.<sup>114</sup> Sie kombinierte so in der Staatspolitik unitarische und föderale Elemente.

In der Europapolitik bejahte sie wie ihre Koalitionspartner die Wirtschafts- und Währungsunion<sup>115</sup>, die Fini noch 1994 kritisiert hatte<sup>116</sup>, und unterstützte in den Jahren 2002/2004 auch aktiv den europäischen Verfassungsprozeß.<sup>117</sup> Im Europäischen Parlament trat sie der Union für das Europa der Nationen bei, die das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität verteidigte, strebte jedoch die Mitgliedschaft in der Fraktion der Europäischen Volkspartei an. Auf Einladung von Nicolas Sarkozy nahm Fini am 30. Januar 2008 am Europa-Konvent der *UMP* in Paris teil.<sup>118</sup> Im Gegensatz zur französischen Rechten befürwortete er jedoch den EU-Beitritt der Türkei sowie eine enge europäisch-amerikanische Partner-

schaft.<sup>119</sup> In der Außenpolitik unterstützte die *AN* den pro-amerikanischen Kurs Berlusconis. So befürwortete sie im zweiten Irakkrieg die Teilnahme italienischer Truppen an der Besetzung des Irak. Sie erhoffte sich davon die amerikanische Unterstützung bei dem Streben Italiens nach einem permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat.

Die Integration der *AN* in das Parteiensystem und ihre Einbindung in die Mitte-Rechts-Koalitionen Berlusconis veränderte das Denken und Handeln ihrer Elite. Konsensfähige Aussagen verdrängten im offiziellen Parteidiskurs ideologische Kampfthemen, neofaschistische Geschichtsbilder verschwanden fast völlig aus der Parteizeitung „*Secolo d'Italia*“. Die ideologische Diskussion verlagerte sich aus der Partei in das parteinahe Umfeld.<sup>120</sup> Der Parteivorsitzende Fini kümmerte sich wesentlich mehr um seine parlamentarischen und gouvernementalen Aufgaben sowie um die Pflege seines Images als demokratischer Politiker denn um die Parteibasis. Dies vergrößerte die Distanz zwischen Mitgliedern, Funktionsträgern und Führung. Im Sommer 2005 kam es zum offenen Konflikt zwischen ihm und seinem Generalsekretär (Coordinatore) Ignazio La Russa über den Parteikurs. In diesem konnte sich Fini zwar durchsetzen, aber seine Autorität war seither beschädigt.

### 3.4 Die Entwicklung der Parteiorganisation und der Mitgliedschaft

Der *MSI* war zunächst ein Kampfbund ehemaliger Parteigänger Mussolinis. Ab 1950 entwickelte er sich jedoch rasch zu einer Massenpartei.<sup>121</sup>

<sup>113</sup> Vgl. Roland Höhne, Italien: Verfassungsänderung als Modernisierungsstrategie, in: Bernd Rill (Hrsg.), Reformfähigkeit und Reformstau. Ein europäischer Vergleich, München 2005, S. 41-54.

<sup>114</sup> Vgl. Pittaforma politico-programmatico, S. 26.

<sup>115</sup> Cf. Franz Turchi, Perché l'Euro, Alleanza Nazionale, Delegazione di Alleanza Nazionale al Parlamento Europeo, Rom 2004.

<sup>116</sup> Gianfranco Fini, Tranquilla, alla fine vincerà Fini. Interview von A. Padellaro mit Fini, in: L'Espresso vom 15. April 1994, S. 22-28.

<sup>117</sup> Zur Unterstreichung seiner pro-europäischen Haltung nahm Fini als italienischer Regierungsvertreter am europäischen Verfassungskonvent teil und verfolgte dort eine integrationspolitische Linie. Er hielt jedoch am nationalen Souveränitätsprinzip fest. Vgl. Cristiana Muscardini, La Convenzione. L'intervento in plenaria del Vicepresidente del Consiglio on. Gianfranco Fini, Brüssel 2002.

<sup>118</sup> Unter den ausländischen Gästen befand sich auch Angela Merkel als CDU-Vorsitzende. Cf. FAZ, 31.01.08, S. 3.

<sup>119</sup> Vgl. Gianfranco Fini, L'Europa che verrà, Rom 2003, S. 33.

<sup>120</sup> Vgl. Marco Ferrazzoli (Hrsg.), Cos'è La Destra. Colloqui con diciotto protagonisti della cultura italiana non conformista, Rom 2001. Ferner Gennaro Malgieri, Una certa idea della Destra, Rom 2004; Marcello Veneziani, La cultura della destra, Rom 2002.

<sup>121</sup> Vgl. Marco Tarchi, Dal MSI ad AN. La prima approfondita analisi del maggior partito della destra italiana: organizzazione, strategie, rapporti con la società civile, Bologna, 1997, S. 161 ff.; Petra Reiter-Mayer, Die Etablierung der Alleanza Nazionale im politischen System Italiens. Eine gesellschaftsfähige Rechte oder Altbekanntes in neuen Kleidern? Hamburg 2006, S. 171 ff.

Seine Mitglieder kamen überwiegend aus den Unter- und unteren Mittelschichten (Arbeiter, Angestellte, Arbeitslose, Rentner, Studenten).<sup>122</sup> Bis Ende der sechziger Jahre lag seine Führung in den Händen von Parteiführern, die sich auf regionale Netzwerke stützten. Ab 1969 wuchs der Einfluß von Parteiaktivisten und Parteifunktionären, die ihre Position ihrer Militanz oder ihren Ämtern verdankten. In den Auseinandersetzungen um die Organisationsstruktur konnten sich die Verfechter des traditionellen Organisationsmodells durchsetzen.<sup>123</sup>

Die *AN* übernahm die Organisationsstruktur des *MSI*, stärkte jedoch die Position der Parteiführung.<sup>124</sup> Im Gegensatz zu den Nachfolgeparteien des *PCF* wuchs ihre Mitgliederzahl seit Beginn der 90er Jahre ständig. Bis 2004 hatte sich diese vervierfacht, so daß sie zur mitgliederstärksten Partei Italiens wurde.<sup>125</sup> Noch weit mehr als der *MSI* war sie daher eine Massenpartei mit einem (für italienische Verhältnisse) effizienten Parteiapparat. Trotz gewisser Tendenzen zur Wandlung in eine entideologisierte, professionalisierte Wählerpartei, die sich vor allem an den Erfordernissen des Machterwerbs und des Machterhalts orientiert, bewahrte sie ihren Charakter als Mitgliederpartei. Die Parteiführung mußte daher weiterhin erhebliche Rücksicht auf die Parteiaktivisten nehmen. Dies bremste den ideologischen und programmatischen Wandel erheblich.

Infolge des starken Zustroms neuer Mitglieder veränderte sich auch die geographische Verteilung der Mitgliedschaft. Während im *MSI* die meisten Mitglieder im Süden (Kampanien, Apulien, Basilikata, Kalabrien, Sizilien) lebten, verlagerte sich in der *AN* der geographische Schwerpunkt der Mitgliedschaft in die Mitte (Toskana, Marken, Umbrien, Latium, Abruzzen,

Molise). Im Norden nahm dagegen der relative Anteil an der Mitgliedschaft infolge der Konkurrenz der Lega Nord leicht ab.<sup>126</sup>

### 3.5. Wählerschaft

Der *MSI* erhielt zwischen 1953 und 1992 bei nationalen Wahlen zwischen 4,4 Prozent und 6,1 Prozent der Stimmen in der Kammer bzw. zwischen 4,8 Prozent (1968) und 6,6 Prozent der Stimmen im Senat (1976). Lediglich nach dem Zusammenschluß mit den Monarchisten stieg sein Wähleranteil 1972 kurzfristig auf 8,7 bzw. auf 9,1 Prozent. Er belegte damit im Parteiensystem den fünften bzw. den vierten Platz.

Für ihn stimmten vor allem konservativ-nationalistisch sowie radikalfaschistisch-antidemokratisch orientierte Wähler. Seine geographischen Wählerhochburgen lagen im Süden südlich von Umbrien sowie in den Grenzregionen des Nordostens (Friaul, Triest).<sup>127</sup> Wahlsoziologisch war der *MSI* so vor allem eine süditalienische Milieu- und Protestpartei, obwohl er stets einen gesamtitalienischen Anspruch erhob.

Nach dem Zusammenbruch des alten Parteiensystems 1993 bemühte sich der *MSI* vor allem um die ehemaligen Wähler der Mitte, insbesondere der *DC*. Damit geriet er in direkte Konkurrenz mit den christlich-demokratischen Nachfolgeparteien und der *Forza Italia*. Bei den Parlamentswahlen von 1994 erhielt er 13,5 Prozent. Bei den folgenden Parlamentswahlen von 1996 stieg der Anteil der nun in der *AN* vereinten Rechten auf 15,7 Prozent, fiel dann aber 2001 auf 12,2 Prozent und stieg 2006 nur ganz leicht auf 12,34 Prozent.<sup>128</sup> Der *AN* war es im Gegensatz zur *FI* nicht gelungen, die Mehrheit der ehemaligen Wähler der Mitte, insbesondere der *DC*, an sich zu binden.<sup>129</sup> Gewählt wurde die *AN* vor allem von Unternehmern und Freiberuflern, Händlern, Handwerkern und anderen Selbständi-

<sup>122</sup> Vgl. M. Tarchi, *Dal MSI ad AN*, op. cit., Schaubild 7.3, S. 185.

<sup>123</sup> Vgl. M. Tarchi, *Dal MSI ad AN*, op. cit., S. 25-157.

<sup>124</sup> Petra Reiter-Mayer, *Die Etablierung der Alleanza Nazionale im politischen System Italiens. Eine gesellschaftsfähige Rechte oder Altbekanntes in neuen Kleidern?* Hamburg 2006, S. 171 ff.

<sup>125</sup> Vgl. den Beitrag von M. Morini zum *MSI/AN* in: *Bardi/Ignazi/Massari (Hgg.), I partiti italiani: iscritti, dirigenti, eletti*, Milano 2007, S. 153 ff.

<sup>126</sup> Von 24,6 im Jahre 1987 auf 21,4 Prozent im Jahre 1995. Vgl. M. Tarchi, *Da MSI ad AN*, op. cit., S. 181; P. Reiter-Mayer, *Alleanza Nazionale*, op. cit., S. 182.

<sup>127</sup> Vgl. P. Ignazi, *Il polo escluso*, op. cit., S. 365 f.

<sup>128</sup> Vgl. ebda., 118, 133, 207.

<sup>129</sup> Vgl. P. Reiter-Mayer, *Alleanza Nazionale*, op. cit., S. 207, Tabelle 21.

gen, Angestellten, Beamten, Lehrern, Studenten, leitenden Angestellten und Beschäftigten sowie ausführenden Arbeitern und Angestellten im privaten Sektor.<sup>130</sup> Die *AN* war somit wahlsoziologisch überwiegend eine Partei der bürgerlichen Mittelschichten.<sup>131</sup>

Wahlgeographisch lagen die Hochburgen der *AN* im Süden und im Zentrum. Schwach schnitt sie dagegen im Nordwesten und Nordosten ab.<sup>132</sup> Ihre besten Ergebnisse erzielte sie nach dem Verhältniswahlrecht 2001 in Lazio (20,4) und Umbrien (17,0), ihre schlechtesten in der Lombardei (8,7) und Venetien (8,5)<sup>133</sup>, 2006 ihre besten Ergebnisse wiederum in Lazio 1 (19,8) und 2 (17,21), und Umbrien (15,23) sowie in Friaul (15,46), ihre schlechtesten in der Lombardei 2 (9,50) und in Trient-Südtirol (8,13).<sup>134</sup> Sie war damit im Gegensatz zum *MSI* auch wahlgeographisch eine gesamtstaatliche Partei geworden, ihr Schwergewicht hatte sich vom Süden in das Zentrum verlagert.

Das Gros der *MSI*-Wählerschaft bestand aus Traditionswählern, die sich aus sozialen und kulturellen Gründen mit dem *MSI* identifizierten. Die zweitgrößte Wählergruppe des *MSI* wurde von Protestwählern gebildet, welche die „Parteiherrschaft“ ablehnten. Nur wenige *MSI*-Wähler gaben der Partei aus klientelistischen Motiven ihre Stimme<sup>135</sup>, da diese als Antisystempartei kaum Interessen durchsetzen oder staatliche Ressourcen verteilen konnte.

Diese Wählertypologie veränderte hat sich seit 1994 erheblich. Die Gruppe der Protestwähler verschwand, da die *AN* nun Regierungs- bzw. Systempartei war. An ihre Stelle traten häufig Opportunitäts- und Situationswähler, die aufgrund der jeweiligen Wahlsituation für die *AN* votierten. Die Gruppe der klientelistischen Wähler hatte dagegen stark zugenommen, denn als Regierungs- und Systempartei konnte die *AN* nun auf allen politisch-administrativen Ebenen Interessen durchsetzen und staatliche Ressourcen verteilen. Die Gruppe der Traditions- und Meinungswähler, die aus weltanschaulichen Gründen für die *AN* stimmten, schrumpfte dagegen. Dieser Wandel der Wählertypologie festigte den Positionswechsel der Partei, denn eine Rückkehr zu systemoppositionellen Positionen hätte zum Verlust eines großen Teils der seit 1994 gewonnenen Wähler geführt.<sup>136</sup>

Die soziale Heterogenität ihrer Wählerschaft zwang die *AN*, verstärkt partikulare Interessen zu vertreten. Dadurch verlor ihre Programmatik an Geschlossenheit. Der offizielle Diskurs der *AN* besaß daher nicht mehr die gleiche Eindeutigkeit wie die des *MSI*. Besonders die öffentlichen Äußerungen des Parteivorsitzenden Fini waren häufig so allgemein gehalten, daß sie von sehr unterschiedlichen Wählergruppen akzeptiert werden konnten. Die Veränderung der Wählertypologie hat somit ebenfalls die ideologische und programmatische Transformation gefördert.

### 3.6. Stellung im politischen System

Die *AN* war im Gegensatz zum *MSI* fest in das Parteiensystem integriert. In diesem besetzte sie das rechte Spektrum. Als System- und Regierungspartei hatte sie jetzt ein Interesse an der Verteidigung der demokratischen Ordnung gegen rechte Systemgegner. So wehrte sie sich bei den Parlamentswahlen von 2006 gegen eine Kooperation des rechten Wahlbündnisses *Casa della Libertà* mit der rechtsextremen Alternativa

<sup>130</sup> Vgl. Ebda., S. 213, Tabelle 26.

<sup>131</sup> Vgl. Ebda., S. 214, Tabelle 27.

<sup>132</sup> Vgl. Ebda., S. 215, Tabelle 28. Überdurchschnittliche Ergebnisse erzielte sie nach dem Verhältniswahlrecht vor allem in Friaul-Julisch Venetien, Toskana, Umbrien, Marken, Lazio, Abruzen, Molise, Kampanien, Kalabrien, Apulien, Sizilien und Sardinien, unterdurchschnittlich vor allem in Hochburgen der *FI* (Piemont, Lombardei, Venetien, Trient, Sizilien), der *Lega Nord* (Lombardei, Venetien) der Linken (Ligurien, Emilia-Romagna) und der *SVP* (Trient-Südtirol). Vgl. M. Corte (Hrsg.), *sessant'anni*, op. cit., S. 115-247.

<sup>133</sup> Vgl. Mario Corte (Hrsg.), *sessant'anni*, op. cit., S. 133-144.

<sup>134</sup> Vgl. Ebda., S. 207-227.

<sup>135</sup> Vgl. P. Ignazi, *Il polo escluso*, op.cit., S. 397 f.

<sup>136</sup> Vgl. Marco Maraffi, *Il partito, i militanti, gli elettori*, in: Chiarini/Maraffi (Hrsg.), *La destra allo specchio*, op. cit., S. 118-137.

Sociale.<sup>137</sup> Die Integration in das Parteiensystem forderte jedoch ihren Preis.

Die Polarisierung der Wettbewerbsstruktur und das Wahlrecht<sup>138</sup> zwangen die *AN* zur Bildung von Wahlkoalitionen mit den Parteien der rechten Mitte, insbesondere mit der *Forza Italia* unter der Führung von Silvio Berlusconi. Die *FI* bildete sowohl den wichtigsten Verbündeten, gleichzeitig aber auch die wichtigste Konkurrentin um die Führung des bürgerlichen Lagers. Im Konkurrenzkampf beider Parteien gelang es der *AN* nicht, die Oberhand zu gewinnen. Sie erhielt in den Jahren 1996/2006 nur zwischen 12 und 15 Prozent der Stimmen, die *FI* aber fast das Doppelte, d. h. zwischen 20 und 29 Prozent.<sup>139</sup>

Nach den verlorenen Wahlen von 2006 lancierte Berlusconi das Projekt einer großen Sammelpartei der bürgerlichen Kräfte. Da sich auf der Linken bereits 2007 die gemäßigten Kräfte im *Partito Democratico (PD)* zusammengeschlossen hatten, besaßen die bürgerlichen Parteien unter den Bedingungen des von ihnen geänderten Wahlrechts nur gemeinsam Machtchancen.<sup>140</sup> Innerhalb der *AN* befürwortete zunächst aber nur der linke Flügel, die *Destra Sociale* unter der Führung von Alemanno, einen Zusammenschluß. Fini lehnte ihn dagegen strikt ab, da er sich in der Opposition als gemeinsamer Führer des bürgerlichen Lagers profilieren wollte. Er wurde dabei von seiner Hausmacht, der *Destra Protagonista*, unterstützt. Schließlich befürwortete aber auch er den Zusammenschluß in der Hoffnung,

die gemeinsame Partei dank der organisatorischen Ressourcen und der starken Mitgliedschaft der *AN* beherrschen zu können. Für die Wahlen von 2008 bildeten zunächst *AN* und *FI* unter dem Namen *Popolo della Libertà (PdL)* erneut eine Wahlkoalition. Nach deren Wahlsieg transformierte sie sich im März 2009 in eine Partei unter dem gleichen Namen.<sup>141</sup> Fini wurde neben Berlusconi gleichberechtigter Gründungspräsident, übernahm aber keine Parteifunktion, sondern das Amt des Kammerpräsidenten. Seine Hoffnung, die gemeinsame Partei mit Hilfe der ehemaligen *MSI*- bzw. *AN*-Kader beherrschen zu können, erfüllten sich jedoch nicht. Er profilierte sich daher zunehmend gegenüber Berlusconi als Verteidiger des Rechtsstaates und des parlamentarischen Systems in der Absicht, sich als personelle Alternative zu diesem aufzubauen. Im April 2010 beschuldigte er ihn, die Partei autoritär zu führen und keine freie Diskussion zuzulassen. Am 29. Juli schloß ihn daraufhin der *PdL*-Vorstand aus der Partei aus und forderte seinen Rücktritt als Präsident der Abgeordnetenkammer. Fini lehnte dies ab und gründete einen Tag später eine eigene Parlamentsfraktion unter dem Namen *Futuro et Libertà per l'Italia (FLi)*. Dieser gehörten 32 Abgeordnete und 10 Senatoren an. Sie verblieben in der Regierungskoalition, verfolgten aber einen eigenständigen Kurs. Am 14. Dezember 2011 stimmten sie gemeinsam mit den Oppositionsparteien der Mitte für das Mißtrauensvotum der Linken gegen Berlusconi. Nach seinem Ausschluß aus der *PdL* steuerte Fini zielstrebig die Gründung einer eigenen Partei unter dem Namen *Futuro e Libertà per l'Italia (FLi)* an. In seiner Rede von Mirabello verkündete er am 5. September 2010 deren wesentliche Grundsätze und Ziele.<sup>142</sup> Das Gründungskomitee der neuen Partei publizierte am 25. Oktober 2010 ein Manifest, das einen ersten Programmwurf enthielt.<sup>143</sup> Dieser wurde auf dem ersten nationalen Konvent von *Futuro e Libertà* am 6./7. November 2010 einer breiten Öffentlichkeit präsentiert. Dort kündigte Fini auch den

<sup>137</sup> Die kurzlebige *Alternativa Sociale* war ein Wahlkartell von drei rechtsextremen Splitterparteien unter der Führung von Alessandra Mussolini. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament vom Juni 2004 erhielt sie ein Prozent der Stimmen und damit ein Mandat, bei den Parlamentswahlen von 2006 ging sie mit 0,67 Prozent der Stimmen leer aus. Vgl. für die EU-Wahlen La Repubblica vom 14. Juni 2004, S. 1; für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus M. Corte (Hrsg.), *Sessant'anni di elezioni in Italia*, op. cit., S. 207.

<sup>138</sup> Vgl. Anm. 76

<sup>139</sup> Vgl. M. Corte (Hrsg.), *Sessant'anni*, op.cit., S. 229.

<sup>140</sup> Durch Gesetz vom 21. Dezember 2005 wurde das gemischte Wahlsystem durch ein Listensystem mit Mehrheitsprämie abgelöst. Vgl. Mario Corte (Hrsg.), 1946-2006. *Sessant'anni di elezioni in Italia*, op. cit., S. 157. Die ersten Parlamentswahlen nach dem neuen Wahlrecht fanden 2006 statt.

<sup>141</sup> Der neuen bürgerlichen Sammelpartei schlossen sich auch 12 Kleinstparteien bzw. Vereinigungen an. Vgl. La Repubblica, 28.03.2009.

<sup>142</sup> Vgl. La Repubblica, 6.09.2010.

<sup>143</sup> Manifesto d'ottobre. <http://www.manifestodiottobre.it/>

Rückzug seiner Parteigänger aus der Regierung an und forderte Berlusconi zum Rücktritt auf, damit eine neue Mitte-Rechtsregierung unter Einschluß der christlich-demokratischen *UDC* gebildet werden könne.<sup>144</sup> Am 15. Dezember 2010 schloß er sich dem *Polo della Nazione* an, einem losen Zusammenschluß von oppositionellen Formationen der rechten und linken Mitte.<sup>145</sup>

Am 17. November 2010 fand in Perugia die Gründungsversammlung, am 11./13. Februar 2011 in Mailand der Gründungsparteitag der neuen Partei statt. Auf dem Gründungsparteitag wurde das Parteiprogramm angenommen und Fini zum Vorsitzenden gewählt. Die neue Partei versteht sich als eine liberal-konservative Rechtspartei, deren zentralen Ziele die Verteidigung der Freiheit, des Rechtsstaates, der Legalität, der staatlichen Institutionen und der Demokratie sind. Daneben fordert sie wie bereits vorher die *AN* den Schutz der Familie, die Wahrung der staatlichen Einheit, die Erhaltung der Solidarität und die Erneuerung des Landes.<sup>146</sup>

Kurz nach der Gründung kam es zu heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen über den künftigen Parteikurs. Fini forderte einen kompromißlosen Kampf gegen Berlusconi und seine Anhänger. Ein Bündnis mit der Linken lehnte er zwar ab, schloß eine taktische Zusammenarbeit mit ihr wie beim Mißtrauensvotum vom 14. Dezember 2010 zum Sturze Berlusconis oder bei der Änderung des Wahlrechts jedoch nicht aus. Gegen seinen kompromißlosen Konfrontationskurs rebellierten zahlreiche konservative Parteimitglieder. Auch sie wollten Berlusconi stürzen, aber auf keinen Fall mit der Linken zusammenarbeiten. Unmittelbar nach dem Gründungskongreß von Mailand verließen sie die Partei, unter ihnen zahlreiche Mitglieder der *FLI*-Fraktionen. Letztere verloren dadurch ihren Fraktionsstatus. Der Versuch Finis, Berlusconi gemeinsam mit der Linken zu stürzen, ist daher vorläufig gescheitert. Seine Chance, dies bei vorgezogenen

Neuwahlen zu erreichen, gering. Laut Umfragen könnte die *FLI* maximal mit 3 bis 5 Prozent der Stimmen rechnen. Das würde zum Einzug in das Parlament reichen, zu mehr aber auch nicht. Trotzdem bleibt sie eine Alternative zum *PDL*, da diese ähnlich wie die *DC* in der Endphase der I. Republik in Korruptionsaffären und Klientelwirtschaft versinkt. Offen bleibt die Frage, ob im italienischen Parteiensystem genügend Platz für eine große liberal-konservative rechtsstaatliche Rechte ist. Die Geschichte des italienischen Parteiensystems seit 1946 stimmt skeptisch.

#### 4. Fazit

Die Transformation des neofaschistischen *MSI* in die nationalkonservative *AN* war das Ergebnis eines über sechzigjährigen Anpassungs- und Integrationsprozesses, in dessen Verlauf sich die Partei zunächst nur rein formal den Handlungsbedingungen der italienischen Nachkriegsdemokratie anpaßte, dann passiv in sie einfügte und schließlich in den Jahren 1993/95 zu einem aktiven Akteur des neuen Parteiensystems wurde. Dieser Anpassungs- und Integrationsprozeß beruhte auf der Einsicht, daß der *MSI* nur Macht- und Einflußchancen gewinnen konnte, wenn er sich an die Spielregeln des demokratischen Verfassungsstaates hielt. Gebremst wurde er lange Zeit durch das zähe Festhalten an neofaschistischen Vorstellungen und Zielen. Die Partei war daher im Parteiensystem der I. Republik isoliert. Mit einem konstanten Wählerpotential von etwa 5 Prozent konnte sie sich jedoch am rechten Rand des Parteiensystems behaupten.

Die grundlegenden Veränderungen seiner Handlungsbedingungen Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre stellten den *MSI* vor die Wahl zwischen einer erneuten Radikalisierung seiner bisherigen Antisystemopposition und einer Integration in das neu entstehende Parteiensystem. Nach heftigen internen Auseinandersetzungen entschied er sich unter der Führung eines Repräsentanten der jüngeren Parteigeneration, des Parteivorsitzenden Gianfranco Fini, zur Integration. Mit Rücksicht auf die politisch durch die neofaschistische Subkultur sozialisierten

<sup>144</sup> Vgl. La Repubblica, 8.09.2010.

<sup>145</sup> *Alleanza per l'Italia, Movimento per l'Autonomia, Unione di Centro, Liberal Democratici*. Am 25. Januar 2011 wurde der *Polo della Nazione* in *Nuovo Polo per l'Italia* umbenannt.

<sup>146</sup> Vgl. Secolo d'Italia, 15.02.2011.

Mitglieder und Wähler erfolgte diese nur schrittweise und blieb unvollständig.

Die 1995 gegründete *AN* war in vielerlei Hinsicht die Nachfolgepartei des *MSI*. Sie war daher nur bedingt eine demokratische Rechtspartei. Dank des Bündnisses mit der *FI* und anderen Parteien der rechten Mitte gelangen ihr jedoch die demokratische Legitimation und der Aufstieg zur Regierungspartei. Sie verfehlte jedoch ihr Ziel, zur stärksten Kraft des bürgerlichen Lagers zu werden. Es wuchs daher ihre Bereitschaft, sich mit der *Forza Italia* und anderen Parteien der rechten Mitte in einer neuen bürgerlichen Sammelpartei zu vereinen. Ähnlich wie die französischen Neo-Gaullisten hoffte sie, diese dank ihrer stärkeren Verwurzelung in der Mitgliedschaft und ihren organisatorischen Ressourcen unter ihre Kontrolle zu bringen. Dies ist ihr bisher nicht gelungen. Vielmehr wurde sie in das „System Berlusconi“ integriert. Dies veranlaßte den führenden Protagonisten des Transformationsprozesses, Gianfranco Fini, sich von diesem mehr und mehr zu distanzieren und seine eigene Partei, die *Futuro e Libertà per l'Italia* zu gründen. Die Mehrheit der ehemaligen Mitglieder der *Alleanza Nazionale* folgte ihm aber nicht, sondern verblieb in der *PdL*. Dies zeigt die Grenzen des einst von ihm erfolgreich vorangetriebenen Wandels des *MSI* auf. Allerdings ist es zu früh, um ein definitives Urteil zu fällen.

## „Aufgespießt“

### Automatischer Verlust der Parteimitgliedschaft für verurteilte Kriminelle – Sinn und Unsinn einer solchen Regelung

Jan Oelbermann<sup>1</sup>

Im Parteiengesetz (PartG) gibt es in § 10 Abs. 1 Satz 4 die Regelung, dass derjenige seine Mitgliedschaft in einer politischen Partei automatisch verliert, der zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird. Wörtlich heißt es in der Norm: „Personen, die infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht nicht besitzen, können nicht Mitglieder einer Partei sein.“ Seine „Wählbarkeit“ verliert man nach § 45 Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB), wenn man wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird.<sup>2</sup> Dabei ist es unerheblich, ob die Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt wird. In der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Literatur wird dies nicht in Zweifel gezogen. Der Wortlaut des Gesetzes ist dafür zu eindeutig. Man verliert seine Mitgliedschaft bei einer entsprechenden Verurteilung „automatisch“. Die Verurteilung stellt zudem einen „absoluten Hinderungsgrund“ für eine Aufnahme in die Partei dar.<sup>3</sup>

Soviel die Theorie. Es stellen sich jedoch zwei Fragen, wenn man diese Regelung auf Sinn und

Unsinn hin näher betrachtet. Zum einem, wie und ob die Parteien von den Verurteilungen ihrer Parteimitglieder, deren Mitgliedschaft erloschen ist, überhaupt erfahren. Zum anderen die Frage nach dem „warum“, insbesondere wenn man überlegt, dass Straftäter auch resozialisiert werden sollen.

Zur ersten Frage. Die Parteien erfahren nicht davon, wenn ein Parteimitglied verurteilt wird, jedenfalls werden sie weder von der Staatsanwaltschaft noch von den Gerichten davon unterrichtet. In der „Anordnung über Mittelungen in Strafsachen“ (MiStra), in der die Informationspflichten der Gerichte an Behörden geregelt sind, findet sich keine Regelung zur Unterrichtung politischer Parteien. Möglich ist es natürlich, dass die Parteien auf anderem Wege Kenntnis davon erlangen, oder dass das verurteilte Mitglied selbst die Partei informiert. Davon kann aber nicht ausgegangen werden.

Nicht bekannt ist, wie oft im Jahr Parteimitglieder zu entsprechenden Strafen verurteilt werden, es muss jedenfalls davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen faktisch Parteimitglieder bleiben, obwohl ihre Mitgliedschaft per Gesetz erloschen ist. Da die Parteien keine Kenntnis von der Verurteilung erlangen, erheben sie weiter Mitgliedsgebühren und laden das (vermeintliche) Mitglied weiter zu Parteiveranstaltungen ein, auf denen sie dann ihr Stimmrecht ausüben können. In Unkenntnis der entsprechenden Regelung stehen die Parteien auch mit (vermeintlichen) Parteimitgliedern im Justizvollzug in Kontakt ohne die Konsequenz der Nichtmitgliedschaft umzusetzen. Die Grünen haben in den 80er und 90er Jahren sogar „informelle Ortsverbände“ in bayerischen Justizvollzugsanstalten unterhalten. Zum 31.12.1990 waren gar 8,4 % der bayerischen Grünen Insassen in Justizvollzugsanstalten. Die informellen Ortsverbände konnten ihr Stimmrecht bei Parteiveranstaltungen über eine Delegierte wahrnehmen.<sup>4</sup> Auch heute engagieren sich etwa noch die niedersächsischen Grünen im Justizvollzug, in dem sie in

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Rechtsanwalt in Berlin, dessen Promotion zum Thema „Wahlrecht und Strafe“ an der Universität Bremen kurz vor dem Abschluss steht.

<sup>2</sup> § 45 Abs. 1 StGB: „Wer wegen eines Verbrechens zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, verliert für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen.“

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Ipsen, Parteiengesetz, § 10 Rn. 9; Trautmann, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, S. 213; Morlok, Bundesrecht, § 10 PartG Rn. 7.

<sup>4</sup> Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien, Bd. 12, Teilband IV, Tabelle I.A.1, S. 995, sowie Informationen der ehemaligen Strafvollzugsreferentin der bayerischen Grünen vom 03.02.2010.

der Justizvollzugsanstalt Kassel eine Knast-Gruppe organisieren.<sup>5</sup>

Die zweite Frage, die nach dem Sinn des Ganzen, ist schwieriger zu beantworten. Historisch gesehen stellt dies ein Teil des eigentlich abgeschafften, weil resozialisierungsfeindlichen, Ehrenstrafrechts dar. Das Ehrenstrafrecht gab es schon im Mittelalter, damals wurde zum Beispiel durch Brandmarkungen gekennzeichnet, wer ein Verbrechen begangen hat. Vom Ehrenstrafrecht hat sich der deutsche Gesetzgeber mit der „großen Strafrechtsreform“ der 50er und 60er Jahre verabschiedet, weil die aus der Demütigung folgende Verbitterung des Verurteilten diesem und der Gesellschaft mehr schadet als nützt. Mit der Strafe sollte dem Verurteilten seitdem nicht mehr die „Ehre“ entzogen werden. Hinter dem Ehrenstrafrecht stand der Gedanke, dass man durch die Tat erwiesen habe, nicht ehrbar genug oder „politisch unwürdig“ zu sein, um etwa Mitglied einer Partei zu sein. Die Ehrenstrafe wurde mit dem „bürgerlichen Tod“ gleichgesetzt. Man hat sich zudem nicht zuletzt für deren Abschaffung entschieden, weil der ihr zugrunde liegende Begriff der „Ehre“ zumindest für eine strafrechtliche Verurteilung und den damit verbunden Eingriff in die Rechte des verurteilten Bürgers zu unbestimmt ist. Einen Konsens darüber, was „ehrenhaft“ und was „unehrenhaft“ ist, dürfte heutzutage kaum noch herstellbar sein.

Die demokratischen Parteien in Deutschland haben alle mehr oder weniger ausgeprägt das Ziel, möglichst Bürger aus allen gesellschaftlichen Schichten zu repräsentieren und damit „Volkspartei“ zu sein. Keine Partei wird von sich aus behaupten an Neu-Mitglieder ein bestimmtes Mindestmaß an „Ehre“ vorauszusetzen. Es wird kein Mindestmaß an sozialer Geltung vorausgesetzt, nicht zuletzt da soziale Geltung allzu oft mit Fragen der sozialen Schicht und damit des finanziellen Hintergrunds gleichgesetzt wird.

Ein weiterer Grund für die Regelung im Parteiengesetz, der im Gegensatz zum ersten nicht völlig abwegig ist, ist, dass nur Parteimitglied sein

soll, wer tatsächlich auch in ein öffentliches Amt gewählt werden kann. Danach mache es keinen Sinn Parteimitglied zu sein, wenn man eh nicht in ein Amt gewählt werden könne.<sup>6</sup> Tatsächlich dürften aber einer Mehrzahl der Parteimitglieder keine Ambitionen auf ein öffentliches Amt nachgesagt werden, so dass man mit diesem Argument auch „Karteileichen“ von der Mitgliedschaft in politischen Parteien ausschließen könnte, da diese ja ebenfalls offensichtlich kein öffentliches Amt anstreben. Bei dieser Argumentation steht zudem die Ansicht im Vordergrund, dass es die primäre Aufgabe von Parteien sei, an parlamentarischen Wahlen teilzunehmen. Es ist jedoch nicht die primäre Aufgabe von Parteien an Wahlen teilzunehmen. Eine mindest ebenso wichtige Aufgabe der Parteien ist es an der „Willensbildung des Volkes“ mitzuwirken (so sieht es auch § 1 Abs. 2 PartG und das Bundesverfassungsgericht<sup>7</sup>). Dies geschieht nicht nur im Parlament (und Talkshows), sondern in Fußgängerzonen, Kneipen, Familien, auf der Arbeit, Versammlungen und eben auch in Justizvollzugsanstalten. Dafür ist es nicht erforderlich, wählbar zu sein. Die Schwäche des o.g. Arguments lässt sich auch daran erkennen, dass auch Minderjährige und Ausländer Mitglied in deutschen politischen Parteien sein können, die ebenfalls nicht die Möglichkeit haben in ein deutsches Parlament gewählt zu werden.<sup>8</sup>

Wißmann bezeichnet die Regelung, weil ihn die beiden genannten Argumente nicht überzeugen, als eine zusätzliche strafrechtsbegleitende Sanktion, die gegen die einzelnen Parteimitglieder wie gegen die Partei als Ganzes wirkt.<sup>9</sup> Eine „strafrechtsbegleitende Sanktion“ stellt eine Nebenfolge dar, weil auf sie die Strafzumessungserwägungen nicht anwendbar sind. Das Gericht darf also nicht eine niedrigere Strafe verhängen, weil der Verurteilte die Mitgliedschaft in der Partei per Gesetz verliert.<sup>10</sup> Auch eine Nebenfol-

<sup>5</sup> Vgl. Bild-Zeitung vom 25.09.2009 zum „Kannibalen von Rotenburg“ bei den „Knast-Grünen“.

<sup>6</sup> Vgl. Ipsen, Parteiengesetz, § 10 Rn. 9.

<sup>7</sup> BVerfGE 85, 264, 284.

<sup>8</sup> So auch Wißmann, in: Kersten/Rixen, PartG, § 10 Rn. 19.

<sup>9</sup> Wißmann, in: Kersten/Rixen, PartG, § 10 Rn. 19.

<sup>10</sup> Zur Einordnung der Rechtsnatur vgl. Nelles JZ 1991, 17 ff. m.w.N.

ge muss allerdings darauf zu untersuchen sein, ob diese geeignet ist, einen der Strafzwecke zu fördern. Nach dem Bundesverfassungsgericht, das sich in dieser bibliotheksfüllenden Frage nicht festlegen will, sind zumindest Schuldausgleich, Prävention, Resozialisierung des Täters, Sühne und Vergeltung für begangenes Unrecht, Aspekte einer angemessenen Strafsanktion.<sup>11</sup> Es fällt jedoch schwer, den Verlust der Parteimitgliedschaft unter einen dieser Punkte zu subsumieren. Wenn die abgeurteilte Tat nicht mit der Parteimitgliedschaft in Verbindung steht, fallen die meisten der oben genannten Aspekte aus. Die Resozialisierung des Täters dürfte zudem durch den Verlust der Parteimitgliedschaft eher behindert, als gefördert werden. Daher scheint es offensichtlich, dass mit der Regelung des Parteiengesetzes Ziele verfolgt werden, die in das 19. Jahrhundert gehören, und die damals als die „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ bezeichnet wurden.

Die Mehrheit der fünf etablierten Parteien hält die Regelung danach auch für unpraktikabel. Im Rahmen der Nachforschungen für die Promotion des Verfassers äußerten sich sowohl die SPD, die Grünen als auch die Linke kritisch. Man könne sich nicht erinnern die Regelung jemals angewendet zu haben. Zudem sei die Mitgliedschaft in einer Partei durch das Grundgesetz geschützt, dies könne nicht durch die „Hintertür“ ausgehebelt werden.<sup>12</sup> Die CDU hat auf entsprechende, wiederholte Anfragen nicht reagiert. Der Justiziar der FDP-Bundestagsfraktion verteidigte die Regelung in einem Telefonat im Mai 2010 als erforderlich und sinnvoll, ohne das Erfordernis oder den Sinn näher belegen zu können.

Zum jetzigen Zeitpunkt wird die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 4 PartG ignoriert. Die Parteien können den Ausschluss per Gesetz nicht faktisch vollziehen, weil sie von dem Ausschluss keine

Kenntnis erlangen. Dies ist ein unbefriedigender Zustand, der aber weder die Wissenschaft noch die Parteien bisher gestört hat. Zwei Ansätze gibt es, diesen zu lösen. Die naheliegende, verfassungsrechtlich gebotene und vom Verfasser präferierte Möglichkeit wäre die Streichung der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 4 PartG. Die andere Möglichkeit wäre es eine Informationspflicht für die Gerichte bei einer Verurteilung eines Parteimitglieds an die betreffende Partei zu schaffen. Dann müsste aber das Gericht zum einen Kenntnis von der Parteimitgliedschaft haben und zum anderen stellt sich die Frage, ob das Gericht im Hinblick auf den Datenschutz derart sensible Fragen an eine Partei überhaupt weitergeben darf.

Die Parteien werden wahrscheinlich erst dann auf eine Änderung der Regelung hinwirken, wenn sie ein vermeintliches Mitglied nach 20 Jahren auf die Herausgabe der zu Unrecht gezahlten Mitgliedergebühren der letzten 20 Jahre verklagt. Straftäter sind halt aus offensichtlichen populistischen Gründen nicht die Bevölkerungsschicht, für die sich Parteien öffentlich engagieren wollen.

<sup>11</sup> BVerfGE 45, 187, 253 f.; zum Stand der Diskussion um die Strafzwecke vgl. Hassemer, Warum Strafe sein muss, m.w.N.

<sup>12</sup> Zusammenfassung der Stellungnahmen der SPD (vom 23.03.2010 – Referat I/ Rechtsstelle), der Grünen (vom 26.03.2010 – der Organisatorischen Bundesgeschäftsführerin) und der Linken (vom 24.03.2010 – MdB U. Jelpke).

## Manche postsowjetischen Besonderheiten der Parteimitgliedschaft

Rati Bregadze, LL.M.<sup>1</sup>

### Einführung

Die Schule, in der aus einem politisch interessierten Bürger ein Politiker ausgebildet wird, heißt Partei. Wird dort den Mitgliedern Demokratie beigebracht, dann könnte davon ausgegangen werden, dass im Falle der Machterlangung der praktizierte Führungsstil auch auf den Staat übertragen wird. Wenn eine politische Partei nach dem Führerprinzip organisiert ist und die Mitglieder eine untergeordnete Rolle spielen, dann sind auch bei der Staatsführung mit großer Wahrscheinlichkeit autoritäre Methoden zu erwarten. Nach deutschem Recht und in der politischen Realität sind solche Probleme nicht von großer Bedeutung, aber in postsowjetischen Transformationsstaaten, die sich die Annäherung an die EU zum Ziel gesetzt haben, sind mehrere merkwürdige und mit dem demokratischen Verständnis einer Partei unvereinbare Besonderheiten zu finden. Deren Darstellung und Analyse soll im Folgenden am Beispiel zweier Länder erfolgen: der Ukraine, in der nach der Wahl des neuen Präsidenten Janukovich das Ziel des Beitritts zur Nato nicht mehr auf der Tagesordnung steht, in der aber die europäische Integration weiterhin Priorität hat<sup>2</sup>, und Georgiens, das Mitglied sowohl der EU als auch der NATO werden will.

### Pflicht zur Abstimmung für Parteikandidaten und ihrer Unterstützung bei den Wahlen

Eine merkwürdige und besonders bemerkenswerte Bestimmung, nach der die Mitglieder bei Wahlen für die Parteikandidaten abstimmen

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Doktorand an der Juristischen Fakultät der Universität Hamburg.

<sup>2</sup> Wilfred Jilge, Zur außenpolitischen Orientierung des neuen ukrainischen Präsidenten und der Partei der Regionen, Ukraine Analysen Nr. 70, 16.03.2010, S. 2 ff.

müssen, enthält die Satzung der ukrainischen Partei Batkivshina.<sup>3</sup> Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass die Mitglieder bei den Wahlen der eigenen Partei ihre Stimme geben. Ob es aber eine Pflicht sein darf, ist eine andere Frage, die eher zu verneinen ist. Nach der erwähnten Regelung verstößt das Mitglied gegen die Satzung, wenn es eine andere politische Gruppierung wählt, was den Grund für einen Parteiausschluss liefert. Es stellt sich die Frage, wie ermittelt werden soll, ob ein Mitglied seiner Pflicht nachgekommen ist oder nicht. Eine Möglichkeit könnte z.B. darin bestehen, dass der Wähler in der Wahlkabine ein Foto von dem Wahlzettel, auf dem die betreffende Partei angekreuzt ist, aufnimmt und später als Nachweis bei den entsprechenden Organen vorlegt. Das wäre ein eindeutiger Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl und ist daher unzulässig. Es ist zu betonen, dass solche Methoden bei den Wahlen in den Ländern der neuen postsowjetischen Demokratien dennoch existieren. Insbesondere dann, wenn die Wähler ihre Stimmen nach einer finanziellen Leistung der Partei abgeben. Dieses Vorgehen gehört zur Schattenseite der politischen Praxis und ist – hinsichtlich der Gewährleistung freier Wahlen – eindeutig zu verbieten. Die Verpflichtung des Parteimitglieds, bei Wahlen für die Kandidaten der eigenen Partei abzustimmen, ist auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der freien Wahl, denn trotz bestehenden Wahlgeheimnisses ist ein Parteimitglied als Wähler in seiner Entscheidungsfreiheit wegen dieser Verpflichtung beeinträchtigt. Nicht zu übersehen ist, dass nicht jedes Mitglied diese Wahlgrundsätze kennt, was aus Sicht der politischen Bildung der Bürger, die ebenfalls zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört, miserabel ist. So eine Regelung ist ferner ein Beispiel dafür, welche gravierenden Probleme in der politischen Kultur bestehen, und zeigt die Erforderlichkeit der rechtlichen Regulierung. Es verdeutlicht auch, wie der kundgegebene politische Wille und Realität und Arbeitsmethoden in manchen Fällen voneinander abweichen. Die „Legitimierung“ von solch unannehmbaren Verstößen gegen die Wahlrechtsgrundsätze wird auch die Par-

<sup>3</sup> Statut Batkivshina Art. 3.6.

tei unglaubwürdig machen, weil es nur schwer zu glauben ist, dass eine politische Vereinigung, die selber die Grundsätze der freien und geheimen Wahl missachtet, sich im Fall der Machterlangung für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einsetzen wird.

Zu erwähnen ist auch die Verpflichtung des Mitglieds der ukrainischen „Partei der Regionen“ zur aktiven Teilnahme an Wahlen und einer Unterstützung der Parteikandidaten. Da das Wort „abstimmen“ nicht erwähnt ist, kann die Unterstützung auch als ein Appell ohne Rechtsfolgen verstanden werden. Grundsätzlich wäre aber die Vermeidung von solchen Bestimmungen empfehlenswert, da sie von Mitgliedern als Aufforderung und Pflicht wahrgenommen werden können. Die Parteien haben auch Sorge dafür zu tragen, dass die Prinzipien der freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht verletzt werden und von Maßnahmen abzusehen, sobald sie auch nur indirekt eine Gefahr darstellen.

### **Pflicht zur finanziellen Unterstützung**

Eine weitere Verpflichtung, nach der die Mitglieder die Partei über die normalen Beiträge hinaus finanziell zu unterstützen haben, enthält erneut die Satzung der Batkivshina.<sup>4</sup> Dabei bleibt ungeklärt, was konkret unter einer finanziellen Unterstützung verstanden werden kann. Spenden sind zulässig, aber freiwillig. Nach dieser Bestimmung könnte der Vorstand ein Mitglied auffordern, in einer „schwierigen Zeit“ eine konkrete Summe für Parteizwecke zur Verfügung zu stellen. Wenn ein Mitglied dieser Verpflichtung nicht nachkommt, können Ordnungsmaßnahmen bis hin zum Ausschluss verhängt werden. Zu erwähnen ist aber, dass der Betroffene wegen der Unbestimmtheit der Regelung nicht in der Lage ist, sich genaue Kenntnisse über seine Verpflichtungen zu verschaffen. Diese Regelung verleiht der Parteiführung die Kompetenz zu einer zwangsweisen Erhebung von Spenden und schwächt dadurch den Mitgliederschutz. Überdies vermag so eine Norm auch indirekt die Praxis der „gekauften sicheren Stellen“ in den Kandidatenlisten zu „legalisie-

ren“. Dies könnte auch potentielle wohlhabende Mitglieder von einem Beitritt abschrecken, wenn sie damit rechnen müssen, dass sie irgendwann satzungsgemäß, aber unfreiwillig gegenüber der Partei außer den Mitgliederbeiträgen noch andere finanzielle Leistungen erbringen müssen.

### **Die Problematik der Mindestzahl der Mitglieder**

Schon Aristoteles hat sich gefragt, wie groß eine Stadt sein soll. Er sagte, zehn Einwohner sind zu wenig, zehntausend schon zu viel. Die Frage nach der Zahl der Zugehörigen eines sozialen Gebildes ist ein problematisches Feld und beschäftigt die Jurisprudenz von Anfang an. Das Parteienrecht stellt in dieser Hinsicht keinen Ausnahmefall dar.

Im Unterschied zum deutschen Parteiengesetz legt das Organgesetz über die politischen Vereinigungen der Bürger Georgiens die konkrete Mindestzahl der Mitglieder fest, die für die Registrierung der Partei erforderlich ist. Die Zahl ist auf 1000 angesetzt.<sup>5</sup> Die Entscheidung des Gesetzgebers scheint ein begrüßenswerter Schritt zu sein, denn damit sind Willkürentscheidungen über das Vorliegen der Parteieigenschaft ausgeschlossen. Darüber hinaus wird allgemeine Rechtsklarheit geschaffen.

Ob die gesetzliche Mindestzahl zu hoch oder zu niedrig ist, kann diskutiert werden, aber in diesem Kontext ist zu erwähnen, dass bisher diese Frage sowohl im Schrifttum als auch in der Rechtsprechung in Georgien nicht problematisiert wurde.

Schwierigkeiten können sich mit Blick auf die Überprüfung der Mitgliederzahl ergeben. Eine klare Vorgehensweise ist in der Gesetzgebung Georgiens nicht zu finden. Die Partei muss das Ministerium für Justiz nur über Satzungsänderungen benachrichtigen und entsprechende Unterlagen einreichen.<sup>6</sup> Theoretisch kann eine Überprüfung nur anhand der erlangten Mitglie-

<sup>4</sup> Statut „Batkivshina“ Art. 3.6.

<sup>5</sup> Gesetz über politische Vereinigungen der Bürger Art. 22 Punkt C.

<sup>6</sup> Gesetz über politische Vereinigungen der Bürger Georgiens Art. 24 Abs. 1.

derbeiträge erfolgen, weil diese im Rechenschaftsbericht veröffentlicht werden müssen. Aber aus taktischer Sicht könnte die Partei, wenn die Mitgliederzahl niedrig ist, auf Mitgliederbeiträge verzichten und damit eine Überprüfbarkeit der wahren Zahl der Parteimitglieder verhindern. Auf diese Weise wird theoretisch auch das Bestehen von Parteien mit weniger Mitgliedern, als für die Registrierung notwendig, ermöglicht. Dies widerspricht wiederum dem Ziel des Gesetzes, denn um eine politische Partei zu sein und ihre Funktionen ausüben zu können, braucht eine Vereinigung eine gewisse Mitgliederzahl. Wenn diese Grundlage wegfällt, dann sollten auch die daran anknüpfenden Privilegien nicht mehr bestehen.

Der ukrainische Gesetzgeber setzt keine Mindestzahl der Mitglieder für das Bestehen einer Partei voraus und braucht dementsprechend auch keinen späteren Kontrollmechanismus. Für die Gründung und Registrierung sind allerdings die Unterschriften von 10.000 wahlberechtigten Unterstützern erforderlich.<sup>7</sup> Wie viele Mitglieder dann eine Organisation braucht, um eine Partei zu sein, ist fraglich.

Einerseits ist in Bezug auf Georgien zu sagen, dass durch die gesetzliche Mindestzahl die Gründung von unseriösen Parteien verhindert werden kann, aber andererseits fördert das Fehlen nachgelagerter Kontrollinstanzen womöglich ungewollt die Entwicklung von „Einmannparteien“. Überdies kann diese Voraussetzung der Parteieigenschaft zu quasi „gekauften“ Mitgliedschaften auf Zeit führen, weil die Personen, die für die Durchsetzung der eigenen Ziele eine „eigene“ politische Partei brauchen und unter Zeitdruck stehen, mit allen möglichen Mitteln versuchen, die nötige Zahl der Mitglieder zu sammeln, was in manchen Fällen unter Betrachtung der bitteren Realität des Parteilebens in Georgien auch die Zwangsmitgliedschaft nicht ausschließt.

Um das zu vermeiden, könnte entweder die Ersetzung der Mitglieder in der gesetzlichen Regelung nach ukrainischem Beispiel durch Unterstützer hilfreich sein. Eine andere Option wäre

die Schaffung einer realen Kontrollmöglichkeit der Mitgliederzahl. Die letzte Variante könnte durch die gesetzliche Verpflichtung der Parteien, in gewisser Periodizität das Ministerium für Justiz neben den Satzungsänderungen auch über den aktuellen Stand der Mitgliederzahlen zu informieren, verwirklicht werden.

### Die Partei und ein ausgeschlossenes Mitglied

Wenn der Ausschluss mit dem politischen Todesurteil verglichen wird, schließt sich daran eine Frage an, welche die Menschheit seit Ewigkeiten beschäftigt: Was geschieht nach dem „Tod“? Falls ein ehemaliges Mitglied weiter politisch aktiv bleiben will, kann es einer anderen politischen Partei bzw. einer politischen Vereinigung beitreten, parteilos bleiben oder zusammen mit Gleichgesinnten eine neue Partei bzw. politische Vereinigung gründen u.s.w. Die Alternativen sind eindeutig vorhanden. Aber was passiert, wenn der Betroffene nichts anderes will, als die Wiederherstellung seiner Rechte als Mitglied in der Partei, aus der er ausgeschlossen wurde? Parteiengesetze sagen im Regelfall nichts über einen solchen Fall. Die Wahrscheinlichkeit, dass jemand von demselben Organ, das ihn aus der Mitgliederliste entfernt hat, sofort bei einer entsprechenden Willensbekundung wieder als Mitglied aufgenommen wird, ist naturgemäß sehr gering. Ein Versuch kann immer unternommen werden, aber in der Regel werden dadurch sowohl die darüber entscheidenden Organe als auch die antragstellende Person nur Zeit verlieren.

Zwei ukrainische Parteien stellen in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. Die Satzung der „Partei der Regionen“ besagt, dass die Person, welche aus der Partei ausgeschlossen wurde, nach allgemeinen Grundsätzen wieder aufgenommen werden kann.<sup>8</sup> Diese Regelung kann als Verbot von zusätzlichen Voraussetzungen für den zuvor ausgeschlossenen Bewerber und als Diskriminierungsverbot verstanden werden. Damit sind aber die rechtlichen Voraussetzungen gemeint. Inwieweit die Vergangenheit in der Entscheidung über die Aufnahme berücksichtigt wird oder nicht,

<sup>7</sup> PartG der Ukraine Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 Punkt 3.

<sup>8</sup> Satzung Partei der Regionen Art. 3.10.

kann nicht von rechtlichen Normen beeinflusst werden. Die Satzung der Partei „Unsere Ukraine“ ist noch einen Schritt weiter gegangen und hat dem hinzugefügt, dass die aus der Partei ausgeschlossene Person ein Jahr nach dem Ausschluss wieder aufgenommen werden darf.<sup>9</sup> Einerseits ist es aus praktischer Sicht eine vernünftige Regelung, denn wenn ein Mitglied aus der Partei ausgeschlossen wird, muss eine bestimmte Zeit vergehen, damit das Ziel der Ordnungsmaßnahme – nämlich die Isolierung von anderen Mitgliedern – erreicht werden kann, aber andererseits könnte so eine Regelung die Partei selbst in eine schwierige Position bringen. Wenn z.B. der Grund des Ausschlusses nach fünf Monaten entfallen ist, die Person ihre Mitgliedschaft wiederherstellen will und eine hohe Beliebtheit in der Gesellschaft und Professionalität hat, die der Partei nur zugute kommen kann, ist die politische Partei nicht in der Lage, den Bewerber aufzunehmen. Dementsprechend ist diese Norm sowohl existenzberechtigt als auch verfeinerungsbedürftig. Um die Interessen der Partei zu berücksichtigen, wäre es empfehlenswert, eine Ausnahmemöglichkeit vorzusehen, nach der in Anbetracht des Interesses der Gesamtpartei die Parteiorgane ein ausgeschlossenes Mitglied erneut auch vor Ablauf der einjährigen Sperrfrist aufnehmen können.

### Fazit

Die dargestellten Fragen aus dem Parteienrecht Georgiens und der Ukraine zeigen deutlich, dass der negative Einfluss der sowjetischen Zeit im Recht der postsowjetischen Länder noch tief verwurzelt ist. Eine Erklärung dafür könnte die Undurchsichtigkeit des Eisernen Vorhangs auch in der Rechtswissenschaft sein. Allein ein nach Westen gerichteter Blick der Erneuerer, ohne entsprechende Kenntnisse und Erfahrungen, ist keine ausreichende Voraussetzung für den erfolgreichen Aufbau politischer Parteien nach demokratischen Grundsätzen. Der Wunsch nach Erneuerung ist sichtbar. Dafür spricht allein schon der ungewöhnliche Versuch, das weitere politische Schicksal eines ehemaligen Mitglieds

nach dem Ausschluss rechtlich zu regulieren. Andererseits ist auch eine Tendenz der Parteiführungen klar vorhanden, die gesetzlich eingeräumten Freiheiten zur Durchsetzung ihrer eigenen politischen Interessen ohne Berücksichtigung der Meinung der Mitglieder auszunutzen

Die Stärkung der Stellung der Parteimitglieder, sowohl gesetzlich als auch durch die Satzungen der Parteien selbst, würde einen positiven Beitrag zur Überwindung von Stereotypen (z.B., dass die ganze Partei einzelnen führenden Personen unterworfen ist) leisten und dadurch eine politische Kultur westlicher Prägung entwickeln. Es wäre auch ein angemessenes Mittel zur Überwindung der Vertrauenskrise der Bürger, da Vertrauen nur durch entsprechende respektvolle Behandlung der Mitglieder von Parteien entstehen kann.<sup>10</sup> Die Parteien müssen in die Lage versetzt werden, in einem demokratisch strukturierten Verfahren den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu den Organen der verfassten Staatlichkeit zu ermöglichen. Nur auf diese Weise können die hier skizzierten tragikomischen Besonderheiten des postsowjetischen Rechts endlich Rechtsgeschichte werden.

<sup>9</sup> Statut Unsere Ukraine Art. 4.11.9.

<sup>10</sup> Weber Nicole, 11. Internationales Parteienrechtliches Symposium vom 13. bis 14. November in Hagen. Tagungsbericht, in: MIP 1998, S. 68 (74).

## Überraschende Wirkungen des Wahlrechts

– Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der faktischen Effekte von Sperrklauseln –

Dr. Sebastian Roßner, M.A.<sup>1</sup>

### Das kirgisische Exempel

Die Weltöffentlichkeit hat im September und Oktober 2010 nicht eben gebannt nach Kirgisien geschaut, um den dortigen Parlamentswahlkampf zu verfolgen. Zumindest das Ergebnis aber hätte einige Aufmerksamkeit verdient, wie ein genauerer Blick zeigt: Von den knapp 3 Millionen Wahlberechtigten haben 55,9 % den Weg zu den Wahlurnen gefunden. Ihre Stimmen verschafften fünf Parteien Sitze im Parlament von Bischkek. Wahlsiegerin wurde die Partei Ata-Schurt des wenige Monate zuvor gestürzten Präsidenten Bakijew mit 8,89 % der Stimmen<sup>2</sup>. Den zweiten Platz erreichte die Sozialdemokratische Partei Kirgisiens mit 8,03 % der Stimmen. Weitere drei Parteien, deren Stimmanteile zwischen 5,6 und 7,74 % rangierten, konnten ebenfalls Abgeordnete entsenden. Damit haben 37,5 % der abgegebenen Stimmen über die Sitzverteilung in der Volksvertretung entschieden; 62,5 % der Stimmen hingegen blieben ohne direkten Einfluß. Die siegreiche Ata-Schurt erhielt so mit knapp 9 % der Stimmen 28 der 120 Parlamentsmandate, also nahezu ein Viertel der Sitze. Diese deutliche Verzerrung der Sitzverteilung ist nicht auf dubiose Wahl- und Auszählungspraktiken zurückzuführen – die Wahlbeobachter der OSZE berichteten vielmehr von einer freien und demo-

kratischen Wahl<sup>3</sup> – sondern auf die Anwendung der 5 %-Sperrklausel nach deutschem Vorbild: Tatsächlich entfielen annähernd zwei Drittel der Stimmen auf Parteien, die unterhalb der 5 %-Schwelle blieben.

### Faktische Wirkungen von Sperrklauseln

Die kirgisischen Wahlergebnisse bieten Anlaß, die faktischen Wirkungen der Sperrklausel zu betrachten.

Allerdings ist hier Vorsicht geboten: Die Abschätzung der tatsächlichen Wirkungen eines Rechtssatzes für die Zukunft ist mit den Schwierigkeiten der Prognose behaftet: Atypisches Verhalten der Normanwender – so wie es die kirgisischen Wähler gezeigt haben – mag unwahrscheinlich sein, kann aber nicht ausgeschlossen werden. Es können also ausgesprochen überraschende Effekte einer Norm auftreten. Die Flucht in die Vergangenheit hilft ebenfalls nur wenig: Die Wirkung von Sperrklauseln läßt sich auch für historische Wahlergebnisse nicht exakt bestimmen, denn dies erforderte den Vergleich des historischen Wahlergebnisses mit einem hypothetischen Wahlergebnis, wie es unter der jeweils zu testenden anderen Rechtslage zustande gekommen wäre. Die Ermittlung verschiedener Sitzverteilungen für eine gegebene Stimmverteilung durch bloßes Herein- oder Herausrechnen der Sperrklausel läßt hingegen unberücksichtigt, daß Wähler unter Geltung einer Sperrklausel möglicherweise anders abstimmen als sie dies ohne Sperrklausel getan hätten.

Damit ist bereits die *psychische Vorwirkung* von Sperrklauseln als eine ihrer faktischen Wirkungen angesprochen: Die Einschätzung der Wähler über die Wahlaussichten gewinnt im Zusammenhang mit kleinen Parteien wesentliche Bedeutung. Da die Anhänger einer 5,5 %-Partei voneinander nicht sicher wissen, kommt der Effekt des „Ich will meine Stimme nicht verschenken“ zum Tragen. Dies kann zu einer Wahlentscheidung des Wählers nicht gemäß seiner eigentlichen Präferenz, sondern für eine andere, als aussichtsreicher eingeschätzte Partei führen. Es handelt

<sup>1</sup> Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Wahlergebnisse nach <http://www.gusnews.net/?s=wahlen+kirgisistan&x=0&y=0> sowie nach [http://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl\\_in\\_Kirgisistan\\_2010](http://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl_in_Kirgisistan_2010), beide recherchiert am 8. März 2011.

<sup>3</sup> <http://orf.at/stories/2019281/>, recherchiert am 8. März 2011.

sich also um eine wenig beachtete Erscheinungsform der sogenannten „Leihstimme“. Die psychische Vorwirkung stellt also eine Art Sperrklausel im Kopfe des Wählers dar, der bereits seine Wahlentscheidung dem Sitzverteilungssystem und dem vermuteten Verhalten der anderen Wähler anpaßt. Dadurch wird die nach der Wahl auftretende Verzerrung im Verhältnis von abgegebenen Stimmen zu verteilten Parlamentssitzen<sup>4</sup> gemindert: Die Tendenz der psychischen Vorwirkung geht dahin, nur noch Parteien zu wählen, welche die Sperrklausel überwinden. Der Effekt ist nachweisbar, aber im Einzelnen schwer zu quantifizieren. Immerhin gibt es zu dieser schwierigen Materie Untersuchungen unerschrockener Politikwissenschaftler<sup>5</sup>.

Das kirgisische Beispiel weist allerdings auf die für das Auftreten der psychischen Vorwirkung notwendigen Lernprozesse der Wähler hin. Denn die wahltaktische Berücksichtigung von Sperrklauseln erfordert zuvor eine Einschätzung der Erfolgsaussichten bestimmter politischer Formationen. Solche Einschätzungen bilden sich beim Wähler kurzfristig vermutlich auch über demoskopische Erhebungen, langfristig und dauerhaft aber wohl nur über die Erfahrung mehrerer Wahlen. Insgesamt ist die psychische Vorwirkung von Sperrklauseln mutmaßlich also ein Effekt, der als Ergebnis einer gewissen historischen Entwicklung und damit nur in hinreichend reifen politischen Systemen auftritt. Die Geschichte des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland kann hier als Beispiel dienen: Nach Ende der fünfziger Jahre eingetretenen Verfestigung haben es nur die Grünen geschafft, sich aus eigener Kraft als neue Partei auf Bundesebene zu etablieren<sup>6</sup>.

Neben die psychische Vorwirkung tritt die bekannte *wahlrechtsmechanische Wirkung* von Sperrklauseln: Stimmen, die auf Wahlvorschläge entfallen, welche weniger als die von der jeweili-

gen Sperrklausel geforderten abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinen können, beeinflussen die Zusammensetzung des Parlaments nicht direkt, das heißt, sie üben keine positive Mandatsverschaffungsmacht aus. Es kommt also zu einer Verzerrung im Verhältnis von abgegebenen Stimmen zu verteilten Parlamentssitzen. „Erfolglose“ Stimmen beeinflussen die Sitzverteilung im Parlament nur noch indirekt über die Anhebung der Gesamtheit der abgegebenen Stimmen. Sie machen also lediglich das Überspringen der Sperrklausel für andere Wahlvorschläge schwerer.

Die geschilderten Effekte erzeugen wiederum verstärkende *Folgewirkungen*. Am wichtigsten ist wohl die Beachtung einer Partei in den Massenmedien, die sich als eine entscheidende Voraussetzung für politischen Erfolg vor allem an dem Kriterium „Vertretung im Parlament“ entscheidet, wie ein Blick in die Nachrichtensendungen, politischen Magazine oder die Wahlberichterstattung zeigt. Daneben treten auch fragwürdige rechtliche Vorteile wie die Mindestbegünstigungsklausel aus § 5 IV 1 PartG<sup>7</sup> für mit Fraktionsstärke im Bundestag vertretene oder die umfangreiche Finanzierung politischer Stiftungen, die stets eng mit Bundestagsparteien verwoben sind.

### Rechtliche Maßstäbe

Die *Wahlrechtsgleichheit* nach Art. 38 I 1 GG ist der sich aufdrängende Maßstab für Sperrklauseln. Auf die Unterschiede zwischen der langjährigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einerseits und der neueren Rechtsprechung des Zweiten Senates sowie der Ansicht eines großen Teiles der Literatur andererseits bezüglich der Konstruktion der Wahlrechtsgleichheit<sup>8</sup> braucht hier nicht näher eingegangen zu werden; jedenfalls soll die Wahlrechtsgleichheit strikt und formal anzuwenden sein und die Zählwertgleichheit sowie die Erfolgswertgleichheit der Stimmen beinhalten. Diese beiden Begriffe lassen sich zusammenführen im Begriff der glei-

<sup>4</sup> Dazu sogleich.

<sup>5</sup> Zu Untersuchungen in dieser Richtung *Schoen, H.: Wahlsysteme* (2005) S. 587

<sup>6</sup> Die PDS bzw. Die Linke konnte dagegen in den neuen Bundesländern auf die von der SED übernommene, weit ausgebaute Organisation zurückgreifen und bildet daher einen Sonderfall.

<sup>7</sup> Vgl. *Morlok, M.: Kommentar zum PartG* (2007) § 5 Rn. 10 m.w.N.

<sup>8</sup> Eine Wende markiert hier BVerfGE 99, 1 (7 ff.).

chen Mandatsverschaffungsmacht. Anders formuliert: Alle gültigen Stimmen sollen den gleichen Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlaments haben<sup>9</sup>. Dies ist – wie gezeigt – unter Geltung einer Sperrklausel nicht der Fall.

Die *Parteiengleichheit* nach Art. 21 I GG formuliert den Grundsatz gleicher Wettbewerbschancen der politischen Parteien. Sie soll ebenfalls strikt und formal zu verstehen sein<sup>10</sup>. Wie gezeigt markiert der Einzug ins Parlament eine wichtige Schwelle des Erfolges politischer Parteien. Der Blick auf die Parteien erweitert dabei die Perspektive gegenüber der Wahlrechtsgleichheit: Neben der Verzerrung des wichtigen, aber zeitlich punktuellen Wahlereignisses geht es hier um die langfristige Beeinflussung der Wettbewerbschancen von Organisationen, die kontinuierlich die politische Willensbildung des Volkes beeinflussen wollen und sollen.

Hinzu tritt als weiterer Maßstab die *Freiheit der Wahl*, die wiederum durch Art. 38 I 1 GG geschützt ist. Diese soll inhaltlich die Stimmabgabe vor Zwang oder sonstiger unzulässiger Beeinträchtigung bewahren<sup>11</sup>. Faßt man die Freiheit der Wahl als Optimierungsgebot auf in Richtung einer möglichst präferenztreue Wahlentscheidungen unterstützenden wahlrechtlichen Regelung, dann ist die Freiheit der Wahl durch die oben geschilderte psychische Wirkung beeinträchtigt, die den Anhänger einer kleinen, von einer Sperrklausel bedrohten Partei tendentiell davon abhält, gemäß seiner eigentlichen politischen Präferenz zu wählen.

### Zu einer Rechtfertigung von Sperrklauseln

Die Wahlrechtsgrundsätze wie die Parteiengleichheit sind vorbehaltlos gewährt. Die Rechtfertigung einer Einschränkung kann also nur durch Kollision mit anderem Verfassungsrecht geschehen. Es ist dann „praktische Konkordanz“<sup>12</sup>

herzustellen, um beiden Positionen zur möglichen Entfaltung zu verhelfen. Der Gesetzgeber hat somit keine freie Auswahl unter den denkbaren Zwecken einer Einschränkung, sondern ist an die vom Grundgesetz genannten Zwecke gebunden. Insoweit liegt keine Besonderheit vor.

Bezüglich wahlrechtlicher Entscheidungen des Gesetzgebers betont das Bundesverfassungsgericht seit einiger Zeit aber auch eine gesteigerte Pflicht des Gesetzgebers, die Prognosen, auf denen seine Ausgestaltung des Wahlrechts beruht, zu überprüfen und gegebenenfalls das Wahlrecht anzupassen<sup>13</sup>. Damit etabliert das Gericht für den Gesetzgeber die bemerkenswerte Pflicht, stets aufs Neue eine Realanalyse durchzuführen und bezieht sich dabei auf die herkömmlicherweise zur Rechtfertigung von Sperrklauseln angeführte zentrale Figur der Verhinderung einer Zersplitterung des Parlaments und der damit bewirkten Sicherung seiner Arbeitsfähigkeit. Anders formuliert: Die errichteten Überprüfungspflichten beziehen sich auf die Aspekte der Geeignetheit und Erforderlichkeit von Sperrklauseln<sup>14</sup>. Sie lassen aber die Gegengründe einer Sperrklausel empirisch unscharf, die innerhalb des etablierten Prüfungsschemas für Eingriffe in Grundrechte (oder – wie hier – in grundrechtsgleiche Rechte) in der Prüfung der Angemessenheit einer Maßnahme verarbeitet würden. Die Rechtfertigung eines Eingriffes in die Wahlrechtsgrundsätze (wie auch in die Parteiengleichheit) muß aber auch die eingangs skizzierten faktischen Auswirkungen von Sperrklauseln mit ihrem tatsächlichen Gewicht zu berücksichtigen versuchen, um zu einer vollständigen Abwägung zu gelangen. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Realanalyse des Gesetzgebers ist daher entsprechend auszudehnen.

<sup>9</sup> Vgl. *Morlok, M.*: in: Dreier GG, Art. 38 (2006) Rn. 94 ff. m.w.N.

<sup>10</sup> BVerfGE 24, 300 (340 f.); 44, 125 (146) ; 85, 264 (297).

<sup>11</sup> So etwa BVerfGE 95, 335 (350).

<sup>12</sup> *Hesse, K.*: Verfassungsrecht (1995) Rn. 72. Zur Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze BVerfGE 95,

335 (403).

<sup>13</sup> So zuletzt 2 BvK 1/07 Abs. 108 ff., Urteil vom 13. Februar 2008; ebenso bereits BVerfGE 107, 286 (292 f.).

<sup>14</sup> Ausdrücklich 2 BvK 1/07 Abs. 110, Urteil vom 13. Februar 2008.

# Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

## 1. Grundlagen zum Parteienrecht

Das **BAG**<sup>1</sup> trat der Auffassung des LAG Schleswig-Holstein<sup>2</sup> entgegen, wonach der Aufruf des Betriebsrates zur Teilnahme an einem konkreten Volksentscheid eine nach dem Betriebsverfassungsgesetz unzulässige parteipolitische Betätigung sei. Mit einem bloßen Aufruf zur Teilnahme an bevorstehenden Wahlen und Abstimmungen trete der Betriebsrat weder für noch gegen eine politische Partei ein. Des Weiteren gab das BAG in diesem Zusammenhang seine bisherige Rechtsprechung zum Umgang mit dem Verstoß eines Betriebsrates gegen das Verbot der parteipolitischen Betätigung auf. Dem Arbeitgeber stehe kein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Unterlassung der parteipolitischen Tätigkeit gegen den Betriebsrat mehr zu, sondern nur noch ein Feststellungsanspruch gefolgt von dem Recht, den Betriebsrat aufzulösen. Dies ergebe sich aus Wortlaut und Systematik der §§ 23 und 74 BetrVG, sowie aus dem Umstand, dass der Betriebsrat vermögenslos ist und ein Unterlassungsanspruch mangels Möglichkeit der Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld daher nicht vollstreckbar wäre.

Das **BVerwG**<sup>3</sup> entschied aufgrund der Tatsachenfeststellungen der Vorinstanz<sup>4</sup>, nach denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür gegeben waren, dass Teile der Partei „Die Linke“ verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgten, über die Beobachtung eines Parteimitgliedes durch den Verfassungsschutz aufgrund öffentlich zugänglicher Quellen. Abweichend von der Vorinstanz stellte des BVerwG klar, dass auch die Beobachtung mittels allgemein zugänglicher Quellen einer Er-

mächtigungsgrundlage bedürfe, da durch das systematische Sammeln und Auswerten dieser Informationen ein zusätzlicher Aussagewert entstehe. Eine solche Ermächtigungsgrundlage finde sich in § 8 des Bundesverfassungsschutzgesetzes. Anhaltspunkte dafür, dass einzelne Teile der Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, rechtfertige die Beobachtung der Gesamtpartei. Gerade die innere Zerrissenheit einer Partei und Flügelkämpfe machten eine Überwachung erforderlich, um feststellen zu können, in welche Richtung sich die Partei letztlich bewege. In diesem Zusammenhang sei auch die Beobachtung von Personen zulässig, die nicht der verfassungsfeindlichen Gruppe der Partei angehören, da es ausreiche, wenn diese die verfassungsfeindlichen Ziele auch nur unbewusst durch das Fördern der Gesamtpartei unterstützen. Das BVerwG trat der Auffassung der Vorinstanz entgegen, dass eine solche Beobachtung das freie Mandat verletze. Die Vorschriften des Bundesverfassungsschutzgesetzes seien vielmehr eine zulässige Beschränkung des freien Mandates und des Parteienprivilegs. Auch sei durch die Beobachtung mittels lediglich öffentlich zugänglicher Quellen und ohne heimliche Überwachung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt und die Überwachung rechtmäßig.

Demgegenüber hatte sich das **VG Saarlouis**<sup>5</sup> mit der Feststellungsklage eines Mitgliedes der Partei „Die Linke“ zu beschäftigen, über welches lediglich *im Zuge* der Beobachtung der Partei durch den Verfassungsschutz Daten erhoben wurden. Es wies die Klage als unzulässig ab. Die Erhebung der personenbezogenen Daten vermöge nicht ein feststellungsbedürftiges Rechtsverhältnis zwischen dem Parteimitglied und dem Verfassungsschutz zu begründen, da hier in erster Linie die Partei beobachtet wurde und die Daten über die Mitglieder nur als Reflex gesammelt würden. Eine Partei könne nicht beobachtet werden, ohne dass ihre Mitglieder ebenfalls erfasst werden. Aus demselben Grund habe das Parteimitglied auch kein qualifiziertes Interesse in Form eines Rehabilitationsinteresses an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Überwa-

<sup>1</sup> Beschluss vom 17.03.2010 – 7 ABR 95/08, in: NJW 2010, 3322 ff.

<sup>2</sup> Beschluss vom 30.09.2008 – 2 TaBV 25/08; siehe auch MIP 2008/2009, 15. Jhg., S. 91.

<sup>3</sup> Urteil vom 21.07.2010 – 6 C 22/09, in: DVBl. 2010, 1370 ff.

<sup>4</sup> OVG Münster, Urteil vom 13.02.2009 – 16 A 845/08, in: DVBl. 2009, 922ff.

<sup>5</sup> Urteil vom 08.07.2010 – 6 K 214/08, online veröffentlicht bei BeckRS 2010, 51175.

chungsmaßnahmen. Insoweit sein Name in den Sachakten über die Partei auftauche, sei darin keine diskriminierende Wirkung zu sehen. Im Übrigen könne das Parteimitglied die Löschung seiner Daten mittels einer Verpflichtungsklage, notfalls in Form einer Stufenklage, verfolgen, so dass die Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Sammlung der Daten subsidiär und damit unzulässig sei.

Das **BVerwG**<sup>6</sup> entschied über die Frage, ob die Mitgliedschaft in einer extremistischen, aber nicht verbotenen Partei zur Unzuverlässigkeit iSd Waffengesetzes führt. Die Vorinstanz<sup>7</sup> hatte dies verneint und dazu ausgeführt, dass die Regelvermutung zur Unzuverlässigkeit des § 5 Abs. 2 Nr. 2 b) WaffenG, wonach jemand als unzuverlässig zum Besitz von Waffen gilt, wenn er Mitglied in einer Partei war, welche vom Bundesverfassungsgericht verboten wurde, der Regelung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffenG, nach der bereits allgemein das Streben gegen die verfassungsmäßige Ordnung zur Unzuverlässigkeit führt, vorgehe und einen Rückgriff auf diese allgemeine Regelung verbiete. Dies folge aus dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG, welches umgangen würde, wenn ein Parteimitglied wegen seiner Tätigkeit in einer nicht verbotenen Partei als unzuverlässig iSd WaffenG eingestuft werde. Mangels Rückgriffmöglichkeit auf die allgemeinere Regelung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffenG und da die Partei noch nicht verboten, also kein Tatbestand der Unzuverlässigkeitsvermutung erfüllt war, erachtete die Vorinstanz das Parteimitglied für zuverlässig im waffenrechtlichen Sinne. Dieser Auslegung des Verhältnisses von § 5 Abs. 2 Nr. 2 b) zu Nr. 3 WaffenG erteilte das BVerwG eine Absage und stellte klar, dass beide Normen unterschiedliche Tatbestände regelten und nebeneinander anwendbar seien. Dies folge unter anderem aus dem Schutzzweck der Norm des § 5 WaffenG. Die Regelvermutung für eine Unzuverlässigkeit zum Besitz von Waffen diene dem Interesse der Öffentlichkeit

daran, den Waffenbesitz nur bei Personen hinzunehmen, die in jeder Hinsicht ordnungsgemäß und verantwortungsbewusst mit der Waffe umgehen. Falls eine Person der Regelvermutung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffenG unterfalle, weil es Bestrebungen gegen die verfassungsmäßige Ordnung verfolge, so ändere es an der Unzuverlässigkeit dieser Person nichts, wenn sie dies im Rahmen ihrer Tätigkeit für eine nicht verbotene Partei mache. Darin liege auch keine Umgehung des Parteienprivilegs. Vielmehr entstünde andersherum ein Nachteil für die Allgemeinheit, wenn sich eine unzuverlässige Person im Schatten der Partei verstecken könne. Durch diese Auslegung werde das Parteienprivileg auch nicht ausgehebelt. Dieses schütze in erster Linie die Parteiorganisation und durch die Annahme einer waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit eines Parteimitgliedes werde die von Art. 21 GG geschützte Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung nicht in rechtserheblicher Weise beeinträchtigt.

Das **BVerwG**<sup>8</sup> stellte noch einmal klar, dass § 3 ParteiG den politischen Parteien und ihren Gebietsverbänden der jeweils höchsten Stufe für sämtliche Gerichtsverfahren die Parteifähigkeit einräumt, ohne zugleich die durch andere Vorschriften, wie bspw. § 61 Nr. 2 VwGO, bereits gesicherte Beteiligtenfähigkeit niederer Gebietsverbände auszuschließen.

Das **VG Gelsenkirchen**<sup>9</sup> hatte verschiedene Auflagen, welche der NPD NRW für einen Aufzug gemacht wurden, hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit zu bewerten. In diesem Zusammenhang stellte es insbesondere fest, dass in Übereinstimmung mit der strafrechtlichen Rechtsprechung Aussagen wie „Deutschland den Deutschen“ regelmäßig selbst dann keinen Angriff auf die Menschenwürde der in der BRD wohnenden Ausländer darstelle, wenn sie im Kontext mit der weiteren Aussage „Ausländer raus“ stünden und daher das Verbot dieser Äußerung rechtswidrig sei. Auch solche Äußerungen könnten zur politischen Meinungskundgabe gehören,

<sup>6</sup> Urteil vom 30.09.2009 – 6 C 29/08, in: NVwZ-RR 2010, 225 ff.

<sup>7</sup> BayVwGH, Urteil vom 26.05.2008 – 21 BV 07.586, online veröffentlicht bei juris, siehe auch MIP 2008/2009, 15. Jhg., S. 90.

<sup>8</sup> Beschluss vom 10.08.2010 – 6 B 16/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>9</sup> Urteil vom 18.05.2010 – 14 K 5459/08, online veröffentlicht bei juris.

die zu verbieten, wegen der von Art. 5 GG geschützten Meinungsfreiheit und des Parteienprivilegs des Art. 21 GG nur unter hohen Anforderungen möglich sei. Überschreite weiter die zu erwartende Meinungsäußerung nicht die Schwelle der Strafbarkeit, seien beschränkende Verfügungen nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn sich die prognostizierte Gefahr nicht aus dem Inhalt der Äußerung sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergebe, wie beispielsweise aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes, ein Klima der Gewaltbereitschaft erzeugendes Verhalten. Ein solches liege nicht bereits in dem gemeinsamen lauten Skandieren von Parolen, da dies eine versammlungstypische Ausdrucksform sei. Das massenhafte Schwenken von Fahnen sei hingegen grundsätzlich geeignet einen martialischen Eindruck bei Dritten zu erzeugen und könne durch Auflagen beschränkt werden. In dem zu entscheidenden Fall war die dahingehende Beschränkung jedoch ebenfalls rechtswidrig, da sie anlässlich einer angekündigten Teilnehmerzahl von zehn Personen nicht geboten gewesen sei. Auch das pauschale Verbot „nationalsozialistisches Propagandajargon“ zu verwenden, sei zu unbestimmt und damit rechtswidrig.

Das **OLG München**<sup>10</sup> stellte fest, dass der Inhalt des Wahlplakates der NPD für die Wahl zum Bayrischen Landtag am 28.09.2008, auf dem unter der Überschrift „Guten Heimflug!“ ausländische Mitbürger auf einem „fliegenden Teppich“ abgebildet waren, nicht als Volksverhetzung strafbar sei, da in dieser Aussage keine Aufforderung an andere enthalten sei, gegen die dargestellten Personengruppen bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. Soweit die Personen auf dem Plakat mit dümmlichem Gesichtsausdruck abgebildet wurden, komme diesem Umstand über eine gewisse Abwertung hinaus kein strafrechtlich relevantes, unfriedliches Gepräge zu.

Das **LG Düsseldorf**<sup>11</sup> stellte fest, dass unwahre Tatsachenbehauptungen in der Regel auch im politischen Meinungskampf keinen Schutz genießen

und folglich gegen diese ein Unterlassungsanspruch bestehe. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes<sup>12</sup> führte es weiter aus, dass sich demgegenüber ein über Vorgänge von öffentlichem Interesse Äußernder solange auf die Berichterstattung durch die Medien verlassen und diese verbreiten dürfe, wie die Berichterstattung nicht erkennbar überholt oder widerrufen sei. Insofern sei der Äußernde insbesondere im politischen Meinungskampf zu Wahlkampfzeiten nicht gehalten, eigene Erkundungen zur Überprüfung von Presseberichten anzustellen. Eine weitergehende Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Recherche bestehe nur, soweit es sich um Tatsachenbehauptungen aus dem eigenen Erfahrungs- und Kontrollbereich des Äußernden handele.

Das **OLG Schleswig-Holstein**<sup>13</sup> hatte über das Begehren des Bundesverbandes der Freien Wähler „Freie Wähler Deutschland“ zu entscheiden, der von dem Verein „Freie Wähler Nordverband“ Unterlassung der Verwendung des Namensbestandteils „Freie Wähler“ verlangte. Das Gericht verneinte den Unterlassungsanspruch. Es führte dazu aus, dass zumindest im jetzigen Stadium des Entwicklungsprozesses der Freien Wähler die Bezeichnung „Freie Wähler“ noch keinem namensrechtlichen Schutz im Sinne des § 12 BGB unterliege. Insoweit fehle es der Bezeichnung „Freie Wähler“ sowohl an notwendiger Unterscheidungskraft als auch an überregionaler Verkehrsgeltung. Die streitige Bezeichnung sei als Gattungsbezeichnung für Vereinigungen von Personen einzustufen, welche nicht parteipolitisch gebunden seien und sich gleichwohl durch die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts am politischen Leben beteiligen wollten. Auch liege in dem Namensbestandteil keine namensrechtlich geschützte einprägsame Neubildung, da die Bezeichnung keine Rückschlüsse auf die gemeinsamen Interessen der Mitglieder zulasse, sondern nur darauf, dass sie parteipolitisch nicht gebunden seien. An der Verkehrsgeltung des Namens mangle es weiter

<sup>10</sup> Beschluss vom 09.02.2010 – 5 St RR (II) 9/10, in: NJW 2010, 2150 ff.

<sup>11</sup> Urteil vom 05.05.2010 – 12 O 111/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluß vom 09.10.1991 – 1 BvR 1555/88, in: NJW 1992, 1439 ff.

<sup>13</sup> Urteil vom 22.10.2010 – 17 U 14/10, online veröffentlicht bei juris.

deshalb, weil der Bundesverband nicht alle Organisationen zusammenfasse, die sich die Bezeichnung „Freie Wähler“ auf die Fahnen geschrieben hätten, die Bezeichnung mithin nicht alleine ihm als Namensträger zuzuordnen sei. Aus gleichem Grund sei auch eine für den Unterlassungsanspruch notwendige Verwechslungsgefahr bzw. Zuordnungsverwirrung ausgeschlossen. Durch den Namensbestandteil „Freie Wähler“ in „Freie Wähler Nordverband“ könne nicht auf eine fälschliche Zugehörigkeit des Nordverbandes zum Bundesverband geschlossen werden. Weiter stelle der Beklagte durch die Bezeichnung „Nordverband“ ausreichend klar, dass es sich bei ihm nicht um den Bundesverband handle.

Das **VG Gelsenkirchen**<sup>14</sup> setzte sich mit der Frage auseinander, ob die mehrjährige Beurlaubungszeit einer Studienrätin zum Zwecke der Ausübung des Amtes der Landesvorsitzenden einer Partei ruhegehaltstfähig iSd § 6 BeamtenVG ist. Es verneinte dies, da die Beurlaubung weder dienstlichen Interessen noch öffentlichen Belangen diene. Wann ein Urlaub öffentlichen Belangen diene, entscheide sich bei einer beruflichen Tätigkeit für eine privatrechtlich verfasste Organisation maßgeblich danach, ob sich die Übertragung der Verantwortung des privaten Arbeitgebers für die Versorgung seiner Angestellten auf die öffentliche Hand rechtfertige. Dies sei nur der Fall, wenn bei der Tätigkeit die Zwecke des Allgemeinwohls die daneben verfolgten privaten Zielsetzungen überwiegen. Hinsichtlich des Amtes einer Parteivorsitzenden lägen diese Voraussetzungen nicht vor. Die Stellung der Parteien als tragender Teil der Demokratie bedeute nicht, dass auch die Tätigkeit des Vorstandes als überwiegend am Allgemeinwohl orientiert anzusehen sei. Vielmehr stehe die Durchsetzung eigener politischer Ziele und Interessen im Vordergrund.

Das **Bundesparteigericht der CDU**<sup>15</sup> gab der Anfechtung einer Vorstandswahl in einem Ortsverband statt. Der Wahl lag eine in dem betroffenen Ortsverband und anderen wohl gängige Pra-

xis der Parteimitglieder zugrunde, vor den jeweiligen Vorstandswahlen den Ortsverband gezielt zu wechseln, um so an möglichst vielen Vorstandswahlen mitzuwirken (sog. „fliegende Ortsvereine“). Die so entstandenen – kurzfristigen – Mitgliedschaften in dem Ortsverband verstießen überwiegend gegen (für alle Parteien typische) Bestimmungen der Satzung, wie beispielsweise, dass das Mitglied in dem Gebiet des Ortsverbandes, in welchem es Mitglied ist, ortsansässig sein muss. Die derart satzungswidrig zugewiesenen Mitglieder hatten in einem für das Abstimmungsergebnis relevanten Umfang an der angefochtenen Wahl teilgenommen, so dass das Gericht die Wahl für unwirksam erklärte. Es stellte in diesem Zusammenhang klar, dass die satzungsrechtlich geregelte Mitgliedschaft des Parteimitglieds in den verschiedenen Organisationsstufen und örtlichen Verbänden eine wesentliche Voraussetzung für die manipulationsfreie Willensbildung in der Partei sei. Sehe eine Satzung eine Abweichungsmöglichkeit für das Ortsprinzip vor, sei dies zwar nicht zu beanstanden, unterliege aber der sorgfältigen inhaltlichen Prüfung durch den Vorstand. Dies war im vorliegenden Fall nicht geschehen. Das Gericht betonte, dass der Wunsch von Parteimitgliedern, den Ortsverband zu wechseln, um dort an Wahlen teilzunehmen, ernsthaft kein Grund sein könne, einem solchen Antrag stattzugeben.

*Antje Sadowski*

## 2. Chancengleichheit

Grundsätzlich kann die Rechtslage bei der Vergabe öffentlicher Räume an politische Parteien angesichts der umfangreichen Rechtsprechung zu diesem Thema als in vielen Punkten geklärt betrachtet werden, weshalb seit geraumer Zeit Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten vor allem Tatsachenfragen, namentlich die Vergabep Praxis oder – von den Trägern öffentlicher Einrichtungen vorgetragene und von den Antragstellern bestrittene – Kapazitätsprobleme sind. Letztere werden rechtlich stets im Sinne des Prioritätsprinzips – wer zuerst kommt, mahlt zuerst – gelöst. In tatsächlicher Hinsicht wirft die Frage nach dem Ersten mitunter allerdings Beweis-

<sup>14</sup> Urteil vom 07.10.2010 – 3 K 1496/07, online veröffentlicht bei juris.

<sup>15</sup> Beschluss vom 23.11.2010 – CDU-BPG 3/2010, unveröffentlicht.

schwierigkeiten auf. Hinzu kommt häufig die Streitfrage, inwieweit die Nutzung der vorhandenen Räumlichkeiten durch den Ersten auch eine Nutzung durch den Zweiten hindert.

Letztere Tatsachenfrage spielte auch in dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren vor dem **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>16</sup> die entscheidende Rolle. Das OVG bestätigte den vorinstanzlichen Beschluss des **VG Berlin**<sup>17</sup> und wertete die Verweigerung der Überlassung einer kommunalen Einrichtung an eine politische Partei aus Gründen fehlender personaler Ressourcen zur Betreuung der Bühnen- und Veranstaltungstechnik als nicht stichhaltig belegt. Ausweislich des Veranstaltungskalenders konnten bei einer vergleichbaren Auslastung der Räumlichkeiten ähnlich aufwändige Veranstaltungen im Einklang mit den Arbeitszeiten und den Regelaufgaben des angestellten Bühnentechnikers bereits in der Vergangenheit organisiert werden und sind auch zukünftig weiter geplant. Auch wenn es sich bei der streitgegenständlichen Veranstaltung um den Festakt anlässlich einer Verschmelzung zweier politischer Parteien handelt, ist dieser – wie das OVG zu Recht feststellt – dem Bereich der durch Art. 21 GG geschützten Öffentlichkeitsarbeit politischer Parteien zuzuordnen. Dass es sich um den Festakt anlässlich der Verschmelzung von NPD und DVU handelt, kann rechtlich nicht anders beurteilt werden.

Vorwiegend um Fragen der Kapazitätserschöpfung wurde auch in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren vor dem **VG Bayreuth**<sup>18</sup> und in zweiter Instanz vor dem **VGH Bayern**<sup>19</sup> gestritten. Die NPD hatte vor dem VG die zweitägige Überlassung des Hegelsaals der Konzert- und Kongresshalle Bamberg für die Durchführung eines Bundesparteitages erstritten. Vor dem Hintergrund der als gefestigt zu bezeichnenden Rechtsprechung im Allgemeinen, gerade aber

auch des VG Bayreuth und des VGH Bayern in konkreten Rechtsstreitigkeiten zwischen der NPD und dem Träger der Konzert- und Kongresshalle Bamberg im Besonderen<sup>20</sup>, bot der Fall rechtlich kaum Neues. Überraschend war lediglich die rechtliche Wertung der Stadt Bamberg, die offenbar von dem reinen Zeitablauf zwischen dem letzten schriftlichen Anfordern der Raumüberlassung am 23.11.2009 mit der Ankündigung, im Fall der Nichtgewährung um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen, und der Stellung des Antrags nach § 123 VwGO „erst“ am 28.01.2010 auf einen „Anspruchsverzicht“ geschlossen hat. In der Annahme, die NPD halte nicht mehr an ihrem Überlassungsbegehren fest, sei deshalb mit einem Dritten am 28.01.2010 telefonisch eine Option auf Überlassung des Hegelsaals vereinbart und diesem am 02.02.2010 ein Vertragsformular übersandt worden. Infolgedessen sei ein schuldrechtlicher Anspruch eines Dritten entstanden, der dem Nutzungsbegehren der NPD entgegenstehe. Unstreitig kam es aber jedenfalls nicht vor Zugang des Antrags der NPD nach § 123 VwGO beim Antragsgegner zu einem wirksamen Vertragsschluss mit dem Dritten. Weder der lediglich unterstellte, nicht aber durch Tatsachen gestützte Anspruchsverzicht, noch der verspätete Vertragsschluss mit einem Dritten sind bei der Prüfung eines Anspruchs auf Überlassung öffentlicher Einrichtungen allerdings rechtlich beachtlich.

Bereits im Vorjahr hatte die NPD in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren die Überlassung öffentlicher Räume zur Durchführung eines Bundesparteitages, damals in Berlin, erstritten<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Beschluss vom 13.01.2011 – OVG 3 S 2.11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>17</sup> Beschluss vom 07.01.2011 – 2 L 177.10, nicht veröffentlicht.

<sup>18</sup> Beschluss vom 22.03.2010 – B 3 E 10/73, online veröffentlicht bei juris.

<sup>19</sup> Beschluss vom 29.04.2010 – 4 CE 10/835, online veröffentlicht bei juris.

<sup>20</sup> VG Bayreuth, Beschluss vom 30.08.2007 – B 2 E 07.773; Beschwerdeentscheidung des VGH Bayern, Beschluss vom 14.09.2007 – 4 CE 07.229 7; VG Bayreuth, Beschluss vom 31.12.2007 – B 2 E 07.1119 (online veröffentlicht bei juris), und Einstellungsbeschluss vom 17.01.2008 – B 2 V 07.1275; VG Bayreuth, Beschluss vom 02.01.2008 – B 2 E 07.1288; Beschwerdeentscheidung des VGH Bayern, Beschluss vom 14.01.2008 – 4 CE 08.60 (online veröffentlicht bei juris); VG Bayreuth, Beschluss vom 17.03.2008 – B 2 E 08.144; Beschwerdeentscheidung des VGH Bayern, Beschluss vom 13.06.2008 – 4 CE 08.726 (online veröffentlicht bei juris).

Mit diesem Fall hatte sich das **VG Berlin**<sup>22</sup> nun erneut zu befassen. Das Bezirksamt Reinickendorf (Berlin) war durch verwaltungsgerichtliche Eilentscheidung dazu verpflichtet worden, der NPD zur Durchführung ihres Bundesparteitages am 4. und 5. April 2009 den Ernst-Reuter-Saal im Rathaus Reinickendorf zu den für die Vergabe von Räumen üblichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Daraufhin gestattete das Bezirksamt Reinickendorf der NPD die Nutzung des „Ernst-Reuter-Saal ohne Foyer“ und stellte die Bewilligung unter einen Widerrufsvorbehalt, unter anderem für den Fall, dass „von der Nutzerin oder von Teilnehmern der Veranstaltung Gründe gesetzt werden, aufgrund derer eine Überlassung der Objekte nicht erfolgt wäre“. Die folgende Aufzählung solcher Gründe zielt im Kern darauf, das Vertreten und Äußern bestimmter politischer Meinungen mit dem Widerruf der Erlaubnis zu sanktionieren. Weiterhin sollte ein Widerruf erfolgen können, wenn „konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass im Zusammenhang mit der Veranstaltung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet ist (z.B. durch Gegenveranstaltungen)“. Die dagegen gerichtete Klage der NPD auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bescheides des Bezirksamtes Reinickendorf sowohl wegen der Nichtüberlassung des Foyers als auch wegen der beigefügten Nebenbestimmungen hatte Erfolg. Als Grund für die Nichtüberlassung des Foyers berief sich das Bezirksamt darauf, die NPD habe die Überlassung des Foyers des Ernst-Reuter-Saales nicht beantragt. Tatsächlich hatte die NPD ausdrücklich lediglich in einem erfolglos gebliebenen (ersten) Antrag auf Überlassung des Fontane-Hauses geschildert, dass sie „vor dem Eingangsbereich des Saales Platz für die Aufstellung verschiedener Präsentationsstände sowie die Nutzung der Publikumsgarderobe“ benötige. In dem anschließenden (zweiten) Antrag auf

Überlassung entweder des Ernst-Reuter-Saales oder des Fontane-Hauses zu jeweils anderen Terminen, nahm sie allerdings ausdrücklich auf den ursprünglich gestellten (ersten) Antrag Bezug. Zu Recht nahm das VG Berlin an, dass der Antrag auf Überlassung nur dahingehend ausgelegt werden konnte, dass gewünscht war, auch das Foyer des Veranstaltungsortes mitzubeneutzen. Es gab auch keine Gründe, die gegen eine Überlassung des Foyers sprachen, weshalb die Nichtüberlassung des Foyers rechtswidrig war. Dieses Schicksal der Rechtswidrigkeit teilen auch die der Nutzungserlaubnis beigefügten Nebenbestimmungen, und zwar gleich in dreifacher Hinsicht. Zum Ersten waren die Nebenbestimmungen schon verwaltungsverfahrenrechtlich unzulässig. Danach können einem Verwaltungsakt Nebenbestimmungen beigefügt werden, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Überlassung erfüllt werden. Die gesetzlichen Voraussetzungen waren aber bereits erfüllt. Stattdessen sollten die Nebenbestimmungen den Fortbestand dieser Voraussetzungen sichern. Zum Zweiten dienten die Nebenbestimmungen ihrem Inhalt nach dazu, eine dementsprechende neue Vergabepaxis durchzusetzen, die aber – wie auch in dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren festgestellt – auf sog „Altfälle“, also bereits gestellte Nutzungsanträge, keine Anwendung finden kann. Zum Dritten bescheinigte das VG Berlin dieser beabsichtigten Änderung der Vergabepaxis – ausdrücklich in Abkehr von der bisherigen gegenteiligen Auffassung – einen Verstoß gegen Verfassungsrecht: „Die für die Zukunft beabsichtigte Vergabepaxis, nicht verbotene Parteien wegen der erwähnten Meinungskundgaben unterhalb der Strafbarkeitsschwelle vom Zugang zu öffentlichen Räumen auszuschließen, verletzt Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG. Sie lässt sich auch nicht mit der Verfassungsbindung des Beklagten rechtfertigen. Vielmehr entspricht es gerade der Bindung des Beklagten an Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG, vor einem Parteiverbot nicht nach politischen Meinungen zu differenzieren, sofern diese nicht die Schwelle der Strafbarkeit erreichen.“

<sup>21</sup> S. VG Berlin, Beschluss vom 31.03.2009 – 2 L 38.09, und die Beschwerdeentscheidung des OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 03.04.2009 – 3 S 36.09, beide online veröffentlicht bei juris. Dazu auch A. Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2010, 118 (119).

<sup>22</sup> Urteil vom 16.07.2010 – 2 K 93.09, online veröffentlicht bei juris.

Auch die „Bürgerbewegung Pro Deutschland“ konnte vor dem **VG Berlin**<sup>23</sup> und in zweiter Instanz vor dem **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>24</sup> einen Anspruch auf Überlassung eines Sitzungssaales im Rathaus Berlin-Schöneberg zur Durchführung ihres Bundesparteitages durchsetzen. Es entsprach bisheriger Verwaltungspraxis, die Räumlichkeiten auch politischen Parteien zur Verfügung zu stellen. Auch in diesem Fall konnte die erst nach Eingang des Antrags „mit sofortiger Wirkung“ beschlossene Änderung der Nutzungs- und Entgeltordnung dem Anspruch der Partei auf Bescheidung ihres Antrags nach der „alten“ Rechtslage nicht entgegengehalten werden. „Mit sofortiger Wirkung“ dürfen dann eben nur die ab dem Zeitpunkt des Erlasses eingehenden Anträge nach der neuen Vergabepraxis behandelt werden.

Die Frage der „Ortsansässigkeit“ einer politischen Partei spielt bei der Vergabe öffentlicher Einrichtungen immer häufiger eine Rolle<sup>25</sup>. So auch in dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren vor dem **VG Halle (Saale)**<sup>26</sup> und in zweiter Instanz vor dem **OVG Sachsen-Anhalt**<sup>27</sup>. Offenbar avanciert der Hinweis auf das Fehlen eines ortsansässigen Gebietsverbands der politischen Partei zu einem gern genutzten Argument der Träger gemeindlicher Einrichtungen zur Begründung der Antragsablehnung. Weil die Vergabepraxis gegenüber politischen Parteien allein auf Veranstaltungen mit regionalem Charakter beschränkt sei, wurde seitens der Träger der öffentlichen Einrichtungen ein Anspruch auf Überlassung einer gemeindlichen Einrichtung verneint. Ob § 5 PartG, wonach alle politischen Parteien gleich zu behandeln sind, einer solchen Vergabepraxis rechtlich entgegensteht, blieb in der Rechtsprechung des OVG Saarlouis zuletzt noch

offen, da jedenfalls nach der – letztlich relevanten – tatsächlichen Vergabepraxis die fraglichen Räumlichkeiten auch für „überregionale“ Veranstaltungen zur Verfügung gestellt wurden<sup>28</sup>. So verhielt es sich zwar auch in dem vor dem VG Halle (Saale) und dem OVG Sachsen-Anhalt geführten Rechtsstreit. Nichtsdestotrotz enthielten sich die entscheidenden Gerichte hier nicht einer rechtlichen Beurteilung einer solchen Vergabepraxis: Es sah in dem Kriterium der „Ortsansässigkeit“ keinen sachlichen Grund für eine Differenzierung zwischen den Parteien und damit einen Verstoß gegen den in § 5 PartG einfachrechtlich ausgestalteten Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien.

Eine geplante und letztlich nicht durchgeführte Wahlkampfveranstaltung des NPD-Kreisverbandes Wetterau anlässlich der bevorstehenden Bürgermeisterwahl in Büdingen beschäftigte das **VG Gießen** zweimal. Der unterlegene Bürgermeisterkandidat der NPD versuchte in zwei isolierten Prozesskostenhilfverfahren vergeblich, die Übernahme der Gerichtskosten und die Beordnung eines Rechtsanwaltes für eine Wahlanfechtungsklage<sup>29</sup> und im Anschluss daran für eine Fortsetzungsfeststellungsklage<sup>30</sup> zu erreichen. Dorn im Auge des unterlegenen Bürgermeisterkandidaten war, dass die Stadt für die Überlassung der Willi-Zinnkann-Halle in Büdingen von dem antragstellenden NPD-Kreisverband Wetterau eine Kautionshöhe von 10.000€ verlangt hatte, obwohl nach dem geltenden Satzungsrecht lediglich die Möglichkeit bestand, eine Kautionshöhe bis zu einer Höhe von 800€ festzusetzen. Allerdings wehrte sich nicht der betroffene NPD-Kreisverband Wetterau dagegen, sondern der unterlegene Bürgermeisterkandidat und dies auch nicht vor der Wahl, sondern danach, weshalb letztlich beiden isolierten Prozesskostenhilfeanträgen kein Erfolg beschieden war. In der in einem Prozesskostenhilfverfahren

<sup>23</sup> Beschluss vom 01.06.2010 – 2 L 72/10, nicht veröffentlicht.

<sup>24</sup> Beschluss vom 28.06.2010 – 3 S 40/40, in: NVwZ-RR 2010, 765 ff.

<sup>25</sup> S. dazu bereits A. Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in MIP 2010, S. 118 f.

<sup>26</sup> Beschluss vom 26.10.2010 – 6 B 207/10, nicht veröffentlicht.

<sup>27</sup> Beschluss vom 05.11.2010 – 4 M 221/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>28</sup> So etwa OVG Saarlouis, in: NVwZ-RR 2009, S. 533 ff.

<sup>29</sup> VG Gießen, Beschluss vom 21.04.2010 – 8 K 267/10.GI, in: HGZ 2010, S. 192-193 (Leitsatz und Gründe), in: DÖV 2010, 616 (Leitsatz).

<sup>30</sup> S. Pressemitteilung des VG Gießen vom 11.08.2010, online veröffentlicht im Pressearchiv 2010 des VG Gießen, <http://www.vg-giessen.justiz.hessen.de>, zuletzt aufgerufen am 25.02.2011.

gebotenen summarischen Prüfung, ob die beabsichtigte Klage hinreichend Aussicht auf Erfolg hat, kam das VG Gießen in beiden Verfahren zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist. Die mit einem Wahlanfechtungsverfahren angestrebte Wiederholung der Wahl setzt nach § 50 Nr. 2 KWG Hessen voraus, dass im Wahlverfahren Unregelmäßigkeiten oder strafbare oder gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen vorgekommen sind, die das Wahlergebnis beeinflussen und bei denen nach den Umständen des Einzelfalls eine nach der Lebenserfahrung konkrete Möglichkeit besteht, dass sie auf das Ergebnis von entscheidendem Einfluss gewesen sein können. Dies kann bei einem „lediglich“ überhöhten Kautionsverlangen nicht angenommen werden. Zudem wies das VG Gießen darauf hin, dass Entscheidungen und Maßnahmen, die sich nicht unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, auch im Vorfeld einer Wahl hätten in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren vor dem Verwaltungsgericht angegriffen werden können. Es wäre für den unterlegenen NPD-Bürgermeisterkandidaten sicher hilfreich gewesen, wenn dieser Hinweis um die Information ergänzt worden wäre, dass sich diese Möglichkeit selbstverständlich nur dem in einem solchen Verfahren Passivlegitimierten, hier also dem NPD-Kreisverband Wetterau, geboten hätte. Aus diesem Grunde war auch der zweite Prozesskostenhilfefantrag des Bürgermeisterkandidaten abzulehnen. Da er nicht in eigenen Rechten betroffen ist, hatte die Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Kautionsfestsetzung keine Aussicht auf Erfolg.

Zu den Evergreens gerichtlicher Auseinandersetzungen scheinen auch die Girokonten-Fälle zu gehören. Dass die wesentlichen Rechtsfragen des Anspruchs auf Einrichtung, auf Weiterführung oder der Kündigung von Girokonten politischer Parteien sowie die Prozessführungsbefugnis als geklärt zu betrachten sind, hat nun auch das **BVerwG**<sup>31</sup> explizit feststellen müssen, als es eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision gegen ein Urteil des **OVG NRW**<sup>32</sup> zurückwies. Nach bereits herrschender höchstge-

richtlicher Rechtsprechung ist die Beteiligungsfähigkeit niederer Gebietsverbände politischer Parteien in verwaltungsgerichtlichen Verfahren (§ 61 Nr. 2 VwGO) als Erweiterung der in § 3 PartG geregelten Parteifähigkeit der Gesamtpartei und der Gebietsverbände der jeweils höchsten Stufe zu verstehen und tritt als prozessuale Möglichkeit hinzu. Weiter ergibt sich bereits aus der Rechtsprechung des BVerwG, dass „ein Träger öffentlicher Gewalt dem gegen ihn gerichteten Gleichbehandlungsanspruch aus § 5 PartG nicht entgegenhalten kann, die betreffende Partei könne sich Ersatz für die einer anderen Partei gewährte, ihr hingegen vorenthaltene öffentliche Leistung bei einem - privaten - Dritten beschaffen“. Zudem hat der BGH bereits entschieden, dass insbesondere eine Parteiuntergliederung nicht auf die (Mit-)Benutzung eines anderweitig eingerichteten Kontos einer anderen Parteigliederung verwiesen werden kann<sup>33</sup>. Auch ist der gegen einen Träger öffentlicher Gewalt „gerichtete Anspruch auf Gleichbehandlung nicht deshalb ausgeschlossen [...], weil der Kreisverband Oberhausen der Klägerin [NPD, Anm. d. Verf.] in einem früheren Zeitpunkt einen Dritten auf die Gewährung einer entsprechenden Leistung hätte in Anspruch nehmen können, dies aber nicht getan hat.“

Mit gleichlautenden Fragen hatte sich auch das **VG Gießen**<sup>34</sup> zu befassen und sie in vorgenanntem Sinne beantwortet. Ebenso hat das **OVG Schleswig**<sup>35</sup> in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren einen Anspruch einer politischen Partei, hier der DVU, auf (vorläufige) Zurverfügungstellung eines Kontos durch eine Sparkasse, die als Anstalt des öffentlichen Rechts im Bereich staatlicher Daseinsvorsorge Teil der vollziehenden Gewalt ist, zu Recht und im Ein-

<sup>31</sup> Beschluss vom 10.08.2010 – 6 B 16/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>32</sup> Urteil vom 14.12.2009 – 16 A 1822/07, nicht veröffentlicht.

<sup>33</sup> Unter Hinweis auf BGHZ 154, 146 (152) für ein Treuhandkonto, und auf BGH, Urteil vom 02.12.2003 – XI ZR 397/02, in: NJW 2004, 1031 (1032).

<sup>34</sup> Urteil vom 14.07.2010 – 8 K 69/09.GI, online veröffentlicht bei juris.

<sup>35</sup> Beschluss vom 26.01.2010 – 2 MB 28/09, online veröffentlicht bei juris. S. hierzu auch die Anmerkung von Eric Neiseke, jurisPR-BKR 10/2010 Anm. 4, online veröffentlicht bei juris.

klang mit der gefestigten Rechtsprechung bejaht. Auch das **VG Münster**<sup>36</sup> hat aus den gleichen Gründen zugunsten der NPD entschieden.

Ein nächstes Feld der anhaltend streitbehafteten Sachverhalte ist das der Wahlsichtwerbung politischer Parteien im öffentlichen Straßenraum. Darüber, dass grundsätzlich, jedenfalls in Wahlkampfzeiten<sup>37</sup>, ein Anspruch auf Erlaubniserteilung besteht, herrscht noch Einigkeit. Anlass zu Rechtsstreitigkeiten gibt regelmäßig aber die Ausübung des den Behörden eingeräumten Ermessens bei der Entscheidung darüber, in welcher Weise dem verfassungsrechtlichen Gebot auf Wahlsichtwerbung in einem für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendigen und angemessenen Umfang Rechnung zu tragen ist. Anerkanntermaßen ist die Behörde nicht gehindert, neben der durch Art. 21 Abs. 1 GG, § 5 PartG gewährleisteten (nach der Bedeutung der Parteien abgestuften) Chancengleichheit auch andere öffentliche Belange, wie etwa die Gewährleistung der Verkehrssicherheit, die Wahrung des Ortsbildes, die Vermeidung von Verschmutzungen des Straßenraums, in die Abwägung einzustellen. In diesen Fragen gehen die Ansichten der politischen Parteien und der für die Erlaubniserteilung zuständigen Behörden mitunter weit auseinander. Dabei wurde in einem Verfahren zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen eine Ordnungsverfügung vor dem **VG Köln**<sup>38</sup> schon um

das die Ermessensausübung einschränkende Satzungsrecht der Stadt Hückeswagen gestritten. Durch die Ordnungsverfügung wurde der politischen Partei aufgegeben, ihre im öffentlichen Verkehrsraum an Lichtmasten angebrachten Plakate zu entfernen. Nach § 4 Abs. 4 der Satzung zur Verfahrensregelung der Wahlsichtwerbung im öffentlichen Verkehrsraum vom 06.01.2010 ist es politischen Parteien untersagt, Wahlsichtwerbung durch direkten Anschlag von Plakatafeln an Licht- und Strommasten, Telefonmasten, Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, Brückengeländern, Fahrgastunterständen, sowie an Bäumen und Zäunen im öffentlichen Verkehrsraum anzubringen. Das VG Köln hatte lediglich eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache vorzunehmen und dabei Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Satzungsbestimmung. Weil den Parteien eine angemessene und wirksame Wahlwerbung zu ermöglichen und dabei auch der Grundsatz der Chancengleichheit zu beachten ist, ist die vollständige Untersagung von Wahlsichtwerbung an Gegenständen im öffentlichen Straßenraum, die nicht auf selbst tragenden Gegenständen wie etwa Dreiecksständen angebracht ist, aus zwei Gründen bedenklich: Zum einen stellt sich die Frage, ob damit noch eine wirksame Wahlwerbung ermöglicht wird, zum anderen, ob damit hinreichend die Chancengleichheit gerade kleinerer (auch weniger finanzkräftiger) Parteien gewahrt bleibt. Das VG Köln überlies die abschließende Klärung dieser Frage dem Hauptsacheverfahren, gab dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Ordnungsverfügung. Weil die Stadt allerdings die Plakate bereits abgenommen hatte, wurde sie gemäß § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO dazu verpflichtet, die Plakate wieder anzubringen. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Stadt wies das **OVG NRW**<sup>39</sup> als unbegründet zurück.

Um einer (kleinen) politischen Partei „eine angemessene Teilhabe am Wahlkampf zu ermöglichen“ hat das **VG Gelsenkirchen**<sup>40</sup> im Wege der

<sup>36</sup> Urteil vom 30.04.2010 – 1 K 993/08, online veröffentlicht bei juris.

<sup>37</sup> Die Rechtsprechung konkretisiert den Begriff Wahlkampfzeit unterschiedlich. Vertreten wird, dass es sich um einen Zeitraum von vier Wochen vor dem Wahltermin handelt (z.B. OVG Saarlouis, in: NVwZ-RR 1999, 218ff.) oder auch sechs Wochen (z.B. VG Gelsenkirchen, in: VD 2009, 284ff.) oder drei Monate (so VG Köln, in: Städte- und Gemeinderat 2009, S. 34f., und jetzt auch VerfGH Saarland, Urteil vom 01.07.2010 – Lv 4/09, in: NVwZ-RR 2010, S. 785f.). Dass eine Plakatierung 9 Monate vor einer Landtagswahl jedenfalls außerhalb der Wahlkampfzeiten erfolgt und eine gleichwohl beantragte und erteilte Sondernutzungserlaubnis in diesem Fall eine Gebührenpflicht auslöst, entschied das **VG Meiningen**, Urteil vom 24.06.2010 – 8 K 677/08 Me, in: ThürVBl. 2010, S. 236 f.

<sup>38</sup> Beschluss vom 04.05.2010 – 18 L 589/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>39</sup> Beschluss vom 06.05.2010 – 11 B 563/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>40</sup> Beschluss vom 30.03.2010 – 14 L 295/10, online veröffentlicht bei juris.

einstweiligen Anordnung entschieden, dass einer Partei das Plakatieren in bislang seitens der Stadt nicht für die Wahlsichtwerbung freigegebenen Straßenzügen erlaubt wurde. Durch Ratsbeschluss war Wahlsichtwerbung für die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen nicht im gesamten Stadtgebiet, sondern nur auf bestimmten Straßenzügen zugelassen worden, ohne dass eine zahlenmäßige Begrenzung der Wahlplakate oder eine weitere Regelung hinsichtlich der Aufstellorte vorgesehen war. Darin sah das VG Gelsenkirchen einen Verstoß gegen den Chancengleichheitsgrundsatz. „Dadurch wird hier ein tatsächliches Prioritätsprinzip etabliert, welches diejenigen Parteien bevorzugt, die als schnellste und am umfassendsten in der Lage sind, mögliche Werbesteden zu besetzen. Ein Ausweichen auf andere Standorte ist aufgrund der Begrenzung nicht möglich. Dies führt entweder zu einer unangemessenen Drängelei der Parteien vor den Wahlen im Streben nach den begehrtesten Stellplätzen, oder sogar während des gesamten Wahlkampfes zu einem 'Verdrängungswettbewerb' durch rechtlich zumindest zweifelhaftes 'Überplakatieren'. In beiden Fällen würden die finanzstärkeren Parteien, die in der Lage sind schnell und umfassend die vorhandenen Werberäume zu besetzen, klar im Vorteil sein, so dass den 'kleineren' Parteien kein angemessener Raum zur Selbstdarstellung im Wahlkampf verbliebe.“<sup>41</sup>

Unter anderem Fragen unzulässiger Wahlsichtwerbung waren auch Gegenstand einer Klage vor dem **VG Dresden**<sup>42</sup>, gerichtet auf Feststellung der Ungültigkeit der Neuwahl (§ 48 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO) eines hauptamtlichen Bürgermeisters einer Gemeinde im Landkreis Bautzen. Das VG Dresden wies die Klage des bei der Wahl unterlegenen Bürgermeisterkandidaten der SPD als unbegründet ab, weil die Wahl nicht auf einer Verletzung wesentlicher Wahlvorschriften oder einer gesetzeswidrigen Wahlbeeinflussung im Sinne von § 27 Abs. 1 Nr. 1 und 2 KomWG Sachsen beruhe. Gerügt hatte der Kläger zum Ersten, dass einer der Mitbewerber am Wahltag

unmittelbar vor dem Zugang zum Wahllokal, genauer in einer Entfernung von 25 Schritten bis zur Grundstücksgrenze des Wahlgebäudes, unzulässige Wahlpropaganda durch Plakatierung betrieben habe. Tatsächlich betrug der Abstand zwischen dem Lichtmast, an dem sich das Plakat befand, und der Eingangstür des Gebäudes jedenfalls 70m. Danach befand sich das umstrittene Wahlplakat nicht in dem maßgeblichen Sperrbereich nach § 17 Abs. 2 KomWG Sachsen, nach dem während der Wahlzeit in und an dem Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, sowie unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild verboten ist. Eine verbotene Wählerbeeinflussung im Sinne des § 17 Abs. 2 KomWG Sachsen „unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude“ kommt nach herrschender Ansicht erst in Betracht, wenn ein freizuhaltender Bereich von 10-20m bis zum Eingang in das Wahlgebäude unterschritten wird. Zum Zweiten rügte der Kläger, dass die Gemeinde nicht gegen eine Verletzung ihrer Plakatierungsvorschriften über die Höchstzahl von Wahlplakaten durch den politischen Gegner eingeschritten sei. Allerdings sah das Gericht auch darin keine Wahlbeeinflussung durch die Gemeinde, weil wegen der überzähligen Plakate ein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis bestand. Zum Dritten rügte der Kläger, dass die Überlassung eines gemeindlichen Grundstücks für eine Wahlveranstaltung eines politischen Gegners einen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht der Gemeinde darstellt. Jedoch hatten weder der Kläger noch ein anderer Kandidat einen Antrag auf Nutzung dieses (oder eines anderen) Platzes für denselben Zweck gestellt und es gab auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Gemeinde eine Überlassung verwehrt hätte. Zum Vierten rügte der Kläger, dass der CDU-Bürgermeisterkandidat in seinem Internetauftritt das amtliche Wappen der Gemeinde verwendete. Tatsächlich war das gemeindliche Wappen nicht etwa auf der Startseite abgebildet, sondern nur auf drei von insgesamt zwanzig Unterseiten der Homepage. Die Art der Verwendung des Wappens lies weder auf eine – angemaßte – amtliche Funktion des Verwenders, noch eine amtliche Unterstützung schließen. Ins-

<sup>41</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 30.03.2010 – 14 L 295/10, online veröffentlicht bei juris, Rn. 21.

<sup>42</sup> Urteil vom 29.04.2009 – 4 K 1333/08, online veröffentlicht bei juris.

besondere ermöglicht die Gemeinde generell eine Nutzung des Wappens durch Dritte, die mit der Nutzung eine gewisse Ortsverbundenheit und Identifikation mit der Gemeinde zum Ausdruck zu bringen möchten. Fünftens rügte der Kläger, das sein Gegenkandidat sich als „Diplom Verwaltungs-Betriebswirt (VWA)“ bezeichnet und durch die eigenmächtige Verwendung des Zusatzes „Diplom“ einen akademischen Grad vorgetäuscht habe, der für eine größere Zahl von Wählern durchaus als Qualifikationsmerkmal eines Bürgermeisters von Bedeutung sein könne. Tatsächlich handelte es sich dabei um eine Abschlussbezeichnung der Sächsischen Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie, die nach der im Freistaat Sachsen geltenden Rechtslage Diplome als staatliche Abschlussbezeichnungen verleihen dürfen. Insgesamt war der Klage damit unbegründet. Auch der Antrag auf Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil vor dem **OVG Bautzen**<sup>43</sup> wurde abgelehnt.

Erfolg war dagegen einer Wahlanfechtungsklage vor dem **VG Dresden**<sup>44</sup> beschieden. Die Oberbürgermeisterwahl der Großen Kreisstadt Bischofswerda wurde für ungültig erklärt. Das VG hielt an seiner bisherigen Rechtsprechung fest, wonach die Verwendung des „Logos“ einer Stadt in einer Wahlwerbung keine gesetzwidrige Wählerbeeinflussung darstellt, wenn die Verwendung des „Logos“ Dritten gestattet ist. Das als „Angebot des Tages“ im Internet und auf Wahlflyern geäußerte Wahlversprechen, im Falle einer Wiederwahl für jede erhaltene Stimme 1€ für die Vereine der Stadt zu spenden, verstößt nach Ansicht des Gerichts allerdings gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl und stellt eine gesetzwidrige – wenn auch nicht strafbare – Wahlbeeinflussung dar.

Die Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Regierung von unzulässiger Wahlbeeinflussung war Gegenstand eines Organstreitverfahrens vor dem **VerfGH Saarland**<sup>45</sup>. Die Grenz-

ziehung nahm das Gericht in erster Linie anhand des Zeitraumes vor, innerhalb dessen die Regierung des Saarlandes sich ihrer mit Haushaltsmitteln betriebenen „Öffentlichkeitsarbeit“ durch Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichte widmete. In der sog. „Vorwahlzeit“ gewinnen solche Veröffentlichungen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung, in die einzugreifen der Regierung verfassungsrechtlich versagt ist<sup>46</sup>. Anders als es das BVerfG für den Beginn der „Vorwahlzeit“ bei Bundestagswahlen entschieden hat<sup>47</sup>, kann nach Ansicht des Gerichts allerdings als Orientierungspunkt nicht die Bekanntmachung des Wahltermins im Amtsblatt dienen. Dies berge die Gefahr, dass sehr lange Zeiträume entstehen, in denen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und der Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen der – grundsätzlich aber zulässigen und auch im Interesse der Rückkopplung an das Volk notwendigen – Öffentlichkeitsarbeit der Regierung äußerste Zurückhaltung abverlangen. Für die Landtagswahl 2009 hätte es sich danach um einen Zeitraum von fast 10 Monaten gehandelt. Zudem darf nach Ansicht des Gerichts „der Zeitraum der Vorwahlzeit nicht - wie dies beim Anknüpfen an den Tag der Bekanntmachung des Wahltermins der Fall ist - von der Regierung beeinflusst werden können“. Anknüpfend an den Wahltag wurde ein Zeitraum von drei Monaten als angemessen erachtet. In Anwendung dieses Kriteriums hat die Regierung des Saarlandes durch die Publikation der Broschüre "Saarland - aber sicher", durch die Veröffentlichung einer Anzeigenserie "Der Ministerpräsident informiert" und durch einen Brief des Ministerpräsidenten des Saarlandes, der den Gehaltsabrechnungen der Beschäftigten des Landes beigefügt war, unzulässigerweise werbend in den Wahlkampf eingegriffen.

Mit amtlichen Äußerungen kann allerdings nicht nur im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit Wahlen, sondern auch darüber hinaus die Grenze zu einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit

<sup>43</sup> Beschluss vom 19.04.2010 – 4 A 410/09, online veröffentlicht bei juris.

<sup>44</sup> Urteil vom 09.09.2009 – 4 K 1713/08, in: LKV 2009, S. 573 ff.

<sup>45</sup> Urteil vom 01.07.2010 – Lv 4/09, in: NVwZ-RR 2010, S. 785 f.

<sup>46</sup> VerfGH Saarland, in: NVwZ-RR 2010, S. 785, unter Hinweis auf BVerfGE 44, 125 (152).

<sup>47</sup> S. BVerfGE 44, 125 (153).

überschritten werden. So hat das **VG Gera**<sup>48</sup> die Befugnis eines Oberbürgermeisters verneint, in amtlicher Eigenschaft im Rahmen der "Öffentlichen Bekanntmachungen" einer Großstadt dazu aufzurufen, gegen eine angemeldete Demonstration zu protestieren. Bei der Veranstaltung, gegen die sich der Aufruf richtete, handelte es sich um eine auch musikalische Darbietungen umfassende Veranstaltung des NPD-Kreisverbandes Gera mit dem Titel „8. Rock für Deutschland“ und unter dem Motto „Deutsches Geld für deutsche Ausgaben, raus aus dem Euro!“. In seiner Eigenschaft als Amtsträger hat der Oberbürgermeister in der Zeitung „Kommunaler Anzeiger für die Otto-Dix-Stadt Gera“ unter der Rubrik „Öffentliche Bekanntmachungen der Stadt Gera“ mit seinem Aufruf den Eindruck erweckt, es handele sich dem Inhalt nach um einen Blockadeaufruf, der auf eine Erschwerung des Zugangs zum Veranstaltungsort zielt. Dabei handelt es sich nach Ansicht des VG Gera um eine amtliche Äußerung eines Hoheitsträgers mit Eingriffsqualität, die nur dann gerechtfertigt sein kann, wenn sich der Hoheitsträger im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben bewegt und in der Form das Sachlichkeitsgebot wahrt. Dies erfordere es, „dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden und Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und den sachlich gebotenen Rahmen nicht überschreiten sowie auf einem im Wesentlichen zutreffenden und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen“<sup>49</sup>. Dies bezweifelte das VG Gera hinsichtlich der in dem Aufruf geäußerten Ansicht des Oberbürgermeisters, dass Gera sich „zum Pilgerort von Nazis“ entwickelt, zu einem „Ort, an dem sie sich ausbreiten und einrichten“. Zudem war der Aufruf insgesamt nicht geeignet, das Bild einer neutralen Verwaltung zu zeichnen.

*Dr. Alexandra Bäcker*

<sup>48</sup> Beschluss vom 06.07.2010 – 2 E 465/10 Ge, in: ThürVBl. 2010, S. 234 ff.

<sup>49</sup> VG Gera, in: ThürVBl. 2010, S. 234 (235); zustimmend Beatrice Lederer, jurisPR-ITR 20/2010 Anm. 6, online veröffentlicht bei juris, Gliederungspunkt C.

### 3. Parteienfinanzierung

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>50</sup> hat die Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. Mai 2008 nicht zugelassen. Im Ausgangsverfahren hatte das VG Berlin die Klage gegen einen Rückforderungsbescheid staatlicher Parteienfinanzierung nach fehlerhaftem Rechenschaftsbericht abgewiesen. Dabei ging es substantiell darum, dass nur ein materieller Rechenschaftsbericht Grundlage für die staatliche Parteienfinanzierung sein kann, ferner um die Frage, ob Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die von Parteimitgliedern üblicherweise unentgeltlich außerhalb des Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden, als Spende einzuordnen sind, sowie um die Behandlung von sog. Aufwandsspenden.

Das OVG hat die Nichtzulassung der Berufung im Wesentlichen damit begründet, dass die pauschale Darlegung, „es gehe um parteirechtliche Probleme, die höchstrichterlich nicht geklärt seien und zu denen unterschiedliche Meinungen im Schrifttum vertreten würden“, keine beachtliche Grundsatzrüge darstelle. Der Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Sache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) setze deutlich mehr voraus.

Das **VG Berlin**<sup>51</sup> hatte sich mit der Rückforderung staatlicher Parteienfinanzierung gegenüber der FDP wegen rechtswidriger Spenden des damaligen nordrhein-westfälischen FDP-Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann zu beschäftigen.

Die Bundestagsverwaltung erließ im Juli 2009 einen Strafbescheid gegen die FDP in Höhe von 3.463.148,79 Mio. Euro. Im Zeitraum von 1996 bis 2002 hatte der nordrhein-westfälische Landesverband der FDP von Möllemann herrührende Bar- und Sachspenden angenommen bzw. es unterlassen, die Spenden im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. Für die streitbefangenen Sachverhalte findet die Rechtslage des Parteien-

<sup>50</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15.06.2010 – 3 N 107.08.

<sup>51</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09.

gesetzes 1994, geändert durch das Siebte Änderungs-gesetz 1999, Anwendung.

Zwischen den Parteien war streitig, ob die Partei Spenden rechtswidrig erlangt hat (§§ 23a Abs. 2, 25 Abs. 1 und 3 PartG 1994). Bei den Beträgen handelte es sich zweifellos um Spenden. Diese musste die Partei erlangt, d.h. sie angenommen haben. Objektiv setzt die Spendenannahme voraus, dass die Spende in die Verfügungsbefugnis eines – aufgrund des Organisationsrechts der Partei oder infolge parteiinterner Bestellung – für die Parteifinzen Verantwortlichen und Zeichnungsberechtigten gelangt<sup>52</sup>. Subjektiv verlangt die Annahme den Willen, die Spende als solche, nämlich als Zuwendung für Parteizwecke, entgegenzunehmen<sup>53</sup>. Herr Möllemann hat die Beträge an den für die Parteifinzen Verantwortlichen und Zeichnungsberechtigten, den damaligen Landesschatzmeister der Partei und späteren Hauptgeschäftsführer Herrn Hans-Joachim Kuhl, herausgegeben. Der Landesverband hat die fraglichen Geldbeträge mithin zu Parteizwecken erlangt.

Diese Spenden müssten rechtswidrig sein. Dies ist u.a. gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Alt. 1 PartG 1994 der Fall, wenn die Spende im Einzelfall mehr als 1.000 DM (500 EUR) beträgt und deren Spender *nicht feststellbar* ist. Das Gericht hat, mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>54</sup>, erklärt, dass es für die Feststellbarkeit des Spenders auf die Umstände im Zeitpunkt der Annahme der Spende ankomme<sup>55</sup>. Schon bei der Annahme der Spende müsse Klarheit über die Person des Spenders bestehen oder zumindest durch einfache Rückfrage herstellbar sein. Nur so sei zu gewährleisten, dass die Person, die die Partei mit einer Spende unterstützt habe, zutreffend benannt werden könne. Sinn und Zweck des § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PartG 1994 ist, der verfassungsrechtlich gebotenen Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu dienen, auch durch frühzeitige Transparenz im

innerparteilichen Bereich. Diese innerparteiliche Transparenz kommt zugleich dem Schutz der verfassungsrechtlich verlangten innerparteilichen Demokratie zugute.

Das Gericht stellt fest: „die 'Feststellbarkeit' im Sinne von § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PartG 1994 bestimmt sich deshalb nach der Kenntnis der Partei“<sup>56</sup>. Dabei sei maßgeblich auf die Kenntnis der Personen abzustellen, die auf Grund des Organisationsrechts der Partei oder infolge ihrer parteiinternen Bestellung befugt seien, Spenden entgegenzunehmen, zu verwalten und zu verwenden. Das Wissen dieser Personen müsse sich die Partei zurechnen lassen. Dabei könne es aber entgegen einiger Ansichten im Schrifttum<sup>57</sup>, nicht auf die Kenntnis aller Mitglieder des Parteivorstandes ankommen, auch wenn diese nach dem Parteiengesetz i.V.m. den Satzungen für die Rechenschaftslegung verantwortlich seien. Bei der Spendenannahme, als alles entscheidenden Zeitpunkt für die Feststellbarkeit des Spenders, seien regelmäßig nicht alle verantwortlichen Personen zugegen.

Die von Möllemann an Kuhl, dem damaligen Schatzmeister der Partei und späteren Hauptgeschäftsführer, ausgehändigten Beträge wurden auf Weisung Möllemanns in Kleinbeträge gestückelt und unter Verwendung falscher Spenderbezeichnungen bzw. unter Verwendung von „Strohmannern“ als Spenden entgegen genommen und für die FDP verbucht. Da es sich um für Finanzangelegenheiten zuständige Personen der Partei handelte, könnte zunächst einmal eine Wissenszurechnung greifen und damit der wahre Spender für die Partei feststellbar sein.

Das VG Berlin hat die Rechtsprechung hier zu Recht weiterentwickelt. Eine Wissenszurechnung scheidet ausnahmsweise dann aus, „wenn der Spender und die zur Entgegennahme einer Spende befugte Person (Wissensvertreter) bei der Spendenannahme kollusiv zum Nachteil des Transparenz- und Publizitätsgebotes handeln, in-

<sup>52</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, Rn. 37 mit Hinweis auf BVerwGE 126, 254 ff. Rn. 88, 92.

<sup>53</sup> BVerwGE 126, 254 ff, Rn. 88.

<sup>54</sup> BVerwGE 126, 254 ff. Rn. 89 ff.

<sup>55</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, Rn. 40.

<sup>56</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, Rn. 42.

<sup>57</sup> So Battis/Kersten, JZ 2008, 655 (659); Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 25 Rn. 99; Jochum, in: Ipsen, PartG, 2008; § 25 Rn. 34.

dem sie verabreden, dass der oder die Wissensvertreter ihr Wissen über die Person des Spenders tatsächlich nicht weitergeben werden, um Partei und Öffentlichkeit über dessen Identität dauerhaft im Unklaren zu lassen<sup>58</sup>. Nur durch eine derartige Gesetzesanwendung könne man dem auf Wahrung des Transparenzgebotes gerichteten Sinn und Zweck des § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 PartG 1994 gerecht werden und verhindern, dass „Einflüsse Dritter auf den Willensbildungsprozess der Partei begründet werden, die nur bestimmten Führungspersonen bekannt sind und deren Herrschaftsansprüche stärken“<sup>59</sup>.

Bei den von Möllemann an Kuhl ausgehändigten Beträgen hat es sich mithin um die Spenden eines für die Partei nicht feststellbaren Spenders gehandelt. Das Wissen der zum Nachteil der Partei handelnden Personen (Möllemann und Kuhl) um die Person des Spenders könne der Partei nicht zugerechnet werden.

Die Annahme von Spenden eines für die Partei nicht feststellbaren Spenders ist gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 PartG 1994 unzulässig. Derartige Spenden hätten unverzüglich an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet werden müssen. Ferner wurden diese Barspenden auch nicht im Rechenschaftsbericht der betreffenden Kalenderjahre veröffentlicht.

Die Partei habe auch schuldhaft gehandelt. Auch wenn der Wortlaut des § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG 1994 ausdrücklich kein Verschulden voraussetzt, so sei bei verfassungskonformer Auslegung ein schuldhaftes Verhalten zu fordern<sup>60</sup>.

Zu Recht habe der Präsident des Bundestages daher den Verstoß gegen dieses Verbot mit einer Strafzahlung in Höhe des Zweifachen des rechtswidrig erlangten Betrages geahndet und zudem

die Abführung der angenommenen Spenden von der FDP gefordert.

Ebenso sei erwiesen, dass Möllemann im Bundestagswahlkampf 1998 und im Landtagswahlkampf 2000 Wahlkampfaktionen des Landesverbandes sowie Dienste seines Wahlkampfmanagers im Wahlkampf 2000 bezahlt habe. Dabei habe es sich um Sachspenden gehandelt, die entgegen den Vorschriften des Parteiengesetzes nicht im Rechenschaftsbericht der Partei veröffentlicht worden seien. Diese Verstöße rechtfertigten die vom Präsidenten des Bundestages verhängte Strafzahlung in Höhe des Zweifachen der nicht veröffentlichten Beträge.

Die Kammer hat gegen das Urteil die Berufung und die Sprungrevision zugelassen.

Auch in einem anderen Verfahren bestätigte das **VG Berlin**<sup>61</sup> die Rechtmäßigkeit eines Bescheides des Präsidenten des Deutschen Bundestages, demzufolge die Partei DIE LINKE wegen eines Verstoßes gegen das Parteiengesetz eine Sanktion in Höhe von 292.045,82 Euro zahlen muss. Die im Juni 2007 durch Verschmelzung von Linkspartei.PDS und WASG entstandene Partei DIE LINKE hatte es unterlassen, eine von der Linkspartei.PDS zugunsten der WASG im Landtagswahlkampf Rheinland-Pfalz 2006 in Form von Wahlkampfaufwendungen geleistete Zahlung in Höhe von 146.022,91 Euro in dem die WASG betreffenden Teil des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2006 aufzuführen.

Gemäß § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG sind Spenden an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10.000 Euro übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Spenden i.S.d. Parteiengesetzes gehören zu den Einnahmen einer Partei (§ 26 Abs. 1 Satz 1 PartG), wozu jede der Partei zufließende Geld- oder geldwerte Leistung zählt, dabei kann es sich auch um die Befreiung von einer bestehenden Verbindlichkeit sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch Dritte handeln. Die Partei muss allerdings wesentlichen

<sup>58</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, Rn. 43 unter Hinweis auf Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 112 f.

<sup>59</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, Rn. 41 und 43 unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerwG E 126, 254 ff, Rn. 91 m.w.N.

<sup>60</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, Rn. 60 unter Hinweis auf das Urteil der Kammer vom 15. Mai 2009 – VG 2 A 39.09 – zur Regelung des § 31b PartG 2002; sowie BVerwGE 126, 254 ff, Rn. 95.

<sup>61</sup> VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/08.

Einfluss auf die Art der Verwendung des Zugesdachten haben<sup>62</sup>. Allein der objektive Nutzen begründet keine Zurechnung an die begünstigte Partei. „Erst das Einräumen einer alleinigen Dispositionsbefugnis oder jedenfalls Mitgestaltungsmöglichkeit führt zu einer Zurechnung als Spende. Fehlt es an einer solchen effektiven Einwirkungsmöglichkeit, liegt lediglich eine Parallelaktion zugunsten der Partei durch einen ihr nahestehenden Bürger vor“<sup>63</sup>.

Bei einer geldwerten Zuwendung muss neben das objektive Element einer Bereicherung beim Zuwendungsempfänger auch das subjektive Element eines Bereicherungswillens beim Zuwendungsgeber treten. Bei der Beurteilung der subjektiven Zuwendungsabsicht ist auf die objektive Sachlage abzustellen und nicht auf die Bekundungen der Beteiligten.

Die Linkspartei.PDS hat mit den von ihr finanzierten Wahlkampfmaßnahmen im Rahmen des Landtagswahlkampfes Rheinland-Pfalz im Jahre 2006 Wahlkampf für die WASG gemacht und für die Wahl der WASG geworben. Die Linkspartei.PDS hat an diesen Landtagswahlen nicht mit einer eigenen Liste teilgenommen. Die Tatsache, dass Mitglieder der Linkspartei.PDS auf der Liste der WASG kandidiert haben, rechtfertigt nicht die Annahme, dass es sich auch um eine Liste der Linkspartei.PDS handelte. Im wahlrechtlichen Sinne gab es keine Kandidaten der Linkspartei.PDS<sup>64</sup>. Auch sei der Schriftzug der Linkspartei.PDS weder in den Anzeigen, noch auf den Plakaten vorhanden. Die WASG verfügte auch über effektive Einwirkungsmöglichkeiten in Bezug auf sie begünstigende Wahlkampfmaßnahmen. Da eine Bereicherung bei der WASG gegeben ist und ein Zuwendungswille bei der Linkspartei.PDS zweifellos zu bejahen ist, lag eine Spende vor.

Diese Spende ist nicht den Vorschriften des § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG entsprechend veröffentlicht

worden. Die Partei Die Linke war seit der Verschmelzung der Linkspartei.PDS und der WASG im Juni 2007 Rechtsnachfolgerin dieser beiden Parteien und mithin verpflichtet, über die Herkunft und die Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen der Parteien zum Ende des Kalenderjahres Rechenschaft zu geben. Da Ende 2006 die Linkspartei.PDS und die WASG noch als rechtlich selbstständige Parteien bestanden, war es aus Transparenzgründen geboten, eine getrennte Rechnung auszuweisen. Mithin hätte die Partei Die Linke die von der Linkspartei.PDS an die WASG im Landtagswahlkampf Rheinland-Pfalz 2006 in Form von Wahlkampfmaßnahmen geleistete Spende in Höhe von 146.022,91 Euro bei der Einnahmenrechnung für die WASG (§ 24 Abs. 4, § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG) und den Nutzen dieser Einnahme bei der Ausgabenrechnung für die WASG (§ 24 Abs. 5, § 26a Abs. 1 Satz 1 PartG) angeben müssen. In der Ausgabenrechnung für die Linkspartei.PDS hätte die Spende an die WASG ebenfalls aufgeführt werden müssen. Es handele sich dabei nicht, wie von der Klägerin vorgetragen, um eine unzulässige „Doppelbuchung“. Das Parteienrecht sei darauf ausgelegt, die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse im Rechenschaftsbericht zutreffend darzustellen. Die parteirechtlichen Vorschriften zur Rechnungslegung seien im Lichte des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebotes zu verstehen. Danach solle der Wähler von der Herkunft der Mittel einer Partei Kenntnis erlangen und die innerparteiliche Demokratie gesichert werden. Unter diesem Gesichtspunkt hätte die „Doppelbuchung“ ohne weiteres mit dem Zusatz, dass es sich um eine Spende der Linkspartei.PDS an die WASG handle, kenntlich gemacht werden können oder gar müssen.

Der Verstoß führte gemäß § 31c Abs. 1 Satz 2 PartG dazu, dass eine Sanktion in Höhe des Zweifachen des nicht im Rechenschaftsbericht veröffentlichten Betrages festzusetzen war. Die Kammer hat gegen das Urteil die Berufung und die Sprungrevision zugelassen.

<sup>62</sup> VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/08, Rn. 18.

<sup>63</sup> VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/08, Rn. 18 m.w.N.

<sup>64</sup> VG Berlin, Urteil vom 14. Januar 2010 – 2 K 118/08, Rn. 20 unter Hinweis auf BVerfGE 24, 260 (267).

Das **VG Berlin**<sup>65</sup> hat sich zudem erneut mit den staatlichen Zuwendungen an die NPD auseinandersetzen müssen.

Die Bundestagsverwaltung hatte gegen die NPD wegen festgestellter Unrichtigkeiten in den Rechenschaftsberichten 2004-2007 einen Rückforderungsbescheid in Höhe von 33.000 Euro erlassen. Die zuständige 2. Kammer des VG Berlin bestätigte die von der Bundestagsverwaltung gerügten Verstöße gegen das parteirechtliche Transparenzgebot. Die NPD habe es unterlassen, Einnahmen aus Veranstaltungen der Kreisverbände Jena und Gera in Höhe von insgesamt 16.603,79 Euro für die Jahre 2004-2007 in den jeweiligen Rechenschaftsberichten auszuweisen. In den Jahren 2004-2006 habe die Partei diese Einnahmen direkt mit den Ausgaben verrechnet, was nach dem Parteiengesetz unzulässig sei. Im Jahr 2007 seien Einnahmen unerwähnt geblieben, weil der Bundesvorstand der NPD bei der Abfassung des Rechenschaftsberichtes Zahlen aus Excel-Tabellen nicht eingefügt habe. Die Fehler seien der Klägerin auch vorzuwerfen, was die Festsetzung einer Sanktion rechtfertige.

Wegen der grundsätzlich bedeutsamen Frage, ob die Vorschrift des § 31b Parteiengesetz Verschulden (Vorsatz und Fahrlässigkeit) erfordert, hat die Kammer die Berufung und die Sprungrevision zugelassen.

Das **FG München**<sup>66</sup> hat sich mit der Haftung für Aufwandsspenden an eine politische Partei auseinandergesetzt. Der Landesverband einer Partei wurde wegen unrechtmäßig ausgestellten Spendenbescheinigungen in Anspruch genommen. Nach § 10b Abs. 4 Satz 2 EStG haftet für die entgangene Steuer, wer vorsätzlich oder grob fahrlässig eine unrichtige Spendenbestätigung ausstellt. Eine Spendenbescheinigung ist dann unrichtig, wenn der Inhalt nicht der objektiven Sach- und Rechtslage entspricht.

Sogenannte Aufwandsspenden können steuerlich als reguläre Spende zu berücksichtigen sein, sofern beim Spender nachweislich eine tatsächliche Vermögensminderung eintritt. Die Spende

<sup>65</sup> VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108.10, nicht veröffentlicht.

<sup>66</sup> FG München – 6 K 3583/07 in: EFG 2009, 1823 ff.

liegt allerdings noch nicht darin, dass der Spender Aufwendungen für den Spendenempfänger tätigt. Zunächst einmal entsteht ein zivilrechtlicher Anspruch des Spenders auf Ersatz seiner Aufwendungen (§ 670 BGB)<sup>67</sup>. Die eigentliche Spende liegt erst im anschließenden Verzicht auf diesen Anspruch<sup>68</sup>. Es liegt mithin keine Sachsondern eine Geldspende vor. Denn erst der Verzicht bewirkt den endgültigen Vermögensabfluss beim Spender und eine entsprechende Bereicherung beim Spendenempfänger. Notwendige Voraussetzung einer Aufwandsspende ist damit ein zivilrechtlich wirksamer Verzicht. Zivilrechtlich wirksam wird eine Verzichtserklärung, wenn sie dem Schatzmeister zugeht<sup>69</sup>. Die Spendenbescheinigung ist dem Spender mithin für das Jahr des Zugangs der Verzichtserklärung beim Schatzmeister auszustellen. Geschieht dies nicht, liegt ein wesentlicher Fehler vor, der Grundlage für eine Haftungsinanspruchnahme gemäß § 10b Abs. 4 Satz 2 EStG i.V.m. § 191 Abs. 1 AO sein kann.

Voraussetzung für die Haftung ist ferner Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit der für die Partei die Spendenbescheinigung ausstellenden Person. Im zu entscheidenden Fall lag zumindestens Fahrlässigkeit vor, da den Verantwortlichen die Bedeutung des Zeitpunktes des Verzichtes durch ein Rundschreiben bekannt sein musste.

Die vom FG München vorgenommene Abwägung aller erkennbaren tatsächlichen Gesichtspunkte des Streitfalles ergab, dass aus steuerlicher Sicht nicht von ernsthaften Verzichtserklärungen ausgegangen werden konnte. Das Gericht nimmt eine umfangreiche Aufzählung von Umständen vor, die gegen die ernsthafte, einem Fremdvergleich standhaltende Vereinbarung von Aufwandsersatzansprüchen mit anschließender Verzichtserklärung sprechen<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> FG München – 6 K 3583/07 in: EFG 2009, 1823 ff. unter Hinweis auf BT-Drucks. 13/888 Seite 13.

<sup>68</sup> Siehe auch VG Berlin, Urteil vom 20.05.2008 – 2 A 28.07, Rn. 53.

<sup>69</sup> FG München – 6 K 3583/07 in: EFG 2009, 1823 ff. unter Hinweis auf BGH, in: NJW 2000, 276.

<sup>70</sup> FG München – 6 K 3583/07 in: EFG 2009, 1823 ff. Rn. 56, 94, 105.

Die eingereichte Nichtzulassungsbeschwerde wurde vom BFH mit Beschluss vom 16. März 2010 als unzulässig verworfen<sup>71</sup>.

Der **EuGH** hat mit Urteil vom 6. Oktober 2009<sup>72</sup> festgestellt, dass Art. 4 I und II der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage – dahingehend auszulegen ist, dass Tätigkeiten der Außenwerbung der Unterorganisation einer politischen Partei eines Mitgliedstaates nicht als wirtschaftliche Tätigkeit anzusehen sei.

Organisationen, die wirtschaftliche Tätigkeiten erbringen, sind zum Abzug der dabei anfallenden Mehrwertsteuer berechtigt. Diesen Abzug wollte die Kärntner Landesorganisation der SPÖ für verschiedene Aktivitäten im Bereich der Außenwerbung geltend machen. Durch diese Tätigkeiten entfalte die SPÖ eine nach außen gerichtete Tätigkeit im Rahmen der Verwirklichung ihrer politischen Ziele, die die Verbreitung ihrer Anschauungen als politische Organisation bezwecke. Im Einzelfall bestehe die Tätigkeit der SPÖ darin, u.a. über die Landesorganisation zur politischen Willensbildung beizutragen, um an der Ausübung politischer Macht teilzuhaben. Bei dieser Ausübung nehme die SPÖ nicht an einem Markt teil. Daher könne die fragliche Tätigkeit keine „wirtschaftliche Tätigkeit“ i.S. der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie sein.

*Dr. Heike Merten*

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

In einem Beschluss stellte das **BVerfG**<sup>73</sup> klar, dass die Steuerfreiheit der Pauschale für mandatsbedingte Aufwendungen verfassungsmäßig ist, denn sie beinhaltet keine willkürliche Ungleichbehandlung gegenüber der Werbungskostenpauschale für Arbeitnehmer gem. § 9a Satz 1 Nr. 1 EStG.

<sup>71</sup> BFH Beschluss vom 16. März 2010 – X B 131/09.

<sup>72</sup> EuGH, in EuZW 2009, 868 ff.

<sup>73</sup> Beschluss vom 26.07.2010 – Az. 2 BvR 2227/08, in: NVwZ 2010, 1429 f.

Der **BayVerfGH**<sup>74</sup> entschied über die Wahrung der Proportionalität bei der Ausschussbesetzung. Gegenstand des Verfahrens war der Antrag der Oppositionsfraktionen in einem Organstreit zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Landtagsbeschlusses zur Besetzung der Landtagsausschüsse. Gemäß dieses Beschlusses auf Grundlage des Saint-Laguë/Schepers-Berechnungsverfahrens (§ 25 II GOLT, LT-Drs. 16/51) hält die CSU genau die Hälfte der Mandate in Ausschüssen mit 16, 20 und 22 Mitgliedern, obwohl sie weniger als die Hälfte der Landtagsmandate stellt. Die Entscheidung läuft auf eine Abwägung der Parlamentsautonomie und des Selbstorganisationsrechts des Parlaments (Art. 20 BV) mit den Grundsätzen der Spiegelbildlichkeit der Ausschussbesetzungen gegenüber dem Landtagsplenum hinaus. Der BayVerfGH erklärt die Anträge der antragstellenden Fraktionen für unbegründet. Das Selbstorganisationsrecht umfasst danach zwar nicht das Recht des Parlaments, Ausschussmandate willkürlich zuzuweisen, aber sehr wohl, unter mehreren anerkannten, die Chancengleichheit der Fraktionen währenden Sitzzuteilungsverfahren frei zu entscheiden. Vom Selbstorganisationsrecht weiterhin abgedeckte Entscheidungsgesichtspunkte sind die Arbeitsfähigkeit und somit die Größe der Ausschüsse unter gleichzeitiger Beachtung des Gebots, dass jede Fraktion ein angemessenes Recht zur Mitwirkung haben muss. Es fällt, so das Gericht, in das Selbstorganisationsrecht des Parlaments, die Ausschussgrößen weitgehend frei zu wählen. Auch wenn sich Verzerrungseffekte bei Größen von 16, 20 und 22 Abgeordneten ergäben, wäre dies alleine nicht zu beanstanden. Wenn Pattsituationen bei ungeraden Ausschussgrößen nicht auftreten, obliegt es dem Parlament, dies zu berücksichtigen und die verfassungsnähere Sitzverteilung zu wählen. Das Gericht moniert dies zwar; nach seiner Auffassung kommt es jedoch hier nicht darauf an. Zu berücksichtigen sind auch die Mehrheitsverhältnisse im Landtag (Art. 16a BV). Danach halten CSU und FDP eine Mehrheit von 57,8% der Stimmen im Landtag, die in den Ausschüssen

<sup>74</sup> Entscheidung vom 26.11.2009 – Az. Vf. 32-IVa-09, in: NVwZ-RR 2010, 209 ff.

mit 9 von 16 Stimmen angemessen wiedergegeben werde. Abgestellt wird also auf das Gegenüber von Regierungskoalition und Opposition; dabei wird auf das parlamentarische Regierungssystem rekurriert. Beachtlich sind die Sondervoten: eines will den Grundsatz des Gegenübers von Regierung und Opposition (Art. 16a BV) gestärkt sehen und nur noch hierauf bei der Sitzteilung abstellen, das andere Sondervotum stellt hingegen auf die Kräfteverhältnisse nach Fraktionen ab und hält daher die vorgenommene Ausschussbesetzung für verfassungswidrig. Die Argumente hierfür sind beachtlich; insbesondere können sie sich auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Problematik „Spiegelbildlichkeit“ stützen. Ob sie an der Besonderheit des Art. 16a BV vorbeikommen, erscheint dennoch fraglich, weil zweifelhaft ist, ob Art. 38 GG über das Homogenitätsgebot in Art. 28 GG zwingend voraussetzt, dass die Spiegelbildlichkeit der Ausschussmandate ohne Rücksicht auf aktuelle Mehrheitsverhältnisse im Parlament erreicht wird. Zu folgen ist der die Entscheidung tragenden Auffassung: der Landtag hat, bei Veränderung politischer Konstellationen oder Lockerung der Koalition (getrenntes Stimmverhalten) über ungerade Ausschusssitze zu entscheiden.

Der **VerfGH Berlin**<sup>75</sup> entschied über das Recht des Abgeordneten, gemäß Art. 45 II BerlVerf Akten der Verwaltung – nicht: der Regierung – einzusehen und konkretisierte diese relativ neue Ausprägung des Abgeordnetenstatus der Öffentlichkeit. Im Zuge der Privatisierung der landeseigenen Berliner Wasserbetriebe verlangte ein Abgeordneter Akteneinsicht bei den Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Wirtschaft und Technologie. Gewährt wurde ihm die Akteneinsicht nur teilweise, mit Blick auf Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Investoren und Dritter. Der VerfGH Berlin verpflichtete unter Berufung auf Art. 45 II BerlVerf die Senatsverwaltungen zu umfassendem Zugang zu den Akten. Geheimhaltungsinteressen seien nicht pauschal, sondern detailliert und einzelfallbezogen zu begründen; als Ausnahmen seien sie eng zu handhaben. – Die hier erkennbare Stärkung der

Abgeordnetenrechte ist, wegen der Spezifika des Art. 45 II BerlVerf, nicht unmittelbar auf den Status des Abgeordneten gemäß Art. 38 I GG zu übertragen. Allerdings zeigt die Entscheidung, wie bedeutend Informations- und Auskunftsrechte des Abgeordneten im Umfeld politisch sensibler Entscheidungen geworden sind und dass gerade die entscheidenden Informationen Gefahr laufen, mit einem Geheimhaltungsinteresse versehen zu werden. Sofern Akteneinsicht nicht schon gemäß IFG möglich ist, ist zu überlegen, ob ein entsprechendes Ersuchen im Lichte des Art. 38 I GG zu behandeln ist und, sofern es jedenfalls substantiiert und nicht mit klassischen Auskunftsrechten verfolgbar ist, nicht aus dem Abgeordnetenstatus der Öffentlichkeit selbst folgen könnte. Über das klassische Fragerecht, nach dem der Abgeordnete auf die Bereitstellung von Informationen aus der Verwaltung durch die Regierung angewiesen ist, geht ein solches inquisitorisches Recht, welches nach Bundesverfassungsrecht allein dem Untersuchungsausschuss zukommt, sicherlich weit hinaus; zu bedenken sind auch Gesichtspunkte der Gewaltenteilung. Allerdings liegt im Berliner Modell ein bedenkenswerter Ansatz, der auch in anderen, ostdeutschen Nachwendeverfassungen verfolgt wird.

Der **VerfGH Sachsen**<sup>76</sup> hat sich mit der Reichweite des Fragerechts des Abgeordneten auseinandergesetzt. Hintergrund waren Fragen an den Ministerpräsidenten, Stanislaw Tillich, zu Details seines privaten Lebenslaufs vor dem Zusammenbruch der DDR 1989. Abzuwägen war hier das Fragerecht des Abgeordneten mit den Persönlichkeitsrechten des Ministerpräsidenten. Der VerfGH kommt zu dem Ergebnis, dass das Fragerecht zwar umfassend ist, jedoch seine Grenzen in der informationellen Selbstbestimmung des Ministerpräsidenten finden. Dieses private Grundrecht müsse mit dem Fragerecht abgewogen werden, und beiden müssen bestmöglich zur Geltung gebracht werden. Daher muss sich aus der Antwort ergeben, dass eine solche Abwägung vorgenommen wurde. Nicht zulässig ist hingegen die pauschale Ablehnung einer Antwort. Gleichwohl ist die Entscheidung

<sup>75</sup> Urteil vom 14.07.2010 – Az. 57/08, in: DVBl. 2010, 966 ff.

<sup>76</sup> Urteil vom 20.04.2010 – Az. Vf. 54-I-09, veröffentlicht bei juris.

im Ergebnis aus Sicht des Abgeordneten eher dünn: er hat letztlich nur einen Anspruch auf abwägungsfehlerfreie Entscheidung, nicht hingegen auf eine umfassende Antwort. Hieran ist zu kritisieren, dass dies vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses an den Biographien von Regierungsmitgliedern in einem Unrechtsstaat und ihrem Status als öffentlicher Person eine schwache Entscheidung ist. Jedenfalls erhöht dieses öffentliche Interesse das in die Abwägung eingehende Interesse einer umfassenden und sachlich richtigen Antwort, welches zentraler Grundsatz des Abgeordnetenstatus ist.

Der **VGH Bayern**<sup>77</sup> entschied abschließend über einen Sonderfall des Spiegelbildlichkeitsprinzips bei der Ausschussbesetzung eines Kreistages. Die klagende SPD-Fraktion hatte durch einen Übertritt ein Mitglied hinzugewonnen, die Grünen-Fraktion hatte hingegen ein Mitglied verloren. Rechnerisch verschob sich dadurch die Mandatzuteilung für die Ausschussbesetzung. Im Anschluss an seine Rechtsprechung (BayVBl. 1993, 81; 2000, 661) hielt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Fraktionswechsel im vorliegenden Fall für eine Neuzuteilung der Ausschussmandate für unbeachtlich. Es hätte einer Abkehr von bisherigen wesentlichen Positionen und Wählergruppen und eine Hinwendung zu neuen Positionen und Milieus bedurft. Der Kreisrat war allerdings weiterhin Grünen-Mitglied und trat – trotz Beitritts zur SPD-Fraktion – nicht in die SPD ein. Erwiesen war, dass hier eine taktische Ausschussgemeinschaft gebildet werden sollte, um die die Zahl der Ausschussmandate für SPD und Grüne insgesamt zu erhöhen. Die Entscheidung ist nicht völlig unbedenklich. Politisch-taktische Erwägungen sind grundsätzlich nicht der Überprüfung durch die Gerichte anheim gestellt (so Sondervotum Lübke-Wolff, BVerfGE 114, 121, 182 ff.). Dies gilt umso mehr, da gemäß Art. 27 II 5 BayLKrO Zusammenschlüsse von Kreisräten zulässig sind und der Wortlaut dieser Norm keine Einschränkungen vorsieht, die aber der BayVGH dahingehend einschränkend auslegt, dass sich nur Fraktionslose zu Zählgemeinschaften zusammen-

schließen können (BayVBl. 2004, 432). Vor diesem Hintergrund ist die Einschränkung jedoch verständlich: große Fraktionen sollen nicht durch Zählgemeinschaften in den Ausschüssen erdrückende Mehrheiten gegen kleinere erzeugen. Dieses *telos* hätte hier zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidung durch Verweis auf Art. 38 I, 28 I 1 GG betont werden können.

Das **OVG Koblenz**<sup>78</sup> entschied über die Beteiligungsfähigkeit einer Stadtratsfraktion im Verwaltungsprozess, die auf Grund der Neuwahl des Stadtrates zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht nicht mehr im Rat vertreten war. In der Berufung rügte sie, dass das Verwaltungsgericht die Beteiligungsfähigkeit wegen des Grundsatzes der Diskontinuität verneint und ihre Klage gegen einen Beschluss des Rates kurz vor Ablauf der Wahlperiode als unzulässig abgewiesen hatte. Die Entscheidung ist problematisch. Ein formales Verständnis der Diskontinuität müsste dazu führen, dass alle Fraktionen ihre Beteiligungsfähigkeit im Verwaltungsprozess verlören – auch diejenigen, die in die Vertretungskörperschaft zurückgewählt werden. Die Entscheidung läuft ferner auf eine Rechtsschutzverweigerung für solche Fraktionen hinaus, die zwar im Kommunalverfassungsverstreit möglicherweise begründete Anträge stellen, aber nicht mehr in die Vertretungskörperschaft zurückgewählt werden. Ein Abstellen auf den Zeitpunkt der Statusrechtsverletzung – nämlich innerhalb der besagten Wahlperiode – würde dem demokratiesensiblen Charakter des Kommunalverfassungsverstreits gerechter, nicht zuletzt in Hinblick auf BVerfGE 4, 144.

Das **VG Bremen**<sup>79</sup> entschied über die Problematik der Fraktionsmindestgrößen in kommunalen Vertretungskörperschaften. Von dem Fraktionsstatus hängt unter anderem der Zugang zu öffentlichen Mitteln und Räumlichkeiten ab. In der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven sind seit der Wahl 2007 bei 48 Stadtverordneten mit je drei Mandaten „Die Linke“,

<sup>77</sup> Beschluss vom 28.09.2009 – Az. 4 ZB 09.858, in: BayVBl. 2010, 248 f.

<sup>78</sup> Beschluss vom 04.02.2010 – Az. 2 A 11246/09, in: NvwZ-RR 2010, 448 (Leitsatz), in: AS RP-SL 38, 297 ff. (Leitsatz und Gründe).

<sup>79</sup> Urteil vom 05.03.2010 – Az. 1 K 1937/07, veröffentlicht bei juris.

DVU und „Bürger in Wut“ vertreten. Die Stadtverordnetenversammlung beschloss eine Fraktionsmindestgrenze von vier Stadtverordneten. Der Fall wirft eine Reihe von Rechtsfragen auf, die auch übergreifend von Belang sind. Im Bereich der Zulässigkeit knüpft das VG Bremen an bekannte Maßstäbe der Rechtsprechung an. Mitglieder einer Vertreterversammlung können ihren vermeintlichen Fraktionsstatus mit einer Feststellungsklage klären lassen und sind bei dessen Verweigerung durch die Vertretungskörperschaft klagebefugt (Rn. 15 f.). Die Klage der Partei „Die Linke“ wurde als unbegründet abgewiesen. Die Festlegung der Fraktionsmindestgröße sei von der Geschäftsordnungsautonomie gedeckt, die ein weites Ermessen der Vertretungskörperschaft bedinge. Unter Rekurs auf die Praxis früherer Wahlperioden führt das Gericht sachliche Gründe an, die die Ungleichbehandlung der Gruppierungen innerhalb der Körperschaft trügen (Rn. 20 ff.). Dabei würdigt das Gericht jedoch nicht, dass es auf konkrete sachliche Gründe ankommt, die in der laufenden Wahlperiode begründet liegen. Annähernd 10% als Grenze für den Fraktionsstatus sind massiv rechtfertigungsbedürftig. Die Schwelle dieser Rechtfertigung hat das Gericht hier zu niedrig angesetzt. Die Berufung vor dem **OVG Bremen**<sup>80</sup> stützt sich in problematischer Weise auf die zunehmende Ausdifferenzierung und Zersplitterung des politischen Systems: bei der Zuteilung von Ausschussmandaten müsse die Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse gewährleistet sein, was dafür spreche, nur bedeutenden Organteilen der Vertretung qua Fraktionsstatus ein Mitwirkungsrecht hieran zuzusprechen. Das bedeutet, dass Gruppen ohne Fraktionsstatus im Extremfall auf ein Grundmandat beschränkt, jedenfalls aber von der Ausschusssitzzuteilung ausgeschlossen bleiben. Die finanzielle Versorgung der Gruppen ohne Fraktionsstatus sei nicht über die Fraktionsmindeststärke, sondern womöglich über die Entschädigung der Ratsmitglieder zu regeln.

*Marcus Hahn-Lorber*

<sup>80</sup> Urteil vom 20.04.2010 – Az. 1 A 192/08, veröffentlicht bei juris.

## 5. Wahlrecht

Das **BVerfG**<sup>81</sup> hat in einer Entscheidung bekräftigt, dass sich eine erhobene Wahlprüfungsbeschwerde mit Ablauf der Legislaturperiode erledigt. Die Beschwerdeführerin hielt ihre Beschwerde gegen den Wahlprüfungsbeschluss des Bundestags aufrecht, nachdem sich bereits der 17. Deutsche Bundestag konstituiert hatte. Zweck der Wahlprüfungsbeschwerde ist es, die gesetzmäßige Zusammensetzung eines Parlaments durchzusetzen. Wenn aber eine Legislaturperiode bereits abgelaufen ist, kann eine Entscheidung des BVerfG keine Wirkungen mehr entfalten, da der neu konstituierte Bundestag von Fehlern bei der Wahl zum vorangegangenen Parlament nicht tangiert wird. Eine Überprüfung der Wahl nach Ablauf der Legislaturperiode kann nur dann erforderlich sein, wenn etwaige Fehler eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung haben, die ein öffentliches Interesse an der Klärung dieser Zweifelsfrage begründet. Als solche konnte hier die Vereinbarkeit der §§ 7 III 2 i.V.m. 6 IV 5 BWahlG mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 38 I 1 GG gesehen werden, die von allgemeinem öffentlichem Interesse auch für künftige Wahlen ist. Allerdings erübrigte sich eine Bewertung dieser Rechtsfrage durch das BVerfG, weil es bereits im Urteil zum sogenannten negativen Stimmgewicht<sup>82</sup> abschließend dazu Stellung genommen hat. Ein besonderes öffentliches Interesse, das der Erledigung der Wahlprüfungsbeschwerde entgegensteht, existierte hier also nicht.

Das **BVerfG**<sup>83</sup> erklärte eine Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG Mecklenburg-Vorpommern<sup>84</sup> mangels rügefähigen Rechts für unzulässig. Der Beschwerdeführer sah darin, dass sein Wahlvorschlag mangels Einhaltung von § 61 I und III KWahlG MV nicht zugelassen wurde, eine Verletzung seines passiven Wahlrechts und den Grundsätzen der allgemeinen und

<sup>81</sup> Beschluss vom 25.02.2010 – 2 BvC 6/07, veröffentlicht bei juris.

<sup>82</sup> BVerfGE 121, 266.

<sup>83</sup> Beschluss vom 10.11.2010 – 2 BvR 1946/10, veröffentlicht bei juris.

<sup>84</sup> Beschluss vom 22.07.2010 – unveröffentlicht.

gleichen Wahl. Das BVerfG lehnte die Beschwerdebefugnis ab. Der subjektivrechtliche Schutz des Landeswahlrechts ist abschließend durch die Länder gewährleistet. Eine Verletzung des Art. 19 IV GG aufgrund einer Versagung der Berufung durch das OVG Mecklenburg-Vorpommern bestand ebenfalls nicht. Das BVerfG kann nicht in die Entscheidungshoheit der für die Wahlprüfung zuständigen Landesgerichte eingreifen, diese sind selbst an Art. 19 IV GG gebunden.

Eine Verfassungsbeschwerde gegen die Ablehnung eines Antrags auf Ungültigerklärung der Kreistagswahl in Würzburg am 2.3.2008 nahm das BVerfG<sup>85</sup> nicht zur Entscheidung an. Anlass der Beschwerde war, dass durch eine Listenverbindung von FDP und ÖDP letztere Partei einen Sitz mehr erhielt als wenn sie die Verbindung nicht eingegangen wäre. Der Beschwerdeführer, Mitglied der Partei Die Republikaner, sah darin eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung. Das BVerfG erkannte kein rügefähiges Recht, denn das Demokratieprinzip aus Art. 20 I GG ist kein Recht im Sinne von Art. 93 I Nr. 4 a GG, § 90 I BVerfGG. Weiter steht dem Beschwerdeführer nicht Art. 38 I 1 GG zur Seite, da sich dieser nicht auf Wahlen und Abstimmungen auf Landesebene erstreckt und eine analoge Anwendung mit Rücksicht auf die selbständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern ausscheidet. Darüber hinaus enthält Art. 28 I 2 GG, der die Wahlrechtsgrundsätze auf Landeswahlen überträgt, lediglich ein objektivrechtliches Verfassungsgebot, das nicht mit einer Verfassungsbeschwerde eingeklagt werden kann. Der subjektivrechtliche Schutz des Wahlrechts ist durch die Länder abschließend geregelt und daher vor den Verwaltungsgerichten des Landes einzuklagen.

Damit bestätigte das BVerfG seine vorangegangene Rechtsprechung<sup>86</sup> zu einer gleich gelagerten Verfassungsbeschwerde bezogen auf eine Kommunalwahl in Sachsen-Anhalt.

Ebenso behandelte das BVerfG<sup>87</sup> eine Verfassungsbeschwerde nach erfolglosen Wahlprüfungsbeschwerden gegen die Landtagswahl 2009 in Schleswig-Holstein. Die Beschwerdeführer wurden auch hier auf den Rechtsschutz vor den Landesgerichten verwiesen.

Eine Wahlprüfungsbeschwerde ließ das BVerfG<sup>88</sup> nicht zu, weil nicht die nach § 26 III 2 EuWG erforderlichen 100 Wahlberechtigten beigetreten sind. Mit der strikten Befolgung dieser Formvorschrift hält das BVerfG an seiner bisherigen Rechtsprechung fest.

Das BVerwG<sup>89</sup> hatte darüber zu entscheiden, ob gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Fraktionen zur Besetzung der Ausschüsse der Gemeindevertretung zulässig sind. Folge des gemeinsamen Wahlvorschlags war im zugrundeliegenden Sachverhalt, dass eine andere Fraktion in den Ausschüssen weniger Sitze erhielt als dies der Fall gewesen wäre, wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag eingereicht hätte. Dies verstößt nach Ansicht des BVerwG gegen die durch Art. 28 I 2 GG auf die Gemeinden übertragenen Grundsätze der Demokratie und Volkssouveränität aus Art. 20 I und II GG. Zur Klärung der Frage nach der Zulässigkeit eines gemeinsamen Wahlvorschlags waren der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und das Mehrheitsprinzips in praktische Konkordanz zu setzen. Das BVerwG hielt sich mit der Anwendung dieser Maßstäbe an die Rechtsprechung des BVerfG<sup>90</sup> zum Bundesrecht, wonach jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen muss. Damit soll gewährleistet werden, dass jedes Mitglied des Vertretungsorgans gleichberechtigt mitwirken kann und die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen eingehalten wird. Es soll auch in den Ausschüssen die Entscheidung der Wähler und nicht erst ein aus Koalitionsvereinbarungen folgendes Stärkeverhältnis der Parteien repräsentiert werden. Zwar ist die Gemeindevertretung kein Parlament sondern ein Organ einer Selbstverwal-

<sup>85</sup> Beschluss vom 26.10.2010 – 2 BvR 1913/09, veröffentlicht bei juris.

<sup>86</sup> Entscheidung vom 11.05.2010 – 2 BvR 511/10, veröffentlicht bei juris.

<sup>87</sup> NVwZ-RR 2010, S. 945.

<sup>88</sup> Beschluss vom 18.10.2010 – 2 BvC 3/10, veröffentlicht bei juris.

<sup>89</sup> NVwZ 2010, S. 834.

<sup>90</sup> BVerfGE 80, 188 ff. – Wüppesahl.

tungskörperschaft, doch die Übertragung der Volkssouveränität und Demokratie auf die Ebene der Gemeinden durch Art. 28 I 2 GG bedeutet, dass durch die Gemeindevertretung die Bürger vertreten werden. Das Mehrheitsprinzip als kollidierender Belang vermag nach Auffassung des BVerwG einen gemeinsamen Vorschlag der Fraktionen nicht zu rechtfertigen, denn eine stabile Mehrheitsbildung kann auch auf anderem, die Legitimationskette der Ausschussbesetzung weniger beeinträchtigendem Weg erzielt werden. Gemeinsame Wahlvorschläge von Fraktionen für die Wahl zur Besetzung der Ausschüsse sind damit auch in Gemeindevertretungen unzulässig.

Anders fiel die Bewertung des **BVerwG**<sup>91</sup> eines gemeinsamen Wahlvorschlags von CDU und Grünen für die Wahl der ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands in Hessen aus. Im Gegensatz zu einem Ausschuss<sup>92</sup> ist der Gemeindevorstand kein Vertretungsorgan der Bürger. Er ist kein aus der Gemeindevertretung abgeleitetes Gremium, das bei der Erfüllung von Aufgaben des Plenums mitwirkt. Daraus folgt, dass der aus Art. 28 I 2 GG i.V.m. 20 I, II GG abgeleitete Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht anwendbar und folglich nicht verletzt ist. Aufgrund der Tatsache, dass der Gemeindevorstand der Verwaltungstätigkeit zuzuordnen ist, verletzt der gemeinsame Wahlvorschlag auch nicht die Chancengleichheit der Wahl. Die Vorschriften der HessGO lassen sich nicht so auslegen, dass der Gemeindevorstand nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden muss. Der eingereichte Vorschlag war damit zulässig.

Bezogen auf die Landtagswahl 2009 in Schleswig-Holstein ergingen zwei bedeutsame Entscheidungen des **LVerfG SH**<sup>93</sup>. Im Verfahren der Normenkontrolle<sup>94</sup> stellte das Verfassungsgericht die Unvereinbarkeit des aktuellen LWahlG SH mit der schleswig-holsteinischen Verfassung fest. Nach bestehender Rechtslage – genauer durch das Zusammenspiel von § 1 I 2 und II, § 3

V und § 16 LWahlG – besteht die Möglichkeit, dass die Regelparlamentsgröße von 69 Abgeordneten erheblich überschritten wird. Die Verfassungsvorgabe des Art. 10 II 1 und 2 LVerf SH wird damit verfehlt. Gleichzeitig können aufgrund der Deckelung der zu vergebenden Ausgleichmandate in § 3 V 3 LWahlG SH ungedeckte Mehrsitze entstehen. Eine nur begrenzte Vergabe von Ausgleichsmandaten beeinträchtigt den Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 3 I LVerf SH und Art. 10 II 5 LVerf SH. Letztere Norm verlangt für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten die Vergabe von Ausgleichsmandaten, ohne dafür eine zahlenmäßige Begrenzung zu nennen. Die Verzerrung der Erfolgsgleichheit der Stimmen durch die Deckelung der Ausgleichsmandate kann nur durch „zwingende Gründe“ gerechtfertigt werden. Weder die Einhaltung der Sollgröße des Landtages in Art. 10 II LVerf SH noch die Stärkung der Funktionsfähigkeit des Parlaments können dafür herangezogen werden. Nicht die Deckelung der Ausgleichsmandate sondern das geltende Wahlrecht, das das Anfallen einer großen Zahl von Überhangmandaten ermöglicht, ist der Ursprung für einen erheblichen Zuwachs an Landtagssitzen über die Sollgröße hinaus. Angesichts der zahlreichen anderen Mittel zur Verhinderung eines Anstiegs der Sitzzahl im Parlament hielt das LVerfG SH die Deckelung der Zahl der Ausgleichsmandate für ein weder geeignetes noch erforderliches Mittel, um der Vorgabe des Art. 10 II 1 und 2 LVerf SH gerecht zu werden. Gerade weil die Zahl von Überhangmandaten bei den letzten Wahlen erheblich angestiegen ist, darf umso weniger die Zahl der Ausgleichsmandate begrenzt werden, weil so die Verzerrung des Stimmgleichgewichts in großem Maße bestehen bliebe. Diese Verfassungswidrigkeit des LWahlG SH muss der Landesgesetzgeber nach Anordnung des LVerfG SH bis zum 31.05.2011 ausräumen. Das **LVerfG SH** gab außerdem den gegen die Gültigkeit der Landtagswahl 2009 erhobenen Wahlprüfungsbeschwerden<sup>95</sup> statt. Die im Wege der Normenkontrolle festgestellte Verfassungswidrigkeit des LWahlG SH wirkte sich als mandatsrelevanter Wahlfehler aus. Zum

<sup>91</sup> NVwZ-RR 2010, S. 818.

<sup>92</sup> So die Grundlage im Urteil des BVerwG vom 9.12.2009, NVwZ 2010, S. 834.

<sup>93</sup> NordÖR 2010, S. 401, und NordÖR 2010, S. 389.

<sup>94</sup> NordÖR 2010, S. 389.

<sup>95</sup> NordÖR 2010, S. 401.

einen wurde die Sollzahl der Abgeordnetenmandate um 26 Sitze überschritten und damit die Zielvorgabe des Art. 10 II LVerf SH missachtet. Zum anderen erhielt die CDU drei nicht durch Ausgleichsmandate gedeckte Sitze. Tatsächlich benötigte sie daher 14.870,91 Stimmen pro Landtagsmandat während die LINKE für einen Parlamentssitz 19.152,80 Stimmen erzielen musste. Diese Diskrepanz geht über die mathematisch unvermeidliche Ungleichheit der benötigten Stimmen pro Mandat weit hinaus und stellt eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 3 I LVerf SH und Art. 10 II 5 LVerf SH dar. Das Gericht stellte nicht die Ungültigkeit der Wahl fest, sondern ordnete wegen der Grundlage des verfassungswidrigen LWahlG SH Neuwahlen bis zum 30.09.2012 an.

Eine Popularklage, die sich gegen die Sitzverteilung nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren bei Gemeinde- und Landkreiswahlen richtete, erklärte der **BayVerfGH**<sup>96</sup> für unzulässig. Der Verfassungsgerichtshof hatte zuvor bereits festgestellt, dass es sich bei dem Verfahren nach d'Hondt um ein gerechtes Berechnungssystem handle, das nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit verstoße<sup>97</sup>. Ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung ist seit diesen Entscheidungen nicht zu verzeichnen, sodass hier kein Fall der ausnahmsweise zulässigen Wiederholung vorlag.

Der **BayVerfGH**<sup>98</sup> hatte die Gültigkeit der Wahl zum Bayerischen Landtag 2008 zu beurteilen. Durch die Wahlprüfungsbeschwerde wurde die Durchführung des Wahlvorgangs beanstandet, weil laut Beschwerdeführer die Kandidatenaufstellung der CSU nicht gem. § 17 PartG geheim erfolgte. Der BayVerfGH arbeitete heraus, dass bezüglich der Geheimheit an die innerparteiliche Kandidatenaufstellung geringere Anforderungen zu stellen sind, als dies für die Wahl von Volksvertretungen erforderlich ist. Die Kandidatenaufstellung ist zwar wesentlicher Vorbereitungsakt der staatlichen Wahl und muss daher einem

Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen<sup>99</sup> genügen, um die demokratische Legitimationskette nicht zu unterbrechen. Doch ist die innerparteiliche Wahl eine wesentliche Handlungsform der Parteien zur Erreichung ihrer Ziele und unterfällt daher auch der Parteienfreiheit aus Art. 21 I GG. Das Gebot der Geheimheit aus § 17 PartG wurde nach Ansicht des BayVerfGH jedenfalls nicht dadurch verletzt, dass es den Abstimmenden möglich war, in die Stimmzettel der Nachbarn einzusehen. Eine ausreichende Geheimheit wäre auch durch eine entsprechende Körperhaltung herzustellen gewesen. Einen Wahlfehler konnte das Gericht nicht erkennen und hielt daher die Wahlprüfungsbeschwerde für unbegründet.

Im Rahmen einer weiteren Wahlprüfungsbeschwerde zur Landtagswahl 2008 hatte der **BayVerfGH**<sup>100</sup> erneut zu überprüfen, ob die 5%-Sperrklausel des Art. 14 IV BV gegen höherrangiges Verfassungsrecht verstößt. Er bestätigte seine vorige Entscheidung<sup>101</sup>, indem er für den unterschiedlichen Erfolgswert der abgegebenen Stimmen einen tauglichen zwingenden Grund in der Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Parlamentes erkannte.

Der **StGH Bremen**<sup>102</sup> erklärte im Rahmen einer Normenkontrolle die sogenannte „Bremische Reihung“ für verfassungsgemäß. Bei diesem von § 7 VI BremWG vorgeschriebenen Verfahren werden innerhalb eines Wahlvorschlags zunächst die nach Listenwahl zu vergebenden Sitze und danach erst für die Bewerber mit den höchsten Personenstimmzahlen zugeteilt. Einen Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit aus Art. 28 I 1 GG, Art. 65 I BremLV verneinte der StGH mit dem Hinweis darauf, dass § 7 VI BremWG das übliche Maß der Ungewissheit des einzelnen Wählers über alle anderen Stimmen nicht übersteigt. Auch eine Verletzung der Unmittelbarkeit der Wahl aus Art. 75 I BremLV stellte er nicht fest. Diese fordert nicht, dass sich die vom Wähler mit seiner Stimmabgabe beab-

<sup>96</sup> BayVBl 2010, S. 140.

<sup>97</sup> BayVBl. 1961, S.116); BayVBl. 1992, S. 397.

<sup>98</sup> BayVBl. 2010, S. 172.

<sup>99</sup> BVerfGE 89, 243 (251 f.).

<sup>100</sup> BayVBl. 2010, S. 531.

<sup>101</sup> BayVBl. 2007, S. 13.

<sup>102</sup> Urteil vom 08.04.2010 – St 3/09, in: NordÖR 2010, 198 ff.

sichtigte Einwirkung auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments tatsächlich genauso entfaltet. Eine Wahl ist erst dann nicht mehr unmittelbar, wenn die Stimmabgabe sich willkürlich oder nicht erkennbar auswirkt. Weiter beachtet die Vorschrift des § 7 VI BremWG auch das aus der Wahlrechtsgleichheit folgende Gebot der Folgerichtigkeit, das eine kohärente Ausgestaltung des Wahlsystems durch den Gesetzgeber verlangt. Zuletzt ist auch der allgemeine Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 75 I BremLV gewahrt, weil die in § 7 VI BremWG gewählte Vergabereihenfolge nicht zu einer mangelnden Auswirkung der Personenstimmen auf das Wahlergebnis führt.

Das **VerfG Brandenburg**<sup>103</sup> hat eine bezüglich der Landtagswahl 2009 erhobene Wahlprüfungsbeschwerde als unzulässig abgewiesen, weil das Beitrittsfordernis aus § 59 I BbgVerfGG von 100 Wahlberechtigten nicht eingehalten wurde. Die Norm sei als Hürde für den Rechtsschutz in Wahlsachen verfassungsmäßig, denn die Wahlprüfungsbeschwerde diene nur dem Schutz des objektiven Wahlrechts.

Eine weitere Wahlprüfungsbeschwerde verwarf das **VerfG Brandenburg**<sup>104</sup>, weil kein mandatsrelevanter Wahlfehler substantiiert dargelegt wurde. Die bloße Behauptung, bei der Wahl seien gefaltete Wahlzettel ausgegeben worden, ließ das Gericht als taugliche Darlegung eines Wahlfehlers nicht ausreichen.

Das **OVG Greifswald**<sup>105</sup> hat entschieden, dass ein amtierender Bürgermeister bei einer Bewerbung um Wiederwahl die Wahrnehmung seines Amtes nicht mit Wahlwerbung für sich verbinden darf. Grundsätzlich ist der Inhaber des Amtes nicht daran gehindert, im gleichen Umfang Werbung wie seine Konkurrenten für sich zu betreiben. Auch Öffentlichkeitsarbeit in Wahrnehmung seiner Amtsstellung ist dem Bewerber im Vorfeld der Wahl nicht untersagt, sofern sich die Informationstätigkeit auf neutrale Hinweise be-

schränkt<sup>106</sup>. Im vom OVG Greifswald zu entscheidenden Fall hatte der amtierende Bürgermeister in einer von ihm geleiteten Sitzung der Gemeindevertretung vor der Wahl darauf hingewiesen, dass die Wahllokale mit Bussen zu erreichen seien, für die Fahrtkosten wolle er „aus eigener Tasche“ aufkommen. Ein solches „Wahlgeschenk“, so das Gericht, sei zwar als solches nicht zu beanstanden. Unzulässig ist aber, dass der Wahlbewerber dieses Versprechen in seiner amtlichen Stellung als Bürgermeister abgab und damit gegen die ihm obliegende Neutralitätspflicht verstieß. Dabei ist unbeachtlich, ob eine Wählerbeeinflussung durch diese Aussage vom Wahlbewerber beabsichtigt war, entscheidend ist das objektive Verständnis des adressierten Wählerkreises. Damit bestätigt das OVG die vorangegangene Entscheidung des VG Greifswald<sup>107</sup>, welches eine Unregelmäßigkeit in der Vorbereitung der Bürgermeisterwahl gem. §§ 44 Nr. 2, 71 I Nr. 2 KWahlG MV gesehen hatte.

Ebenfalls mit der Frage nach einer unzulässigen Wählerbeeinflussung bei der Bürgermeisterwahl hatte sich das **SächsOVG**<sup>108</sup> zu befassen. In der Vorinstanz beanstandete es das VG Dresden<sup>109</sup> nicht als Wahlfehler im Sinne des § 27 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SächsKomWG, dass der amtierende Bürgermeister auf Unterseiten seiner privaten Homepage das Gemeindewappen eingestellt und die Berufsbezeichnung „Diplom Verwaltungsbetriebswirt (VWA)“ statt der korrekten Formulierung „Verwaltungs-Betriebswirt (VWA)“ verwandt hatte. Diese Ansicht bestätigte das SächsOVG. Das alleinige Einbinden des Gemeindewappens auf der Homepage des wiedergewählten Bürgermeisters vermittele noch nicht den Eindruck, der Inhalt der Homepage sei eine amtliche Verlautbarung oder stünde in Bezug zu amtlichem Handeln der Gemeinde. Tatsächlich war das Wappen nur auf drei von insgesamt zwanzig Unterseiten und gerade nicht der Startseite zu sehen. Ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot

<sup>106</sup> BVerwGE 104, 223.

<sup>107</sup> Urteil vom 17.11.2009 - 2 A 927/09 VG HGW, un veröffentlicht.

<sup>108</sup> SächsVBl. 2010, S. 193.

<sup>109</sup> Urteil vom 29.04.2009 - 4 K 1333/08, un veröffentlicht.

<sup>103</sup> Beschluss vom 17.06.2010 – VfGBbg 24/10, veröffentlicht bei juris.

<sup>104</sup> Beschluss vom 19.08.2010 – VfGBbg 25/10, veröffentlicht bei juris.

<sup>105</sup> NVwZ-RR 2010, S. 778.

durch den wiedergewählten Bürgermeister konnte das SächsOVG daher nicht erkennen. Ebenfalls sah das Gericht keine unzulässige Wahlbeeinflussung im Sinne des § 27 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomWG durch die Verwendung des Zusatzes „Diplom“. Eine Wahlbeeinflussung umfasst alle Umstände, die bei objektivem Verständnis geeignet sind, unmittelbar auf die Wahlentscheidung einzuwirken. Der Bewerber hat nicht über den Erhalt eines Studienabschlusses getäuscht, sondern dessen Bezeichnung verfehlt. Dies lässt jegliche Erheblichkeit für ein Einwirken auf die Willensbildung der Wähler vermissen.

Das **OVG Magdeburg**<sup>110</sup> stellte klar, dass das Wahlprüfungsverfahren nach § 50 SachsAnhKWG kein Vorverfahren im Sinne von § 162 II 2 VwGO ist. Zur Begründung führte das Gericht aus, dass mit dem Wahlprüfungsverfahren nicht die Überprüfung einer bereits getroffenen behördlichen Entscheidung, sondern die erstmalige Befassung der Behörde mit der Frage über die Gültigkeit der Wahl erzielt werden soll.

Das **OVG NRW**<sup>111</sup> setzte sich mit den Voraussetzungen der Klagebefugnis bei einer Wahlprüfungsbeschwerde gem. § 39 KWahlG NRW auseinander. Danach sind nur vier Gruppen klagebefugt: Wahlberechtigte, Leitungen solcher Parteien und Wählergruppen, die an der Wahl teilgenommen haben, die Aufsichtsbehörde und gewählte Vertreter. Der Kläger gehörte nicht zu diesem Kreis, außerdem konnte er sein Ziel nicht mit der Wahlprüfungsbeschwerde erreichen. Diese gewährt nämlich keinen Anspruch auf Gültigerklärung einer Wahl<sup>112</sup> sondern nur einen solchen auf objektive Wahlprüfung. Mit der Versagung dieses Rechtsschutzes wird nicht die Überwachung einer möglichen Wahlmanipulation ausgeschaltet, da die Aufsichtsbehörde, gebunden an Recht und Gesetz, nach § 41 I 2 KWahlG NRW gegen den Ratsbeschluss Klage über die Gültigkeit der Wahl erheben kann.

In der vorangegangenen Instanz hielt das **VG Minden**<sup>113</sup> die Klage hingegen für zulässig und beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit der Frage, ob die nach 18 Uhr verschlossenen Türen eines Wahllokals einen Wahlfehler darstellen. Es arbeitete heraus, dass durch den Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Öffnung der Wahlurne der Grundsatz aus § 24 I 1 KWahlG NRW verletzt ist, weil es für die einzelnen Schritte bei der Ermittlung des Wahlergebnisses keine kontrollierenden Zeugen gab. Allerdings konnte das Gericht keine Anhaltspunkte für eine Manipulationshandlung an den Stimmzetteln – veranlasst durch den zeitweiligen Ausschluss der Öffentlichkeit – erkennen. Damit verneinte es die nach § 40 I b KWahlG NRW erforderliche Kausalität des Wahlfehlers.

Gegenstand eines Urteils des **VG Gelsenkirchen**<sup>114</sup> war die Prüfung der Klagebefugnis eines wahlberechtigten Bürgers, der sich mit einer Anfechtungsklage gegen die Wahlprüfungsentscheidung des Rates bezüglich einer Oberbürgermeisterwahl wandte. Das Gericht verneinte eine Klagebefugnis aus § 42 II VwGO. Der Beschluss des Rates im Sinne des § 40 I d KWahlG stellt zwar einen Verwaltungsakt dar, dieser richtet sich aber nicht an den Kläger, sodass er keine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen kann. Ein solches subjektives Recht gewährt auch nicht § 39 I KWahlG NRW, mit dem lediglich die objektive Überprüfung der Wahl erzielt werden kann. Schließlich begründet auch § 41 KWahlG NRW keine Klagebefugnis sondern setzt sie voraus.

Das **VG Trier**<sup>115</sup> beschäftigte sich mit der Zulässigkeit eines Einspruchs im Kommunalwahlverfahren. Zwar hielt es die Einlegung des Einspruchs vor Fristbeginn nach § 48 S. 1 KWahlG RP für ordnungsgemäß, weil sie unmittelbar nach der Wahl bis zur Bekanntmachung des Wahlergebnisses stattfand und danach noch aufrechterhalten wurde. Allerdings fehlte dem Kläger ein Rechtsschutzinteresse, nachdem das Ratsmit-

<sup>110</sup> NVwZ-RR 2010, S. 621.

<sup>111</sup> Beschluss vom 5.11.2010 – 15 A 860/10, veröffentlicht bei juris, DVBl. 2011, S. 123 (Leitsatz).

<sup>112</sup> So aber zuvor das VG Minden, Urteil vom 24.02.2010 – 3 K 3343/09, veröffentlicht bei juris.

<sup>113</sup> Urteil vom 24.02.2010 – 3 K 3343/09, veröffentlicht bei juris.

<sup>114</sup> Städte- und Gemeinderat 2010, S. 33.

<sup>115</sup> LKRZ 2010, S. 78.

glied, auf dessen Wahlergebnis sich der Einspruch des Klägers bezog, auf sein Mandat verzichtet hatte. Damit kann das Klageziel, eine Verpflichtung zur Ungültigkeitserklärung des Wahlergebnisses für diese Person zu erreichen, keine gestaltende Wirkung mehr entfalten.

Das **VG Düsseldorf**<sup>116</sup> überprüfte das gem. §§ 33 II, 46 a VI 1 KWahlG NRW anzuwendende Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers auf die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus § 36 I 2 GO NRW. Dieser besagt für das gem. §§ 46 a III 1, VI 1, 33 II KWahlG NRW geltende Wahlsystem, dass die Stimme jedes Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zähl- und Erfolgswert haben muss. Bei der Verhältniswahl verlangt die Erfolgswertgleichheit dabei aber nicht, so das VG Düsseldorf, dass sich nach der Wahl ein exakt verhältnismäßiger Stimmerfolg in der Sitzverteilung abgezeichnet haben muss, da den bruchteilsmäßigen Stimmenanteilen ganzzahlige Sitze zuzuteilen sind. Es kann daher mathematisch nicht umgangen werden, dass bei diesem Vorgang geringe Abweichungen entstehen. Keines der bekannten Berechnungsverfahren vermag eine absolute Erfolgsgleichheit herzustellen. So konnte das Gericht auch bei der durch den Einspruch gerügten Wahl der Bezirksvertretung 2009 keine Verletzung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen feststellen.

Das **VG Aachen**<sup>117</sup> erklärte § 61 V 2, 3 KWahlO NRW wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht für rechtswidrig und daher nichtig. Nach dieser Norm sollen bei der Sitzverteilungsrechnung gem. § 33 III KWahlG NRW diejenigen Parteien und Wählergruppen unberücksichtigt bleiben, die bei einer Berechnung ausschließlich nach § 33 II KWahlG NRW auf der Grundlage der regulären Sitzzahl des Rates nicht mindestens einen Sitz erhielten. Die Regelung des § 61 V 2, 3 KWahlO ist mit § 33 III KWahlG NRW nicht vereinbar, weil sie dem dort enthaltenen Berechnungsverfahren zuwiderläuft. Sinn der Vergabe von Ausgleichsmandaten

ist es, die durch Überhangmandate entstandene Erfolgswertverzerrung des Stimmenverhältnisses wieder auszugleichen. Um diesen Zweck zu verfolgen, müssen aber alle Parteien oder Wählergruppen berücksichtigt werden und nicht nur diejenigen, die die Hürde von mindestens einem Sitz bei regulärer Berechnung überwinden. Ein weiterer Grund für die Rechtswidrigkeit des § 61 V 2, 3 KWahlO liegt darin begründet, dass die Norm nicht von der Ermächtigung in § 51 I KWahlG NRW gedeckt ist. Darin existiert keine ausdrückliche Befugnis des Innenministers, Sitzzuteilungsrelevante Regelungen per Rechtsverordnung zu treffen. Zulässig sind lediglich das KWahlG NRW ausführende, nicht abändernde Vorschriften. Eine wesentliche Veränderung der Sitzzuteilung nimmt § 61 V 2, 3 KWahlO NRW aber vor. Diese vom Gericht aufgezeigte Rechtswidrigkeit wirkte sich bei der Wahl zum Aachener Stadtrat 2009 aus, weshalb das VG Aachen die Neufeststellung des Wahlergebnisses anordnete.

*Hana Kühr*

<sup>116</sup> NWVBl. 2010, S. 405.

<sup>117</sup> Urteil vom 27.05.2010 – 4 K 125/10, veröffentlicht bei juris.

## Rezensionen

**Theresia Anna Gelberg: Das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG am Beispiel des NPD-Verbotsverfahrens, Universitätsverlag Osnabrück 2009, 310 S., ISBN 978-3-89971-6, 38,90 €.**

Politische Parteien im Sinne des Art. 21 des Grundgesetzes erfüllen grundsätzlich alle Merkmale einer Vereinigung im Sinne des Art. 9 Abs. 1 GG. Nach Art. 21 Abs. 2 GG können politische Parteien im Gegensatz zu anderen Vereinigungen jedoch ausschließlich vom Bundesverfassungsgericht verboten werden. Entsprechend dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe fallen politische Parteien gemäß § 2 Nr. 1 VereinsG nicht unter den Begriff des Vereins und damit aus dem Regelungszugriff des Vereinsgesetzes hinaus. In diesem Zusammenhang spricht auch das Bundesverfassungsgericht vom sogenannten Parteienprivileg.

Das Verbot verfassungswidriger Parteien stellt eine verfassungsunmittelbare Schranke der Parteifreiheit dar. Zur Rechtfertigung dieser Einschränkungsmöglichkeit wird die „wehrhafte Demokratie“ angeführt. „Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit“. Die verfassungsrechtliche Verankerung eines Parteiverbotsverfahrens ist aber keinesfalls eine Selbstverständlichkeit, sondern eher die Ausnahme. Das Verfahren weist daher besondere Eigenheiten auf und hat angesichts der Rechtsprechung des EGMR eine neue Akzentuierung erhalten. Das Parteiverbotsverfahren gegen die NPD, hätte, wenn es nicht gescheitert wäre, hier sicherlich zu einer Weiterentwicklung der Verbotsvoraussetzungen beigetragen. Das gescheiterte Verfahren hat aber gezeigt, dass die Auswirkungen des Einsatzes von sog. V-Leuten im Zusammenhang mit der Durchführung eines Parteiverbotsverfahrens nicht hinreichend geklärt sind.

Die Autorin hat sich dieser Aufgabe gestellt und das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem gescheiterten NPD-Verfahren aufgearbeitet. Die Arbeit gliedert sich im Wesentlichen nach dem klassischen Prüfungsaufbau eines Parteiver-

botsverfahrens, wobei zunächst immer die rechtlichen Grundlagen betrachtet werden und im Anschluss daran ein vertiefter Blick auf das NPD-Verbotsverfahren geworfen wird. Kapitel 1 widmet sich dem Antrag, Kapitel 2 dem Vorverfahren, Kapitel 3 dem Hauptverfahren und Kapitel 4 der Entscheidung und ihren Rechtsfolgen.

Das Buch bietet einen guten und umfassenden Überblick über den Stand der Diskussion um das verfassungsrechtlich verankerte Parteiverbotsverfahren. Berücksichtigt wird neben der V-Mann-Problematik auch die Rechtsprechung des EGMR, so dass alle wesentlichen Gesichtspunkte aufgearbeitet werden.

*Dr. Heike Merten*

**Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, 407 S., ISBN 978-3-531-17476-1, 34,95 €.**

I. Die Bundestagswahl 2009 ist bereits hinlänglich in der Tagespresse und politischen Berichterstattung beleuchtet worden. Wer allerdings eine umfassende, wissenschaftliche Analyse dieses Wahlereignisses sucht, der ist auf den Hegel'schen Satz verwiesen, wonach „die wahre Gestalt, in welcher die Wahrheit existiert, allein das wissenschaftliche System derselben sein (kann)“. Diesem Anspruch wird der von *Karl-Rudolf Korte* herausgegebene Sammelband, in dem namhafte Autoren die jüngste Bundestagswahl aus den Blickwinkeln verschiedener Fakultäten untersuchen, gerecht. Das Buch ist bei aller Detailfreude klar strukturiert und die Beiträge der Autoren ergänzen sich in zahlreichen Aspekten. Dabei ist das Werk nicht nur inhaltlich, sondern auch sprachlich anspruchsvoll und bietet somit auch dem Studenten die Möglichkeit, seinen eigenen wissenschaftlichen Wortschatz anhand des aktuellen Beispiels fortzubilden.

II. In seiner Einleitung ordnet *Korte* die Bundestagswahl 2009 in den durch die vorhergehende Große Koalition und die Weltwirtschaftskrise geprägten Kontext ein. Der Herausgeber weist

auf die besondere Konstellation hin, dass die Kandidaten dieser Wahl das Kunststück vollbringen mussten, der allgemeinen Krisenstimmung durch die Suggestion von Sicherheit zu begegnen, obschon die Bewerber um das Kanzleramt letztlich doch sämtlich auf unsicherer Informationsbasis operierten. Ferner hebt *Korte* vier Besonderheiten der Wahl 2009 hervor, die in den Einzelbeiträgen weiter thematisiert werden. Dies sind: (1) die schleppende Wählermobilisierung, (2) eine besonders konsensuale Auseinandersetzung zwischen den Spitzenkandidaten Merkel und Steinmeier bei (3) gleichzeitiger Verstetigung des Fünf-Parteien-Systems und (4) die rekordverdächtig niedrige Wahlbeteiligung. Hier lässt sich bereits eine Marschrichtung des vorliegenden Werkes absehen. Die Bundestagswahl 2009 wird aus den Blickwinkeln der vertretenen analytischen Disziplinen auf ihren Ausnahmecharakter untersucht.

III. Den Ausnahmecharakter der Wahl 2009 bestätigen etwa *Matthias Jung*, *Yvonne Schroth* und *Andrea Wolf*, die sich auf Erhebungen der Forschungsgemeinschaft Wahlen stützen, mit dem Befund, dass entgegen den allgemeinen Erwartungen eine „klassische Zweierkoalition“ in der Wahl obsiegte. Die Erklärung für den tatsächlichen Wahlausgang suchen die Autoren in einer inhaltlichen Neuausrichtung der CDU – Stichwort: „Sozialdemokratisierung“ der Union – und der Dominanz der Kanzlerin in der öffentlichen Wahrnehmung. Im Anschluss an eine detaillierte numerische Analyse des Wahlergebnisses, die die kleinen Parteien als eigentliche „Gewinner“ identifiziert, widmen sich die Autoren den Sozialstrukturen der Wählerschaft. Neben dem Befund, dass – im Gegensatz zur Wahl 2005 – in diesem Wahlzyklus bedeutende Unterschiede im Wahlverhalten bei den Geschlechtern bestanden, werden die Wahlergebnisse 2009 ferner im Hinblick auf Altersstrukturen und Bildungsabhängigkeit untersucht. Dass die Wahl 2009 eine besondere Charakteristik zu verzeichnen habe, zeigt *Thorsten Faas* anhand der Wahlbeteiligung auf. Im Wahljahr 2009 waren die Parteiprofile wegen der vorhergehenden Koalition von SPD und CDU/CSU weniger ausdifferenziert, was im Gegenzug aber in folgenden

Wahlen auf einen Anstieg der Beteiligung hoffen lasse. Das Kapitel Wahlforschung lässt somit kaum Fragen unbeantwortet.

IV. Aus dem Lager der Parteienforschung wird nicht nur die Parteiensituation in Deutschland erhellt, sondern auch ein Blick auf das Ausland gewagt. So beschäftigt sich ein Beitrag von *Ulrich Eith* mit dem Übergangscharakter der Wahl 2009 und spezifischen Fragen des politischen Wettbewerbs. Anschließend wirft *Ton Nijhuis* den Blick über die deutsche Grenze hinaus und geht der Frage des Parteienwettbewerbs in den Niederlanden nach. Dieser Marschroute folgend beleuchtet sodann *Ludger Helms* den Parteienwettbewerb in Österreich. Schließlich hebt *Lothar Probst* den Exkurs auf die europäische Ebene und resümiert, dass das deutsche Parteiensystem derzeit keinem grundlegenden Wandel durch den Einfluss des europäischen Auslands unterliege, sondern einen Prozess des partiellen Wandels – besonders im Hinblick auf die Rolle der Sozialdemokratie – durchlaufe.

V. Mit interessanten Erkenntnissen kann insbesondere das Ressort der Kommunikationsforschung aufwarten. Ein besonderes Augenmerk wird hier auf das in der Wahl 2009 verstärkt genutzt Community-Building über das Internet gelegt, das *Klaus Kamps* als Ergänzung traditioneller Wahlkampfstrategien sieht. *Hagen Albers* identifiziert in seinem Beitrag auch eine gewisse Eigendynamik in der Parteilandschaft, technologische Neuerungen zu nutzen.

VI. Unter dem Arbeitstitel „Parteienwettbewerb durch kalkulierte Demobilisierung“ eröffnet *Andreas Blätte* den Teil zur Regierungsforschung. Hier wird ein spannender, weil unvermindert aktueller Themenbereich erschlossen. Der Autor argumentiert, dass Große Koalitionen die Ausnahme bleiben sollten, um den demokratischen Wettbewerb mit der Integrationsmöglichkeit für alternative Konzepte zu erhalten. Eine Einschränkung wird allerdings für die Wahlsituation 2009 gemacht, da spezifische strategische Entscheidungen ebenfalls Einfluss auf die Intensität des Wettbewerbs nahmen. Die Verknüpfung von Wettbewerb und Demobilisierung wird die Forschung und Praxis sicherlich noch lange be-

schäftigen. Wichtig im Hinblick auf den Ausnahmecharakter der Bundestagswahl 2009 ist auch das Thema der „Dreier-Bündnisse“. *Niko Switek* untersucht die Implikationen der wichtigsten, auch 2009 im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehenden politischen Farbkombinationen, stellt die besondere Rolle der jeweiligen Parteispitze heraus und deutet auf die wesentliche Rolle der GRÜNEN im Kontext von Dreier-Bündnissen hin.

Fazit: Dem wissenschaftlichen Interesse an der Bundestagswahl 2009 wird mit diesem Werk ein wichtiges Kompendium zur Verfügung gestellt. Besonders positiv zu vermerken ist die stringente Platzierung der Beiträge, die jeweils Vorhergehendes aufgreifen und fortführen. Die Autoren stellen hochaktuelle Themen vor und scheuen die anspruchsvolle und kritische Auseinandersetzung mit dem aktuellen Forschungsbestand nicht. Dem an der Bundestagswahl 2009 interessierten Leser sei empfohlen, in dieser randvollen Fundgrube gründlich zu stöbern.

*Géraldine Haase*

**Arne Krumbholz: Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Nomos, Baden-Baden 2010, 405 S., ISBN 978-3-8329-5161-0, 59 €.**

Das Buch von Arne Krumbholz ist die erste umfassende wissenschaftliche Ausarbeitung zur Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld. Das Rechnungslegungssystem der politischen Parteien folgt einer eigenen von der Verfassung und in deren Ausgestaltung vom Parteiengesetz vorgegebenen Logik. Dabei spielen betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte eine dominierende Rolle und müssen mit juristischen Gesichtspunkten in Einklang gebracht werden.

Die Arbeit wendet sich nach einer kurzen Einleitung zur Klärung der begrifflichen Grundlagen der Entwicklung der Parteienfinanzierung in Deutschland zu. Die aktuelle Ausgestaltung der Parteienfinanzierung wird, gegliedert nach nicht-staatlicher und staatlicher Finanzierung, ausführlich aufgearbeitet. Dem folgt der Kernbereich der Arbeit: die Rechnungslegung. Krumbholz

gibt zunächst eine Definition der für die Rechnungslegung relevanten Grundbegriffe, wie z.B. Einnahmen und Ausgaben. Es folgt eine Übersicht der Zwecke der verschiedenen Rechnungsstile. Nach diesen sehr hilfreichen Grundlegungen wird die Rechnungslegung der Parteien im Detail betrachtet. Das nachfolgende Kapitel setzt sich mit den Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten nach dem Parteiengesetz auseinander. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

Krumbholz kommt der große Verdienst zu, die Rechnungslegung der Parteien sehr übersichtlich und umfassend bearbeitet zu haben. Er hat die Vorschriften des Parteiengesetzes zur Rechnungslegung dargestellt, die ihnen innewohnenden Probleme behandelt und die Einwirkungen des Handelsrechts auf die Rechnungslegung der Parteien und die hieraus resultierenden Probleme aufgearbeitet. Er macht Definitionsmängel und sprachliche Ungenauigkeiten der verwendeten Begriffe aus und fordert eine Anpassung an die in der Betriebswirtschaftslehre und im Handelsrecht verwendeten Begriffsinhalte.

Der Autor hat das aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Parteien, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel Auskunft zu geben, die richtige Schlussfolgerung gezogen und auch das politische Umfeld der Parteien in den Blick genommen. Krumbholz untersucht daher auch die Rechnungslegung der Abgeordneten, der Parlamentsfraktionen, der parteinahen Stiftungen und der Jugendorganisationen. Er stuft die Rechnungslegungsvorschriften des Umfeldes der Parteien als sehr mangelhaft und zersplittert ein und verlangt eine Vereinheitlichung und Klarstellung.

Das Buch von Krumbholz gibt viele hilfreiche Anregungen für Wissenschaft und Praxis. Für den Gesetzgeber ist es eine unverzichtbare Lektüre und große Hilfestellung für eine erneute Überarbeitung der Rechnungslegungsvorschriften des Parteiengesetzes.

*Dr. Heike Merten*

**Hans Meyer: Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Zwischen Unverstand, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß, Nomos, Baden-Baden 2009, 114 S., ISBN 978-3-832-96144-2, 32 €.**

Allein der Untertitel der kurzen Monographie von Meyer lässt auf erfrischend-kritische und anregende Lektüre zu einer umstrittenen Thematik des Verfassungsrechts hoffen – auch angesichts früherer pointierter Beiträge Meyers zu Reformproblemen im Verfassungsrecht, zuletzt der Föderalismusreform. Der hoffende Leser wird nicht enttäuscht; der polemisch-kräftige Schreibstil des Autors mag allerdings auch den einen oder anderen stören – der scharfsinnigen Fokussierung des Themas tut dies keinen Abbruch.

In seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit des negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266) hatte das Bundesverfassungsgericht den durch §§ 7 III; 6 IV, V 2 BWahlG ausgelösten Effekt beanstandet, dass durch eine Reduzierung von Zweitstimmen für eine Landesliste in einem bestimmten Bundesland in diesem Land Überhangmandate entstehen können, die letztlich nicht ausgeglichen werden. Dieser Effekt ist derzeit systemimmanent. Die Bundestagswahl wurde noch nach diesen Regeln durchgeführt. Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, das Wahlrecht bis Juni 2011 anzupassen.

Meyer beleuchtet den aktuellen Schwebезustand im Licht der Entwicklung des Bundestagswahlrechts (S. 36 ff., 66 ff.). Zutreffender Ansatzpunkt ist die Eliminierung des negativen Stimmgewichts (S. 68), die mit sogenannten „internen Überhangmandaten“, also Verschiebungen zwischen den Landeslisten ein und derselben Partei, zusammenhängen. Sie werden bei der Oberverteilung gemäß §§ 7 III 2, 6 IV, V BWahlG nicht abgezogen, so dass die Möglichkeit besteht, dass mit sinkendem Gesamtanteil der Zweitstimmen die Überhangmandate zunehmen. Zutreffend geht Meyer davon aus, dass es zwei Alternativen gibt: die von ihm sowie in konzeptionellen Vorarbeiten von Bündnis 90/Die Grünen entworfene Eliminierung der Überhangmandate oder die Aufspaltung der Landeslisten ohne länderübergreifende Oberverteilung. Der zweite Weg ist

die von der CDU/CSU favorisierte Lösung als strukturell von Überhangmandaten begünstigte Fraktion.

Letzteres Modell, das zur Bundestagswahl 1953 angewandt wurde, hätte Schwächen: die Aufspaltung des Wahlvolks entgegen Art. 38 GG („Vertreter des ganzen Volkes“) und des unitarischen Charakters des Bundestages und die notwendige Zuweisung von Sitzkontingenten an die Länder ohne Rücksicht auf die jeweilige Wahlbeteiligung und absolute Stimmenzahl (S. 70 f.). Problematisch ist ferner die Ausgestaltung der Sperrklausel – ohne bundesweit verbundene Listen fehlt ihr ein rechtlicher Bezugspunkt; reine Landessperrklauseln verfehlen den Zweck der Verhinderung einer Zersplitterung des Parlaments. Taktische Effekte liefen Gefahr, Wahlergebnisse zu verzerren: Die Länder würden zu „Laboren“ des Stimmensplittings: Erststimmenwähler der CDU in Baden-Württemberg könnten der FDP ihre nutzlosen Zweitstimmen „schenken“ und so das Gesamtergebnis verzerren („doppeltes Stimmgewicht“, S. 71 f., 76 ff.). Meyer ist zu folgen, wenn er bei den Überhangmandaten als Grundproblem der Wahlrechtsgleichheit ansetzt (S. 75). Angesichts der Flexibilisierung und Ausweitung des Parteienspektrums auf nunmehr fünf, nicht scharf zwischen „klein“ und „groß“ zu unterscheidenden Parteien, erscheint das Sondervotum in BVerfGE 95, 335, 367 (375 f.) in neuem Licht (S. 78 f.). Mit dem Vorschlag der CDU/CSU wäre zu erwarten, dass externe Überhangmandate entstünden – jedes Bundesland, in dem der Zweitstimmenanteil einer in den Wahlkreisen verankerten Partei absinkt, würde unausgeglichene Überhangmandate provozieren (S. 82 f.).

Meyers Lösung (S. 95) ist angesichts vorhandener Vorarbeiten zur Behebung des negativen Stimmgewichts und eine Ausgleichsmandatsregelung (kritisch S. 90 ff.) nicht zwingend: er argumentiert für ein Einstimmenwahlssystem mit beachtlichen Argumenten. Der zusammenfassende Entwurf der Reform des BWahlG (S. 112 ff.) bündelt diese Gedankenführung und bereichert ohne Zweifel die verfassungspolitische Diskussion. Der Entwurf trifft die redaktionell fraglichen §§ 6, 7 BWahlG auch sprachlich (S. 113).

Gleichwohl: der *Meyersche* Vorschlag ist weitreichend, und es stellt sich die Frage, ob nicht ein schonenderer Eingriff eine angemessene Reform des Wahlrechts herbeiführen könnte, nämlich durch die Beseitigung des Zusammenwirkens von §§ 6 V, 7 III BWahlG. Der Entwurf *Meyers* hingegen schlägt sogar etwa in § 8 vor, Wahlkreissitze unbesetzt zu lassen. Vorzugswürdig wäre allerdings, es bei einem „chirurgischen Eingriff“ zu belassen und sich auf die Einbeziehung landesinterner Überhangmandate in den Gesamtlisenausgleich entsprechend *Pukelsheim* und anderen zu konzentrieren.

*Marcus Hahn-Lorber*

**Jürgen Mittag/ Janosch Steuwer: Politische Parteien in der EU, UTB-Verlag, Stuttgart 2010, 314 S., ISBN 978-3-8252-3305-1, 18,90 €.**

Die Autoren haben es sich zur Aufgabe gemacht, die in den europäischen Integrationsprozess immer stärker eingebunden politischen Parteien näher zu analysieren. Dabei hatten auch sie sich zunächst dem Problem zu stellen, was genau unter den politischen Parteien in der EU zu verstehen ist. Seitens der wissenschaftlichen Forschung werden darunter sehr unterschiedliche Sachverhalte subsumiert. Die Autoren haben daher folgerichtig zunächst den Forschungsgegenstand klargelegt und für ihre Untersuchung zwischen drei verschiedenen Akteurskreisen und Handlungsebenen unterschieden: politischen Parteien auf europäischer Ebene, Fraktionen des Europäischen Parlamentes und europäisierten nationalen Parteien. Diese drei Dimensionen behandeln die Autoren zunächst weitgehend getrennt voneinander. Die Besonderheiten der jeweiligen Akteure werden sowohl in empirischer als auch in analytischer Hinsicht herausgearbeitet. Im Zentrum der Arbeit stehen aber eindeutig die europäischen Parteien, was sich auch darin widerspiegelt, dass sich vier der neun Kapitel allein diesen Akteuren widmen.

Im ersten Kapitel des Buches wird ein erster Zugang eröffnet, der alle drei Dimensionen in den Grundzügen anspricht. Im zweiten Kapitel wird ein Forschungsüberblick zum Thema gegeben.

In den folgenden vier Kapiteln werden dann die europäischen politischen Parteien aus unterschiedlichen Perspektiven eingehend untersucht. So wird zunächst die historische Entwicklung nachgezeichnet, danach die Struktur und dem folgend die Funktionen der europäischen Parteien dargestellt. Im sechsten Kapitel folgt dann eine Detailbetrachtung der einzelnen europäischen Parteien. Kapitel sieben wendet sich der zweiten Dimension zu. Die Fraktionen des Europäischen Parlamentes stehen hier im Fokus der Betrachtung. Allgemeine Strukturen, Arbeitsweisen aber vor allem auch die Willensbildungsprozesse der Fraktionen werden untersucht. Das achte Kapitel des Buches wendet sich der dritten Dimension der Parteiaktivitäten zu, der Europäisierung der nationalen Parteien. Am Schluss eines Kapitels gibt es Hinweise zur weiterführenden Literatur. Das Buch endet mit einem Fazit, in dem die drei Dimensionen zusammengeführt werden und Perspektiven für weiterführende Analysen eröffnet werden.

Das Buch gibt einen guten Überblick über den breit gefächerten Themenbereich der „politischen Parteien in der EU“. Sehr gelungen ist dabei die Aufgliederung in die drei Dimensionen, die das komplexe Themenfeld so sehr übersichtlich hält.

Die Autoren räumen im abschließenden Fazit ein, dass eindeutige und messbare Kriterien zur Beschreibung eines europäischen Parteiensystems nicht ausgemacht werden konnten. Nach der Untersuchung der drei Dimensionen konnten aber zumindestens zentrale Merkmale konturiert werden, die prägende Wirkung für die Interaktionsstrukturen der Parteien in der EU entfalten. Kennzeichnend für das Beziehungsgeflecht seien, neben den klassischen, im europäischen Raum aber nur begrenzt wirksamen, ideologisch-programmatischen Differenzierungsmechanismen, die organisatorische Pluralität der beteiligten Akteure und die spezifischen Bedingungen eines nicht hierarchisch strukturierten Mehrebenensystems.

*Dr. Heike Merten*

**Philipp Neuhaus: Parteifusionen und -abspaltungen, Studien zur Rechtswissenschaft, Band 254, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2010, 188 S., ISBN 978-3-8300-5287-6, 78 €.**

Mit seiner Arbeit greift Philipp Neuhaus ein Thema auf, das – wiewohl praxisrelevant – in der Rechtswissenschaft bislang eher stiefmütterlich behandelt wurde. In der Vergangenheit gab es durchaus Vereinigungen und auch Abspaltungen politischer Parteien. Aber erst mit dem Vereinigungsprozess von Linkspartei und WASG richtete sich das Augenmerk auf die sich bei einer Fusion politischer Parteien stellenden Rechtsfragen. Im Zuge der kritischen Aufmerksamkeit, welche die Kandidatur von Bewerbern der Linkspartei und der WASG auf einer gemeinsamen Liste bei der Bundestagswahl 2005 erfuhr, standen auch die Fusionsbestrebungen beider Parteien unter skeptischer Beobachtung. Aus Anlass der bis dahin als ungeklärt zu bezeichnenden rechtlichen Rahmenbedingungen einer Parteifusion beauftragte die Linkspartei Prof. Dr. Martin Morlok mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zu den Möglichkeiten und Folgen der Fusion beider Parteien. Die so durch die Fusion von Linkspartei und WASG angestoßene rechtswissenschaftliche Diskussion greift Neuhaus auf und erweitert in seiner Dissertation den Blick auf das organisatorische Pendant: die Abspaltung.

Nach einer kurzen Einführung, in der Anlass und Gang der Untersuchung dargelegt werden, befasst sich Neuhaus im zweiten und deutlich umfangreichsten Teil seiner Dissertation mit der Parteifusion. Dabei setzt er sich auch intensiv mit dem Rechtsgutachten Morloks auseinander, geht in einigen Punkten d'accord, kommt mitunter zu abweichenden Ergebnissen, greift aber auch mit einzelnen Fragestellungen über die dort behandelten rechtlichen Probleme einer Parteifusion hinaus.

Grundsätzlich sieht Neuhaus die sog. Fusionsfreiheit als das Recht der Parteien zur Verschmelzung mit anderen Parteien in der durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Gründungsfreiheit verankert. Flankenschutz erhält die Fusionsfreiheit dabei durch die Chancengleichheit politischer Parteien, die es gebietet, dass

eine Partei infolge der Verschmelzung nicht benachteiligt, auf der anderen Seite aber auch nicht bevorteilt wird.

Im Kern wird vertieft den Möglichkeiten und rechtlichen Rahmenbedingungen der Fusion durch Einzelrechtsübertragung nach den Vorschriften des BGB und der Verschmelzung nach Umwandlungsrecht nachgegangen. Damit beschränkt sich Neuhaus auf die Fusionsformen, die bei der Verschmelzung von Linkspartei und WASG zur Diskussion standen. Der von Neuhaus angesprochene weitere, grundsätzlich gangbare Weg einer Fusion, nämlich die Eingliederung als Zweigverein, wird lediglich am Beispiel der Fusion der FDP im Zuge der Wiedervereinigung aufgezeigt. Auf die spannende Frage, unter welchen Voraussetzungen – zivil- und parteirechtlich – eine solche Fusion vollzogen werden kann, bleibt Neuhaus eine Antwort bedauerlicherweise schuldig. Dieses Thema hätte durchaus eine vertiefte Erörterung verdient.

Die als praktikabel in Betracht gezogenen Fusionsformen – nämlich die Einzelrechtsübertragung und die Verschmelzung nach Umwandlungsrecht – werden von Neuhaus im Detail näher beleuchtet und in ihren jeweiligen Voraussetzungen und verfahrensrechtlichen Anforderungen instruktiv entfaltet. Nicht gänzlich überzeugend gerät dabei die getrennte Erörterung der beiden Fusionsmöglichkeiten zunächst für die als rechtfähige und erst im Anschluss daran für die als nichtrechtfähige Vereine organisierten Parteien. Für die Verschmelzung nach Umwandlungsrecht nimmt Neuhaus ergänzend ohnehin nur zur Frage der analogen Anwendbarkeit des Umwandlungsgesetzes auf nichtrechtfähige Vereine Stellung. Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Fusion durch Einzelrechtsübertragung nach den Vorschriften des BGB sind für rechtfähige und nichtrechtfähige Vereine weitgehend dieselben. Die wenigen Abweichungen oder zusätzlichen Erwägungen hätten daher für den auf einen Gesamtüberblick hoffenden Leser besser im jeweiligen Diskussionszusammenhang aufgearbeitet werden können.

Am Ende des Abschnitts zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Fusion richtet Neuhaus den Blick auf die problematische Frage der

Übertragbarkeit des sog. „politischen Vermögens“ einer Partei. Gemeint sind die in Abhängigkeit von den bisherigen Wahlerfolgen erworbenen Positionen, mit denen rechtliche und tatsächliche Vorteile verbunden sind. Zu denken ist hier etwa an den Ist-Bestand des sog. Wählerstimmenkontos, der mitbestimmend für die Berechnung des staatlichen Parteienfinanzierungsanspruchs ist, aber auch an die Erleichterungen bei der Einreichung von Wahlvorschlägen, die bisher erfolgreichen Parteien zugutekommen, oder die Reihung auf den Stimmzetteln bei künftigen Wahlen. Zutreffend folgert Neuhaus aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Fusionsfreiheit auch die grundsätzliche Nachfolgefähigkeit dieses politischen Vermögens der fusionierenden Parteien. Es ist wohl nur einer sprachlichen Ungenauigkeit geschuldet, wenn Neuhaus diesen Abschnitt mit der – uneingeschränkten – Feststellung schließt, die verfassungsrechtliche Fusionsfreiheit sei dergestalt zu verstehen, dass auch ohne einfachgesetzliche Rechtsgrundlage das „politische Vermögen“ der übertragenden Partei auf die übernehmende Partei übergeht. In dem folgenden Abschnitt, der sich mit den Folgen der Fusion befasst, untersucht Neuhaus unter anderem die wahl- und parteifinanzierungsrechtlichen Auswirkungen einer Fusion im Detail und plädiert dort – zu Recht – für einen Übergang des politischen Vermögens lediglich in dem Umfang wie die fusionierte Partei dadurch keine im Verhältnis zu anderen Parteien chancengleichheitswidrigen Vorteile erlangt.

Auch im Übrigen finden sich hin und wieder kleinere Inkonsistenzen, die das Lesevergnügen trüben. So benennt Neuhaus noch zu Beginn des Abschnitts zu den rechtlichen Rahmenbedingungen zum einen die innerparteiliche Demokratie (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) und zum anderen die kollidierenden rechtlich geschützten Interessen Dritter, insbesondere der (Alt-)Gläubiger der Parteien, als Schranken der verfassungsrechtlich gewährleisteten Fusionsfreiheit. Zum Ende des Abschnitts greift Neuhaus das Thema erneut auf, benennt hier aber lediglich die innerparteiliche Demokratie und – zunächst überraschend – die Wahlrechtsgrundsätze als Grenzen.

Hier geht Neuhaus dann dem interessanten Problem sog. Scheinfusionen nach, die lediglich dem Ziel der Umgehung der wahlrechtlichen Sperrklausel dienen. Dieses Problem löst Neuhaus unter Rückgriff auf § 2 Abs. 1 PartG, indem er den durch eine Scheinfusion entstandenen Parteien die Parteieigenschaft nicht zuerkennt: ihnen fehle es an der Bereitschaft, „dauernd oder für längere Zeit“ auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen und zudem enthalte das Kriterium der Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung eine Missbrauchsgrenze, die in diesem Falle überschritten sei.

Insbesondere die Dauerhaftigkeit des Zusammenschlusses spielte aber bereits im Rahmen der begrifflichen Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes zu Beginn der Arbeit eine Rolle: verstanden im Sinne einer Negativabgrenzung von sonstigen Parteienkooperationen, die von vornherein auf eine zeitlich begrenzte Zusammenarbeit angelegt sind. Namentlich zur Abgrenzung von Listenverbindungen, Wahlabsprachen und -allianzen, Fraktionsgemeinschaften und Koalitionen – nicht aber Scheinfusionen – wird gerade die „Dauerhaftigkeit“ von Neuhaus als zentrales Begriffsmerkmal einer Parteifusion hervorgehoben, allerdings ohne diese Begriffsbestimmung an dieser Stelle rechtlich zu untermauern. Bereits hier hätte der Rekurs auf den Parteibegriff des § 2 PartG fruchtbar gemacht werden können.

Im dritten Teil seiner Arbeit wendet sich Neuhaus auf knapp 19 Seiten dem Thema der Parteiabspaltungen zu, wovon sieben Seiten einer historischen Bestandsaufnahme der Parteiabspaltungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gewidmet sind. Dass die Auseinandersetzung mit den rechtlichen Voraussetzungen und Folgen von Parteiabspaltungen nicht mehr Raum beansprucht, mag auf den ersten Blick überraschen, erklärt sich aber durch die von Neuhaus vorgenommene Begriffsbestimmung. Er versteht unter Parteiabspaltung lediglich die „Neugründung einer politischen Partei durch mehrere natürliche Personen, die aus einer bereits bestehenden Partei ausgeschieden sind, wobei die ursprüngliche Partei bestehen bleibt“. Die von Neuhaus als „Parteiabspaltung“ bezeichnete Auflösung der Ursprungspartei bei gleichzeiti-

gem Entstehen neuer Gruppierungen mit Partei-status war damit per definitionem nicht Untersuchungsgegenstand. Eine umwandlungsrechtliche Abspaltung kommt in der vorgezeichneten Konstellation schon aus tatsächlichen Gründen nicht in Betracht und bedurfte deshalb keiner Erörterung. Keine Antwort gibt Neuhaus auf die – allerdings von ihm auch nicht aufgeworfene – Frage, wie in diesem Zusammenhang der nach dem Parteiengesetz mögliche Ausschluss eines kompletten Gebietsverbandes aus einer Partei einzuordnen ist und ob – als *actus contrarius* – die Möglichkeit des Austritts eines Gebietsverbandes etwa durch Beschluss besteht. Unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Folgen sich Parteien von ihren Untergliederungen oder Untergliederungen von ihren Parteien trennen können, ist ein unerforschtes Feld, dessen Erschließung ein lohnendes Unterfangen gewesen wäre. Die knappe Darstellung der Voraussetzungen und Folgen einer Parteigründung, auf die sich Neuhaus beschränkt, ist demgegenüber wenig erhellend.

Insgesamt kann das Buch die Erwartungen, die sein Titel weckt, nicht zur Gänze erfüllen. Philipp Neuhaus führt mit der vorgelegten Dissertation zwar einige und durchaus auch wesentliche Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit Parteifusionen und -abspaltungen stellen, durchdachten und praktikablen Lösungen zu. Die Hoffnung auf eine vollständige und umfassende Aufarbeitung aller rechtlichen Möglichkeiten von Parteifusionen und -abspaltungen wird allerdings enttäuscht.

*Dr. Alexandra Bäcker*

**Dieter Nohlen/ Philip Stöver (eds.): Elections in Europe. A Data Handbook, Nomos, Baden-Baden 2010, 2070 S., ISBN 978-3-832-95609-7, 169 €.**

Das von *Dieter Nohlen* und *Philip Stöver* herausgegebene englischsprachige Sammelwerk ist das Ergebnis eines durch die DFG geförderten Forschungsprojekts zur systematischen Zusammenstellung der Ergebnisse von Parlamentswahlen in Europa. Es bildet den Abschluss einer

vierteiligen Reihe von bisher bei Oxford University Press erschienenen Bänden von *Nohlen u. a.*: *Elections in Africa*, 1999; *Elections in Asia and the Pacific*, 2001; *Elections in the Americas*, 2005. Es knüpft auch insgesamt an eine jahrzehntelange empirische und verfassungsrechtliche Forschungsarbeit an der Universität Heidelberg zum Themenfeld Wahlen und Wahlsysteme an. Die Zusammenstellung der Wahldaten deckt alle im engeren Sinne europäischen, souveränen Staaten einschließlich Russlands ab. Einleitend erläutert *Dieter Nohlen* Wahlen und Wahlsysteme sowie ihre grundlegende Bedeutung für die Legitimation von Herrschaft und für die Ausgestaltung demokratischer Verfassungen (S. 1 -68). Fruchtbar für die Politik- und Rechtswissenschaft ist dabei der schon in der Einleitung dokumentierte, breite vergleichende Ansatz. *Nohlen* skizziert die Funktion, die Praxis, aber auch den Missbrauch von Wahlen anhand weltweit recherchierter Beispiele. Für detailliertere empirische Aussagen, auch als verstärkende Grundlage, ist auf die drei Vorgängerbände zu verweisen. Unverzichtbar für die juristische Arbeit am Wahlrecht ist die durch die Politikwissenschaft erschlossene Kenntnis von Wahlsystemen und ihrer technischen Besonderheiten (S. 31, 55 ff.). Das Einleitungskapitel erinnert daran, dass normativ-prinzipielle Aussagen wie das Gleichheitsgebot des Wahlrechts für sich genommen folgenlos sind. Sie entfalten Leben erst durch ihre Beziehung zum Wahlsystem und zu seiner historischen Praxis. Erst die Konturen eines Wahlsystems ermöglichen es, das Wahlsystem an externen Prämissen – Erwartungen an eine Wahl unter dem Gesichtspunkt ihrer Legitimationsfunktion – zu messen. Die in der Einleitung niedergelegten empirischen Erkenntnisse liefern, einmal einer normativen Bewertung unterzogen, somit auch mittelbar *rechtsvergleichendes* Material. Die gleichwohl lange Einleitung rundet die reine Datensammlung des Hauptteils zweckmäßig und gewinnbringend ab.

Die Datensammlung wird durch beide Herausgeber einleitend erläutert (S. 69 ff.). Sie beschränkt sich auf die nationale Ebene, berücksichtigt also nicht Regional- und Kommunalwahlen. Wo zweite Parlamentskammern vorhanden sind,

werden sie mitbehandelt; die Einführung klassifiziert sie (S. 74 ff.). Gegebenenfalls werden Wahlen zu direkt gewählten Staatsoberhäuptern und Volksentscheiden (S. 108 f., für die Schweiz S. 1901 ff.) mit aufgenommen. Sinnvollerweise schickt die Einführung vergleichendes Datenmaterial, etwa zur Verbreiterung und Inklusion der Wählerschaft (S. 79 f.) und zur Proportionalität des Wahlsystems (S. 98 ff.), vorweg. Das Gewicht liegt auf der Datensystematisierung.

Die Länderberichte beginnen mit Albanien auf S. 125 ff. Den insgesamt 45 Länderstatistiken werden jeweils Berichte über Praxis und Recht der Wahlen und Abstimmungen auf nationaler Ebene vorangestellt, was die Vorstellungskraft über das jeweilige Wahlsystem erhöht und die Qualität dieses Nachschlagewerks ausmacht. Hier werden auch mögliche Zweifel an demokratischen Standards der Wahlen mit Quellen offengelegt; Beispiel ist Weißrussland (S. 240 ff.). Aufschlussreich für die Kontinuität der jeweiligen politischen Systeme ist auch, dass die Häufigkeit der Wahlteilnahme für die einzelnen Parteien aufgeschlüsselt wird. Daraus ergibt sich etwa, dass die SPD zwischen 1871 und 2005 an 38 Wahlen teilgenommen hat (S. 767). Ähnliche, weniger offensichtliche Daten werden so auch für weniger durchdrungene politische Systeme offen gelegt.

Der Nachtrag zu Parlamentswahlen im Jahr 2009 (S. 2047 ff.) schließt dieses umfassende Werk mit einem aktuellen Stand. Nohlen und Stöver haben umfassend die Praxis und den Verlauf der europäischen Wahlen von der französischen Revolution bis 2009 aufgearbeitet, der für die Disziplinen Recht, Politikwissenschaft und Geschichte von höchstem Interesse ist.

*Marcus Hahn-Lorber*

**Nadja Paul: Die Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien - Eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher Sicht, Nomos, Baden-Baden 2010, 173 S., ISBN 383-2-95453-8, 44 €.**

„Die Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien. Eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher Sicht“ von *Nadja Paul* befaßt sich mit dem

dauerhaft aktuellen Problem der Verschränkung von politischer und publizistischer Macht. Die Pointe des konkreten Themas allerdings ist die Zusammenfassung politischen und publizistischen Einflusses bei einer politischen Partei, einer privaten Einrichtung also. Anlaß der Untersuchung war offenbar die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom März 2008 zum Hessischen Privatrundfunkgesetz (BVerfGE 121, 30 ff.). Die Untersuchung von *Paul* will den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Regelung von Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien abstecken, durchaus in kritischer Absicht gegenüber der genannten Entscheidung des BVerfG. Eine Besonderheit der Arbeit ist die Einbeziehung von Erkenntnissen aus weiteren wissenschaftlichen Disziplinen, so der Geschichtswissenschaft und den Medienwissenschaften. Leider wird – wie die Autorin auch zu Beginn des Werkes ankündigt – das wichtige Problem der Gesetzgebungszuständigkeit für die Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien (Landeskompetenz, falls Rundfunkrecht betroffen, Bundeskompetenz, falls Parteienrecht betroffen) nicht behandelt.

Nach einem kurzen Abschnitt, der sich Begriffsbestimmungen widmet, geht die Untersuchung auf die empirischen und normativen Rahmenbedingungen des zentralen Problems der Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien ein. Zunächst beschreibt *Paul* in löblicher Knappheit die Rolle der Massenmedien bei der Formierung von öffentlichen Meinungen. Wesentliche Erkenntnis ist, daß es nicht in relevantem Umfang zu unmittelbarem Kontakt zwischen dem Souverän „Volk“ und seinen Repräsentanten kommt: Die Tätigkeit der Massenmedien erst erzeugt diesen Kontakt; sie stellt aber zugleich einen Filter dar, der einzelnes hervorhebt, Vieles vereinfacht und damit von den Akteuren in den Massenmedien für unwesentlich Gehaltene unterdrückt und insgesamt ein eigenes Bild erzeugt. Medienberichterstattung werde so zu einem Erklärungsfaktor für politisches und besonders auch Wahlverhalten. Der *Paul'schen* Schilderung wäre noch hinzuzufügen die Problematik medialer Eigeninteressen, die nicht immer der medieninternen Logik (Orientierung an Ein-

schaltquoten, Zwänge sogenannter „Formate“ etc.) entspringen, sondern auch medienunabhängig sein können, wie politische oder externe wirtschaftliche Interessen. Hier liegt auch der Schnittpunkt zu der Frage der Medienbeteiligung politischer Parteien, die als zentrale politische Akteure starke medienexterne Interessen verfolgen.

Es schließt sich eine historische Einordnung und ein Bestandsaufnahme der Medienbeteiligungen der SPD an – vor allem diese Partei besitzt in nennenswertem Umfang Medienunternehmen. Wichtige Ergebnisse dieses Abschnitts sind die Entwicklung von Rundfunkbeteiligungen der Partei aus den traditionellen Verlagsbeteiligungen heraus, die sich als Folge der allgemeinen Ausweitung von verlegerischer Tätigkeit in den Rundfunk ergeben hat und die meist geringen Anteile an Rundfunksendern, welche die SPD über ihre Beteiligungsgesellschaften hält. Allerdings bestehen punktuell große Minderheitsbeteiligungen, so vor allem in Nordrhein-Westfalen.

Nachdem so der Rahmen des Faktischen abgesteckt wurde, geht die Untersuchung auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen zu Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien ein. Zunächst wird das Parteiengesetz in den Mittelpunkt gerückt, das in dieser Hinsicht vor allem Offenlegungspflichten vorsieht. Allerdings gibt es – darauf macht *Paul* aufmerksam – Lücken, die bei mehrfach gestuften Beteiligungen entstehen können: Aus § 24 Abs. 7 Nr. 1 S. 1 PartG, §§ 271 Abs. 1; 285 Nr. 11 HGB iVm §§ 16 Abs. 2 und Abs. 4 AktG ergibt sich, dass mehrfach gestufte Beteiligungen nicht im Rechenschaftsbericht der Partei auftauchen müssen, falls das Unternehmen mit unmittelbarer Parteibeteiligung auf die weiteren zwischengeschalteten Unternehmen keinen beherrschenden Einfluß hat. Dieser ist nach der gesetzlichen Vermutung aus § 17 Abs. 2 AktG bei Mehrheitsbeteiligungen gegeben. Wird die Kette der Mehrheitsbeteiligungen einmal durchbrochen, so tauchen die „dahinterliegenden“ Beteiligungen regelmäßig nicht im Rechenschaftsbericht der Partei auf. Dies habe dazu geführt, daß im Rechenschaftsbericht der SPD

von 2006 ihre Rundfunkbeteiligungen nicht auftauchten.

In einem nächsten Schritt werden die landesrundfunkrechtlichen Bestimmungen beschrieben. Wesentliche Gemeinsamkeit ist, bei wichtigen Unterschieden im Detail, das Verbot des unmittelbaren Betriebes von Rundfunksendern durch Parteien oder durch von Parteien abhängige Gesellschaften. Teilweise sind darüberhinaus alle direkten Beteiligungen von Parteien verboten. Als gemeinsamer Nenner aller verschärfenden Normen, die faktisch nur die SPD betreffen, wird die politische Urheberschaft von CDU, CSU und FDP herausgearbeitet.

Dann kommt die Untersuchung zu ihrem zentralen Untersuchungsgegenstand, der Entscheidung des BVerfG zum Hessischen Privatrundfunkgesetz. Diese wird zunächst dargestellt, dann werden Fragen formuliert, welche die Entscheidung offen gelassen oder in verschärfter Form aufgeworfen hat. Zwei Komplexe macht *Paul* dabei aus: Die Sonderdogmatik zur Rundfunkfreiheit als einer dienenden Freiheit, die das Gericht in der Entscheidung nominell aufrechterhalte, in der Sache aber kaum noch zur Geltung gelangen lasse und die Rechtsposition der politischen Parteien, welche einerseits Rundfunkfreiheit genießen, für die andererseits aber zugleich wegen ihrer Staatsnähe aber Beschränkungen ihrer Betätigung im Bereich des Rundfunks zulässig seien.

Im Folgenden konzentriert sich die Arbeit auf eine Erörterung dieser Fragen. Zunächst wird die Rechtsprechung und Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit in ihrer historischen Entwicklung und einschließlich der Kritik in der Literatur dargestellt. Anschließend begründet *Paul* die auch von ihr vertretene Auffassung einer „herkömmlich“ subjektivrechtlichen Auffassung der Rundfunkfreiheit. Dieser Ansicht mag man generell zustimmen, ob allerdings die Rundfunkfreiheit ohne weiteres ein originäres Recht auf Rundfunkbetrieb vermittelt, ist wohl noch nicht abschließend geklärt. Auch mag man der grundsätzlichen Auffassung des Gerichts zuneigen, die Verfassung habe mit

der Rundfunkfreiheit nicht lediglich das Glück der Rundfunktreibenden im Sinne<sup>1</sup>.

Des weiteren kommt die Arbeit in einer ausführlichen Analyse zu dem Ergebnis, daß politische Parteien grundrechtsberechtigt seien und dies auch für die Rundfunkfreiheit gelte. Die Diskussion gilt dann der Frage, in welcher Art und mit welchen Rechtfertigungen die Rundfunkfreiheit für die Parteien beschränkt werden könne. *Paul* wendet sich in diesem Zusammenhang gegen die Heranziehung des Topos' der Staatsfreiheit des Rundfunks und dies mit beachtlichen Argumenten: Zwar gebe es eine faktische personelle Verflechtung von Staat und Parteien, jedoch gehe innerhalb der Parteien der Willensbildungsprozeß von der Parteibasis aus, wie es das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 1 S. 3 vorschreibt. Dies spreche gegen eine Zurechnung der Parteien zum staatlichen Bereich, sondern – wie das Bundesverfassungsgericht auch stets betont – für eine Verortung im gesellschaftlichen Bereich. Auch erteilt *Paul* Vorstellungen, der Rundfunk könne in politischen Dingen überparteilich sein, als unrealistisch eine Absage. Dem ist insgesamt zuzustimmen.

Gemessen an der Rundfunkfreiheit sei eine kapital- oder stimmrechtsmäßige Begrenzung der Rundfunkbeteiligung politischer Parteien unverhältnismäßig. Dies ergebe sich aus der Existenz milderer Mittel wie Offenlegungsvorschriften. Zudem stellten derartige Regelungen einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien dar. *Paul* begründet ihre Ansicht sorgfältig, allerdings bleibt der Einwand teilweise unausgeräumt, aufgrund des besonderen Einflusses des Rundfunks auf die politische Willensbildung komme es auch auf ein gewisses Maß an Binnenpluralität innerhalb der einzelnen Sender an. Weiterhin mag man die gleiche Wirksamkeit von Offenlegungsvorschriften im Vergleich zu Beteiligungsbeschränkungen bezweifeln.

Insgesamt stellt „Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien“ eine gründlich gearbeitete, gut

lesbare und lesenswerte Abhandlung über ein wichtiges Einzelproblem des Parteien- wie des Rundfunkrechts dar.

*Dr. Sebastian Roßner, M.A.*

**Helmar Schöne: Alltag im Parlament – Parlamentskultur in Theorie und Empirie, Nomos, Baden-Baden 2010, 420 S., ISBN 978-3-8329-5306-5 , 59 €.**

*Helmar Schöne* hat sich mit „Alltag im Parlament“ an ein Projekt herangewagt, das als ungewöhnlich gelten darf: Statt die in den Politikwissenschaften dominierende Makroperspektive bei der Analyse von politischen Institutionen einzunehmen, begibt sich *Schöne* in die Rolle des teilnehmenden Beobachters, der sich der alltäglichen Abläufe und informellen Regeln des parlamentarischen Geschehens annimmt. Der Verfasser nimmt also eine Mikroanalyse vor, die vom Konzept der Politischen Kultur theoretisch angeleitet wird. Da *Schöne* die Erforschung der Politischen Kultur in einem umfassenden Sinne betreiben will – also auch unreflektierte Handlungs- und Denkmuster, Sprache, Symbole und Rituale einbeziehen möchte – wird er zum Ethnologen, der den bisher schlecht erforschten Stamm der Parlamentarier, besonders seine Alltagspraxis untersuchen möchte. Für ein solches Vorhaben muss der Forscher notwendig am Leben des Stammes teilhaben. Diese Möglichkeit hatte *Schöne* im Rahmen eines Projekts der Deutschen Forschungsgemeinschaft, während dessen er Zugang zu den üblicherweise hinter verschlossenen Türen tagenden Gremien des Plenums und der Fraktionen des Deutschen Bundestages sowie des Sächsischen Landtages hatte.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Das erste Kapitel beschäftigt sich mit dem Konzept der Politischen Kultur sowie den Erträgen der Parlamentarismusforschung zum Thema der Parlamentarischen Kultur und versucht, ein Modell von Parlamentskultur zu erstellen. Diese konstituiert sich ebenso sehr aus den Vorstellungen und dem Alltagswissen der parlamentarischen Akteure wie auch aus ihren alltäglichen Praktiken und Verhaltensweisen. Die Wirklichkeit der

<sup>1</sup> Vgl. *Lange/ Roßner*: Freiheit – Gleichheit – Fernsehduell. Zum Teilnahmeanspruch politischer Parteien an Fernsehduellen, in: MIP 2003, S. 32 ff. für den Bereich der Gleichbehandlung politischer Parteien.

Parlamentsarbeit werde also aus Wissensbeständen und Einstellungen ebenso wie aus Handlungen konstruiert. Die Handlungen können dabei auf der Herstellungsebene formelle oder informelle sein. Daneben stehe die Darstellungsebene, auf welcher symbolisch gehandelt werde, da es hier um die Inszenierung politischer Entscheidungen für die Öffentlichkeit gehe. Daraus gewinnt *Schöne* ein Bündel von Fragen, welches die Untersuchung im Weiteren leiten soll. Dabei lassen sich vier Felder unterscheiden: Wahrnehmungen der Abgeordneten von Parlament und parlamentarische Arbeit; Alltagsarbeit in Parlament und Gremien; Techniken der Abgeordneten zur Selbstdarstellung und Durchsetzung politischer Ziele; verschiedene Schwerpunkte der parlamentarischen Arbeit unterschiedlicher Abgeordnetengruppen (Dauer der Parlamentszugehörigkeit, Fraktionszugehörigkeit, Führungsfunktionen).

Das zweite Kapitel widmet sich methodischen Problemen und begründet die Kombination qualitativer Interviews mit der beobachtenden Teilnahme sowie die Auswahl der Stichprobe (Deutscher Bundestag, Sächsischer Landtag). Die methodologischen Ausführungen, insbesondere zur teilnehmenden Beobachtung, geben dabei auch einen Einblick in die bisweilen mühsame Praxis der Forscher, so etwa, wenn vom „Müdigkeitsbias“ der Beobachter von Gremiensitzungen die Rede ist, der dazu führe, dass die Beobachtungsprotokolle zum Ende mehrstündiger Sitzungen hin immer dünner und lückenhafter werden. Aufschlussreich sind auch die Ausführungen zur teilweise EDV-gestützten Auswertung des insgesamt 4200 Seiten starken Interviewmaterials.

Im dritten Kapitel, das sich den Wissensbeständen und Vorstellungen der Abgeordneten von der Parlamentsarbeit widmet, wird zunächst der zeitliche Rahmen der Abgeordnetentätigkeit dargestellt. Erwartungsgemäß dominieren in beiden untersuchten Parlamenten Gremientermine die Arbeit der Parlamentarier. Die recht hohe Detailtiefe der Studie fördert aber auch interessante Unterschiede zu Tage: So ist, anders als im Bundestag, im Sächsischen Landtag die Öffentlichkeitsarbeit weitgehend den Fraktionsführungen vorbehalten. Dies mag damit zusammenhängen,

daß – wie *Schöne* ausführt – die Landtagsabgeordneten nur Mittel für einen Mitarbeiter erhalten und diesen meist in ihrem Wahlkreisbüro einsetzen. Für das Büro im Landtag bleiben daher meist nur der Abgeordnete selbst und die Fraktionsmitarbeiter. Interessant ist, daß die zeitliche Dominanz der Gremientätigkeit sich offenbar auch in der Wahrnehmung der Abgeordneten vom Parlament widerspiegelt: Das Parlament werde als Arbeitsplatz wahrgenommen, an dem die Abgeordneten spezifische Aufgaben zu erledigen haben, die sich aus einer hochgradig arbeitsteiligen Organisation ergeben, welche vor allem der Verabschiedung von Gesetzen diene. Die interne Funktionslogik des Parlaments als Gesetzgebungsmaschine dominiere dabei gegenüber anderen, symbolischen oder kommunikativen Aufgaben des Parlaments. Stark empfunden werde von Abgeordneten, als Folge der arbeitsteiligen Organisation, der thematische Spezialisierungsdruck. Ideologische Orientierungen scheinen dagegen von geringerer Bedeutung zu sein. Dazu passe auch, daß die eigene Fraktion vor allem als Ort teilweise intensiver persönlicher Konkurrenz wahrgenommen wird und nicht als homogene Gruppe politisch Gleichgesinnter.

Aus dem vierten Kapitel, welches sich mit den Verhaltensweisen im Parlamentsalltag auseinandersetzt, sei als ein Ergebnis hervorgehoben, dass innerhalb der Gremien, deren Arbeit untersucht wurde, die Sachkunde des Abgeordneten für seine politische Durchsetzungsfähigkeit eine wesentlich größere Rolle zu spielen scheine, als bisher angenommen. Damit korrespondiere auch die große Sorgfalt, welche auch von Oppositionsfraktionen wegen des Öffentlichkeitsbezuges etwa auf die Formulierung von Gesetzesvorschlägen verwendet werde, obwohl sie wegen der Mehrheitsverhältnisse ohnedies ohne Aussicht auf Erfolg sind. Auch die Kontaktnetze der Parlamentarier gehen, so *Schöne*, von ihrer fachpolitischen Spezialisierung aus. Ein weiterer wichtiger Ertrag des vierten Kapitels ist die Beschreibung und Analyse von Techniken der Mehrheitsfindung innerhalb von Gremien. Eindrucksvoll wird beschrieben, welcher enormer Gesprächsaufwand getrieben wird, um im Wege des Kompromisses eine konsens- oder jedenfalls

mehrheitsfähige Position zu finden. Als ein letztes von vielen Ergebnissen aus dem vierten Kapitel sei auf die Bedeutung der parlamentarischen Arbeitskreise der Mehrheitsfraktionen für die Abstimmung mit der Regierung hingewiesen: Ein guter Kontakt mit dem einschlägigen Arbeitskreis lohne sich für den Minister bei der Durchführung politischer Vorhaben. Dafür komme es nicht zuletzt auf eine transparente Tätigkeit des Ministeriums an. Die parlamentarischen Arbeitskreise erfüllten so die Funktion eines Instrumentes zur Feinkontrolle der Regierungsarbeit.

Das fünfte und letzte Kapitel schließlich nimmt die parlamentarischen Arbeitskreise und Arbeitsgruppen unter genauer Beobachtung. Es wird eingeleitet mit einer lesenswerten Beschreibung der Entwicklung und gegenwärtigen Struktur sowie der Arbeitsorganisation dieser Gremien in den verschiedenen Fraktionen. Wichtig ist der Hinweis *Schönes* auf die große politische Bedeutung der Arbeitskreise, die daraus resultiere, dass die jeweilige Fraktion sich im Regelfall die Haltung des Arbeitskreises zu bestimmten Sachfragen zu eigen mache. Diese Bedeutung der Arbeitskreise tritt noch deutlicher hervor, wenn man sich bewusst mache, dass es die Regierungsmehrheit in den parlamentarischen Ausschüssen in aller Regel vermeiden wird, die innerhalb der eigenen Reihen hergestellten Kompromisse wieder aufzuschnüren.

In seinem Fazit schließlich bringt *Schöne* die vielfältigen Einzelergebnisse seiner Arbeit auf den Begriff der „fragmentierten Expertenkultur“. In einer Expertenkultur kann es angesichts der gewaltigen Themenvielfalt parlamentarischer Tätigkeit für einzelne Sachgebiete nur wenige Experten geben. Die Ausdifferenzierung verschiedener Politikfelder führe, so *Schöne*, zu einer arbeitsteiligen Organisation von Parlament und Fraktionen, in der alle Parlamentarier Verantwortung für einzelne Politikbereiche tragen. Insbesondere die Fraktionen seien daher auf die Kompetenz und Motivation ihrer einzelnen Mitglieder angewiesen. Die komplexe Massengesellschaft führt demnach innerhalb der Parlamente zu einem Bedeutungsgewinn des einzelnen Abgeordneten.

„Alltag im Parlament“ besticht insgesamt durch die große Fülle interessanter Detailbeobachtungen, die dem Leser ein plastisches Bild parlamentarischer Arbeit vermittelt. Die Einzelergebnisse bleiben jedoch nicht vereinzelt, sondern werden geordnet, in einen Zusammenhang gebracht und so für die Entdeckung von Regeln parlamentarischer Tätigkeit fruchtbar gemacht. Die Begrenzung auf zwei untersuchte Parlamente stellt dabei allerdings eine mögliche Einschränkung der Verallgemeinerungsfähigkeit der gewonnenen Erkenntnisse dar, deren Ausmaß ohne weitere Untersuchungen gleichen Zuschnitts schwer zu beurteilen ist. Dennoch, *Schönes* Werk ist äußerst lesenswert und in weiten Teilen – für eine Habilitationsschrift nicht unbedingt typisch – auch mit Vergnügen zu lesen.

*Dr. Sebastian Roßner, M.A.*

**Ulrich Sieberer: Parlamente als Wahlorgane - Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien, Nomos, Baden-Baden 2010, 326 S., ISBN 978-3-8329-5250-1, 39 €.**

Im Mittelpunkt der politikwissenschaftlichen Dissertation von *Ulrich Sieberer* steht die Wahlfunktion von Parlamenten. Hier wiederum bildet die wichtigste Wahl, nämlich diejenige der Regierung, das Zentrum. Das Buch untersucht die Wahlfunktion von Parlamenten in einem Vergleich über 25 europäischen Staaten, die dem Typus der parlamentarischen Demokratie angehören.

Zunächst steckt *Sieberer* in der Einleitung und in Teil I seines Buches den theoretischen Rahmen der Arbeit ab. Er geht dabei von drei Anforderungen aus, die ein solcher Rahmen erfüllen müsse: Akteurszentriertheit, Einbindung des Parlaments in ein Modell des gesamten politischen Entscheidungsprozesses sowie Berücksichtigung der zentralen Rolle der politischen Parteien und damit der innerparlamentarischen Konfliktlinien zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien.

Diese Forderungen sieht *Sieberer* am besten erfüllt durch die Wahl eines delegationstheoretischen

schen Ansatzes innerhalb des *rational choice* Institutionalismus. Dahinter steht die grundlegende Überlegung, daß die Bedeutung eines Parlaments sich nicht nur und auch nicht in erster Linie an der unmittelbaren Einflußnahme auf sachpolitische Fragen – etwa über Gesetzgebung – ablesen lasse, sondern vielmehr die Auswahl und Kontrolle des politischen Personals, insbesondere der Regierung, durch das Parlament einen wesentlichen Einfluß auf die Politikgestaltung vermittele. Die Regierung erscheint als „Agentin“ des „Prinzipals“ Parlament oder, schlicht juristisch formuliert, als dessen Vertreter. Daneben delegieren Parlamente auch Befugnisse an weitere Amtsträger in „Schrankeninstitutionen“, etwa Verfassungsgerichte, Rechnungshöfe oder Staatsoberhäupter. Zusammenfassend faßt *Sieberer* Parlamente in parlamentarischen Demokratien als Machtverteilungszentren auf.

Entscheidende Faktoren des über Wahlen durch das Parlament zu verteilenden Einflusses sind dann die Möglichkeiten der ex ante Auswahl und in geringerem Maße der ex post Kontrolle von Amtsträgern. Damit werden die Art der Bestellung von Amtsträgern und die daraus ggfs. resultierenden Möglichkeiten der ex post Beeinflussung zu wesentlichen Größen. Durch die Wahl der Regierung hat das Parlament die Chance, eine Übereinstimmung der Regierungspräferenzen mit der eigenen politischen Präferenz herzustellen. Allerdings hängt die Größe dieser Chance von den Wahlregeln ab: So können etwa Vorschlagsrechte außerparlamentarischer Akteure, typischerweise des Staatsoberhauptes, die Entscheidungsspielräume des Parlaments wesentlich einengen und zu einem geringeren Maß an Präferenzübereinstimmung führen.

*Sieberer* arbeitet daneben die mögliche Bedeutung der Wahl von Amtsträgern in den Schrankeninstitutionen als Mittel der Beschränkung der Entscheidungsspielräume von Regierungen heraus. Das Maß der Beschränkung hängt wiederum von den verfügbaren Machtressourcen und den Präferenzen im Verhältnis zur Regierung ab.

Einen wesentlichen Teil der Grundlage seiner weiteren Untersuchung legt *Sieberer* im dritten Kapitel der Untersuchung: Mit der zulässigen

Kandidatenzahl, dem Nominierungsrecht, der für eine Wahl erforderlichen Mehrheit und dem verwendeten Abstimmungsmodus werden vier Variablen eingeführt, die sich auf die formellen Regeln beziehen, nach welchen eine Wahl abläuft und welche die Wahlfreiheit des Parlaments bestimmen.

Die Effekte der Variablen auf die Wahl werden in räumlichen Modellen durchgespielt. Erwartungsgemäß fallen die Ergebnisse dieser Erwägungen aus: So hat die nominierungsberechtigte Instanz einen größeren Einfluß auf das Wahlergebnis, falls nur ein Kandidat entweder bestätigt oder abgelehnt werden kann im Vergleich zu einer Auswahlmöglichkeit des Parlaments unter mehreren Kandidaten. Auch scheint es naheliegend, daß das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit eher zu Blockadesituationen führt als geringere Mehrheitsanforderungen. Immerhin führt die Modellierung aber zu einer Überprüfbarkeit der inneren Konsistenz der getroffenen Annahmen und stellt insofern einen deutlichen Fortschritt gegenüber einer rein intuitiven Aussage oder auch einem *informed guess* dar.

Allerdings macht die Anwendung formaler Modelle meist auch die Unterstellung vereinfachender Annahmen notwendig, welche die Erklärungsreichweite des Modells einschränkt. So auch hier: So werden die Akteure etwa als rein *policy*-motiviert modelliert, was vermutlich eine ebenso unvermeidbare wie unzutreffende Annahme darstellt. Auf diese Schwierigkeit und die Möglichkeiten einer Remedur geht *Sieberer* auch ein (ausführlich zu Beginn von Teil III). Problematisch ist weiterhin – wie *Sieberer* auch zugesteht – die Reduktion des Politikraums auf eine Dimension: Diese Vereinfachung ist wohl bei der Wahl von Zentralbankchefs oder Rechnungshofmitgliedern vertretbar. Für die Besetzung von Verfassungsgerichten oder die Wahl von Regierungsmitgliedern steht diese Annahme aber im Gegensatz zur multidimensionalen Tätigkeit dieser Organe und mag auch die vom Parlament getroffene tatsächlich Wahlentscheidung nicht mehr hinreichend erfassen. Problematisch erscheint weiterhin die Entscheidung, Wahlen als einmaliges Spiel mit nicht strategischem Abstimmungsverhalten zu modellieren: Gerade im

Fälle von Wahlen dem Erfordernis qualifizierter Mehrheiten kommt die erforderliche Mehrheit mutmaßlich nicht selten als Ergebnis eines Kompromisses zustande, der (informale) Zusagen über das Verhalten der Akteure bei zukünftigen Wahlen oder Sachentscheidungen enthält.

Da die verwendeten räumlichen Modelle sich nicht zu einem einheitlichen Modell zusammenführen lassen, bildet *Sieberer* in einem nächsten Schritt aufgrund theoretischer Überlegungen drei Indizes, in denen die Variablen nach festen Regeln miteinander verknüpft werden. Der erste Index „Parlamentarische Wahlfreiheit“ (PW) verknüpft die Variablen Kandidatenzahl und Nominierungsrecht und soll angeben, in welchem Maße das Parlament seine Präferenz bei der jeweiligen Wahl verwirklichen kann. Die beiden weiteren Indizes „Regierungsbeschränkung I“ und „Regierungsbeschränkung II“ (RB I, II) beschreiben, welche Gruppen innerhalb des Parlaments den Wahlausgang beeinflussen. Die Regierung wird umso stärker beschränkt, je größer der Einfluß der Oppositionsfraktionen oder der Minderheiten innerhalb der Regierungsfraktionen ist. In den Indizes RB I und II werden die Variablen Wahlmodus und Mehrheitserfordernis verknüpft.

Im folgenden Teil II werden die Werte der drei Indizes für 25 europäische Staaten und jeweils sieben betrachtete Ämter (Regierungschef, Fachminister, Staatsoberhaupt, Verfassungsrichter, Zentralbankpräsident, Rechnungshofpräsident, Ombudsmänner) errechnet. Zunächst begründet *Sieberer* die Auswahl der Fälle und Ämter (Kapitel 4). Dann wird der wichtige Bereich der Regierungswahl eingehend untersucht (Kapitel 5). *Sieberer* zeigt zuerst, daß Parlamente die von ihnen gewählte Regierung entweder *ex ante* über einen starken Einfluß bei der Regierungsbildung oder *ex post* über die realistische Drohung einer Abberufung kontrollieren. Dann werden die parlamentarischen Befugnisse in den Kontext der Koalitionsforschung gestellt. Hier plädiert *Sieberer* dafür, künftig die von ihm untersuchten institutionellen Variablen wie Wahlmodus, Nominierungsrechte oder Mehrheitserfordernisse zu berücksichtigen.

Das sechste Kapitel wendet sich den von Parlament gewählten externen Amtsträgern und den durch sie bewirkten Beschränkungen der Regierung zu. Für die ausgewählten 25 europäischen Staaten werden, neben den parlamentarischen Befugnissen zu *ex ante* Auswahl und zur *ex post* Kontrolle, die Machtressourcen der externen Amtsträger wie ihre Motivation untersucht, diese Ressourcen zur Beschränkung der Regierung einzusetzen. Die beiden Dimensionen der parlamentarischen Befugnisse stellen sich als voneinander unabhängig dar. Interessant ist, daß auch Machtressourcen der externen Amtsträger und der Anreiz zu ihrem Gebrauch im Sinne einer Einschränkung der Regierung empirisch voneinander unabhängig sind. Will man also die Rolle dieser externen Amtsträger untersuchen, muß neben den jeweiligen Ressourcen auch die Anreizdimension einbezogen werden. Für die Messung der häufig untersuchten Machtressourcen greift *Sieberer* auf die Vorarbeiten anderer Forscher zurück. Dabei aber fällt dem deutschen Verfassungsrechtler auf, daß etwa der französische *Conseil constitutionnel* auf einer Skala von 0 bis 1 einen Wert von 0,72 erhält, das deutsche Bundesverfassungsgericht hingegen nur auf 0,53 kommt. Dies erstaunt bereits wegen des fehlenden Verfassungsbeschwerdeverfahrens in Frankreich, das in Deutschland klar die dominierende Verfahrensart darstellt und dem Verfassungsgericht Gelegenheit zur Entscheidung in einer großen Vielzahl von Fällen gibt. Für ein Gericht, das ja stets an Anträge gebunden ist, liegt darin eine entscheidende Machtressource. Noch skeptischer macht ein Blick in die Fußnoten: Der verwendete Index für die Verfassungsgerichte von *Ishiyama Smithey/ Ishiyama* stammt aus dem Jahr 2000, ergänzt im Jahr 2007. Zu diesem Zeitpunkt, also vor der französischen Verfassungsreform vom 23. Juli 2008, hatte der *Conseil constitutionnel* nur eine Kompetenz zur präventiven Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von noch nicht in Kraft getretenen Gesetzen und konnte nur von bestimmten Staatsorganen angerufen werden. Mittlerweile ist zwar eine Art Vorlageverfahren für die Fachgerichte mit recht restriktiven Voraussetzungen eingeführt worden, gleichwohl sind die Kompetenzen des *Conseil* gegenüber dem Bundesverfassungsgericht deut-

lich geringer. Die gerade entgegengesetzte Einstufung der beiden Gerichte in dem verwendeten Index erzeugt einen gewissen Zweifel an der Verlässlichkeit der Zahlen insgesamt und damit auch an den darauf basierenden Ergebnissen. Zwar stach hier nur ein Einzelfall dem Rezensenten in Auge, dennoch mag sich dahinter ein systematisches Problem verbergen: Eventuell muß daher bei der Erstellung solcher Zahlenwerke, die internationale und oft aus Sicht des jeweiligen Forscher auch fachfremde Zusammenhänge betreffen, ein Verfahren gewählt werden, das Kenner der jeweiligen Einzelmaterie einbezieht. Im Rahmen einer Dissertation ist ein derartiges Programm aber nicht zu bewältigen.

Einen weiteren Beitrag zu einer differenzierten Betrachtung der Macht der Parlamente leistet das siebte Kapitel, in dem für Westeuropa die Unabhängigkeit der parlamentarischen Machtdimensionen Gesetzgebung, Wahl und Kontrolle nachgewiesen wird. Das heißt, es ist wenig hilfreich, von mächtigen oder weniger mächtigen Parlamenten zu sprechen, sondern es ist zu fragen, in welcher Hinsicht ein Parlament mächtig ist. Damit kann *Sieberer* eine wichtige Forschungsfrage für die Zukunft formulieren: Wie müssen die beteiligten Institutionen konzipiert werden, um Delegationsverluste zwischen Parlament und Regierung zu minimieren? Eine Antwort auf diese Frage müßte – so *Sieberer* – Verfahrensergebnisse messen. Derartige *output*-orientierte Messungen existieren jedoch gegenwärtig noch nicht.

Der mit dem achten Kapitel beginnende Teil III der Arbeit schließlich beschäftigt sich mit dem konkreten Wahlverhalten parlamentarischer Akteure. Das achte Kapitel versucht, ein Erklärungsmodell des Wahlverhaltens der Parteien im Parlament zu entwickeln, das ein räumliches Politikmodell mit nicht-räumlichen Kandidateneigenschaften kombiniert. Für dieses Modell werde dann empirisch überprüfbare Hypothesen formuliert. Diese Überprüfung der Hypothesen geschieht dann im zehnten Kapitel, nachdem zuvor im neunten Kapitel ein deskriptiver Überblick über die Wahlen von Amtsträgern in externen Schrankeninstitutionen erfolgte. *Sieberer* stellt fest, daß die ideologische Distanz einer politischen Partei zu einem Kandidaten wesentlichen

Einfluß auf ihr Wahlverhalten hat. Auch die Gesamtzustimmung zu einem Kandidaten wird von ideologischen Variablen bestimmt. Diese Befunde überraschen nicht, eher schon der Umstand, daß eine ideologische Polarisierung innerhalb des Parlaments positiv mit der Gesamtzustimmung für die Kandidaten zusammenhängt. Der Status als Amtsinhaber beeinflusst als nicht-räumliche Variable die parlamentarische Zustimmung positiv. Auch die Variablen des Wettbewerbskontextes (Regierungsbeteiligung der untersuchten Partei, Gegenkandidaten, parlamentarischer Rückhalt der Regierung) beeinflussen das Wahlverhalten systematisch. Ein – nicht gänzlich überraschendes – Ergebnis ist die grundsätzliche Anwendbarkeit eines räumlichen Politikmodells nach dem links-rechts Schema nicht nur im Bereich der Gesetzgebung, sondern auch im Bereich der Wahlen. Auch in diesem Kapitel liegt die Stärke vor allem in der Differenziertheit der Analyse. So zeigt die Arbeit etwa, daß konsensuale Wahlentscheidungen durchaus als interessengeleitetes Verhalten von miteinander im Wettbewerb stehenden Akteuren verstanden werden können.

Insgesamt eröffnet die Untersuchung einen genaueren Blick auf die Bedeutung der parlamentarischen Wahlbefugnisse, indem sie die Wahl mitsamt ihren vielfältigen Randbedingungen als einen Modus einer interessengeleiteten Machtverteilung begreift, mit deren Hilfe Parlamente wirksam Politik steuern können.

*Dr. Sebastian Roßner, M.A.*

**Henrik Steglich: Rechtsaußenparteien in Deutschland. Bedingungen ihres Erfolgs und Scheiterns, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2010, 457 S., ISBN 978-3-525-36915-9, 63,95 €.**

Die politikwissenschaftliche Forschung zu rechtsextremistischen bzw. rechtspopulistischen Parteien in Deutschland hat eine Vielzahl von Monographien, Sammelbänden und Zeitschriftenartikeln hervorgebracht. Dies ist insofern bemerkenswert, da derartige Parteien im internationalen Vergleich elektoral und organisatorisch

eher als schwach zu bezeichnen sind. Die deutsche Vergangenheit, insbesondere natürlich das fatale Wirken der Nationalsozialisten vor und im Zweiten Weltkrieg, mag für diese enorme wissenschaftliche Aufmerksamkeit ursächlich sein. Die Fülle von Arbeiten zu den aktuellen Formen des Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in Deutschland teilt sich in zwei große Blöcke: Einerseits werden die angebotsseitigen Faktoren ihres Erfolges bzw. Misserfolges in Augenschein genommen, insbesondere in Form von deskriptiven Darstellungen der Geschichte, Organisation und Programmatik derartiger Parteien. Andererseits wird insbesondere von der empirischen Wahlforschung die Nachfrageseite analysiert, vor allem die individuellen und kontextbezogenen Determinanten des Wahlverhaltens zugunsten von NPD, DVU, Republikanern und anderen, kurzlebigeren Formationen.

Angesichts der Plethora von wissenschaftlichen Analysen ist erstaunlich, dass Darstellungen, die die Angebots- und Nachfrageseite des Erfolgs von rechtsextremistischen und rechtspopulistischen Parteien in Deutschland zusammenbringen, sehr rar gesät sind. Henrik Steglich hat sich in seiner 2009 an der Technischen Universität Dresden angenommenen Dissertation genau dieser Forschungslücke gewidmet und sie mit der in der Rechtsextremismusforschung noch nicht sehr weit verbreiteten Forschung zu politischen Gelegenheitsstrukturen, die den Erfolg derartiger Parteien darüber hinaus beeinflussen, verbunden. Entstanden ist ein voluminöses Werk, das methodisch versiert die Trias von Angebot, Nachfrage und Gelegenheitsstrukturen in ihrer Wirkung auf den Erfolg bzw. den Misserfolg von Rechtsaußenparteien untersucht.

Die Arbeit Steglichs steht methodisch in der Tradition der „Qualitative Comparative Analysis“ (QCA) nach Ragin, wobei er sich konkret des „fuzzy set“-Ansatzes bedient. Er analysiert das Abschneiden der jeweils erfolgreichsten Rechtsaußenpartei bei 57 Landtagswahlen im Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2005 in Abhängigkeit von sieben Einflussgrößen: der Aktualität von Wahlkampfthemen der extremen Rechten, den ökonomischen Rahmenbedingungen, der Verankerung der etablierten Parteien, der Wett-

bewerbsituation im jeweiligen Parteiensystem, der organisatorischen Stärke der Rechtsaußenparteien, der Intensität des von ihnen geführten Wahlkampfes und des ideologischen Profils dieser Parteien. In seinen Analysen stellt Steglich fest, dass die Aktualität von Wahlkampfthemen der Rechtsaußenparteien die einzige notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für deren Erfolg darstellt. Vielmehr identifiziert er fünf spezifische Kombinationen von bis zu vier der sieben Einflussgrößen, die als hinreichende Bedingung für den Erfolg von Rechtsaußenparteien gelten können. Ein Beispiel soll seine Vorgehensweise illustrieren: Die QCA ergibt etwa, dass die extreme Rechte erfolgreich ist, wenn ihre Wahlkampfthemen auf Resonanz stoßen, die etablierten Parteien schwach verankert sind und sie eine sehr aufwendige Kampagne führen, selbst wenn die jeweilige Partei nur über schwache Organisationsstrukturen verfügt. Diese Konstellation hat sich etwa im Fall des Erfolgs der DVU bei der Landtagswahl 1998 in Sachsen-Anhalt realisiert.

Henrik Steglich gelingt es mit seiner Dissertation, eine wichtige Forschungslücke in der politikwissenschaftlichen Analyse des Erfolgs von Rechtsaußenparteien zu schließen. Mit einem sehr originellen Ansatz beleuchtet er die Interaktionen zwischen angebots- und nachfrageseitigen Erfolgsbedingungen sowie politischen Gelegenheitsstrukturen. Trotz der methodisch versierten Herangehensweise gelingt es Steglich, seine Ergebnisse stets verständlich zu präsentieren und durch Rekurs auf konkrete Beispiele zu illustrieren.

*Dr. Tim Spier*

**Melanie Werner: Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien. Probleme des Vorschlagsrechts nach BWG und EuWG, Universitätsverlag Osnabrück bei V&R unipress, Berlin 2010, 289 S., ISBN 978-3-89971-628-3, 34,90 €**

Die Kandidatenaufstellung der politischen Parteien für staatliche Wahlen ist eine wichtige Schnittstelle zwischen der Parteiautonomie ei-

nerseits und den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine demokratisch legitimierte staatliche Wahl andererseits. Dennoch überlässt das Parteiengesetz in § 17 die Ausgestaltung des Verfahrens in weiten Teilen den Parteisatzungen und gibt ausdrücklich lediglich eine geheime Wahl der Kandidaten vor. Weitere Vorgaben für das Verfahren finden sich nur noch in §§ 21 BWahlG und § 10 EuWG. De facto ist aber mit den Vorentscheidungen in den Parteien bereits festgelegt, welche Personen überhaupt erst wählbar sind, denn Wahlvorschläge von parteilosen Bürgern sind angesichts der Hürde des § 20 III BWahlG verschwindend gering. Die innerparteiliche Kandidatenkür ist damit eine zentrale Vorbereitungshandlung für staatliche Wahlen. Aus diesem Grund müssen bereits in diesem Stadium grundlegende demokratische Regeln eingehalten werden, damit die demokratische Legitimationskette der anschließenden öffentlichen Wahl nicht unterbrochen wird. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die durch § 17 PartG eröffnete Satzungsautonomie der Parteien tatsächlich verfassungs- und gesetzeskonform ausgeübt wurde, dies insbesondere mit Blick auf die durch die Verfassung aufgestellten Anforderungen an eine demokratische Wahl. Zu überprüfen sind Verfahrensvorschriften, die die einzelnen Parteien erlassen haben, um den Vorgang der Wahl aus ihrer Sicht ökonomisch und effektiv zu gestalten. Diese Frage bildet den Kern der Arbeit von Werner. Damit liefert sie einen wertvollen Beitrag zu einem bislang nur wenig bearbeiteten Feld des Parteienrechts. Eine umfassende Analyse zu allen satzungsrechtlichen Regelungen der Kandidatenaufstellung im Zusammenhang hat es noch nicht gegeben.

Die Abhandlung kann in zwei grundlegende Teile gegliedert werden. Der erste ist als rechtliche und tatsächliche Grundlagenermittlung zu verstehen, die Analyse einer Konformität von Satzungsrecht der Parteien mit höherrangigem Recht erfolgt in einem zweiten Schritt. Werner arbeitet zunächst heraus, welche Anforderungen Verfassungs- und einfaches Recht an das Verfahren der Kandidatenaufstellung innerhalb der Parteien stellen. Sie nimmt ausführlich zur Reichweite der Parteienfreiheit aus Art. 21 I 1

GG und den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 I 1 GG Stellung, sodann erläutert sie die Konkretisierungen der §§ 21 III BWahlG und 10 III EuWG. Auch die staatliche Rechtsprechung wird zur Ermittlung der Anforderungen an die Kandidatenaufstellung bemüht, eine Beleuchtung der Entscheidungen der Parteischiedsgerichte findet jedoch nicht statt. Diese Darstellung bleibt überwiegend abstrakt, es fehlt ein direkter Bezug zu den möglichen Details der Kandidatenaufstellung. Im darauffolgenden Schritt wird den gesetzlichen Forderungen die tatsächliche Ausgestaltung in den Satzungen der im Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Parteien gegenübergestellt. Durch Betrachtung der Bundes- sowie relevanten Landessatzungen gelingt Werner eine genaue und sehr umfangreiche empirische Ermittlung dessen, was CDU, CSU, SPD, Die Grünen, FDP und die Linke für die parteiinterne Kandidatenwahl festgesetzt haben. Dabei treten Regelungen über Frauenquoten, Quoren für Kandidatenvorschläge, Vorstellungsrechte der Bewerber und alternierende Bewerberaufstellungen zutage, die zum Teil auch in einen historischen Kontext gestellt werden. Zum Abschluss jedes parteibezogenen Abschnitts nimmt Werner eine Synopse zum geltenden Gesetzesrecht vor. Damit erhält der Leser einen umfangreichen Überblick über die grundlegenden rechtlichen Maßstäbe für die Überprüfung der Kandidatenaufstellung einerseits und die satzungsmäßige Umsetzung der Parteien andererseits. Allerdings ist die Lektüre der reinen Darstellung, die fast die Hälfte des Buches ausmacht, recht schwerfällig. Der Wunsch des Lesers nach einer wertenden Stellungnahme zu den Parteisatzungen bleibt zunächst unerfüllt.

Diese erwartet den Leser erst im zweiten Teil der Arbeit, in dem Werner die Konformität der soeben dargestellten Satzungsbestimmungen mit höherrangigem Recht überprüft. Mit dem unbeschränkten Vorschlagsrecht gem. §§ 21 III 2, 3 BWahlG und 10 III 2, 3 EuWG seien beispielsweise die Festlegung einer Frauenquote, das Verfahren der Blockwahl und die Forderung von Quoren für Personalvorschläge nicht vereinbar, was in zumindest dieser plakativen Form bestritten werden kann. Die verfassungsrechtliche Ana-

lyse der satzungsmäßigen Ausprägungen der Kandidatenwahl fällt sehr knapp aus. Das mag aus dem Anliegen Werners resultieren, im Anschluss die §§ 21 III 2 und 3 BWahlG, 10 III 2 und 3 EuWG selbst einer verfassungsrechtlichen Kontrolle zu unterziehen. Ihrer Ansicht nach beschränken diese Vorschriften die Parteienfreiheit aus Art. 21 I 2 GG in unverhältnismäßiger Weise, weil sie den Parteien zu strikte Vorgaben für das Verfahren der Kandidatenaufstellung auferlegen. Das habe zur Folge, dass die Verfahrensbestimmungen der Parteien, die nun gegen verfassungswidriges höherrangiges Recht verstoßen, rechtmäßig sind, da die Nichtigkeit der §§ 21 III 2, 3 BWahlG und 10 III 2, 3 EuWG ipso iure und ex tunc eintrete. Die Begründung dieser Aussage bleibt dabei verborgen, ebenso leuchtet der komplizierte Argumentationsgang nicht auf Anheb ein. Werner beendet ihre Ausführungen mit einer kurzen Darstellung der verfahrensrechtlichen Instrumente, die zur Verfügung stehen, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften bei der Kandidatenaufstellung zu überprüfen.

Verdienst dieses Werkes ist es, in übersichtlicher und umfangreicher Form eine tatsächliche Aufnahme der Kandidatenaufstellung auf Gesetzes- und Satzungsebene abzubilden. In dieser Form ist eine gründliche Darstellung bisher noch nicht erfolgt und verdient Anerkennung. Sicherlich erfordert die Problematik der Kandidatenaufstellung wegen der Überschneidung von Wahl- und Parteienrecht innerhalb der Norm des § 17 PartG einen genauen Überblick über die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, die bei der Kontrolle der Kandidatenaufstellung anzulegen sind; erst dann erhält man ein Instrument zur Begutachtung der einzelnen Parteisatzungen. Allerdings ist diese Grundlage im Vergleich zum wesentlichen Teil der Arbeit, nämlich die tiefgehende Analyse des Satzungsrechtes, zu ausschweifend geraten. Das schlägt sich auch in dem Aufbau der eigentlichen rechtlichen Bewertung nieder, denn dort ist die Autorin gezwungen, erneut auf die bereits grundsätzlich dargestellten Voraussetzungen zurückzugreifen. Trotz dieser Schwierigkeiten gelingt es Werner, die rechtliche Einhegung der Kandidatenaufstellung strukturiert darzustellen

und notwendige Überprüfungsmaßstäbe aus Verfassungs- und einfachem Recht zu kondensieren.

*Hana Kühn*

**Stefan Zotti: Politische Parteien auf europäischer Ebene - Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Nomos, Baden-Baden 2010, 113 S., ISBN 978-3-8329-5647-9, 19,90 €.**

Das Buch von Stefan Zotti basiert auf einer an der Donau-Universität Krems vorgelegten Abschlussarbeit des Post-Graduate Europastudiums European Advanced Studies (EURAS). Der Autor hat einen auch im Bezug auf das Thema interessanten Hintergrund: Zotti ist promovierter Theologe, studierte European Studies an der Donau-Universität Krems, war zuvor parlamentarischer Mitarbeiter und ist seit 2010 Mitglied des Kabinetts von EU-Kommissar Johannes Hahn.

„Politische Parteien sind ein essenzieller Bestandteil der modernen Demokratie und aus dieser kaum wegzudenken“, wie der Autor treffend zu Beginn seiner Einleitung feststellt. Seit dem Vertrag von Maastricht mit seinem Art. 138a und den Regelungen über politische Parteien und deren Finanzierung auf europäischer Ebene in der Verordnung vom 4. November 2001 sind die Regelungen über politische Parteien auch auf europäischer Ebene zum integralen Bestandteil des europäischen Demokratiekonzeptes geworden.

Nach einer kurzen Einleitung wird im zweiten Kapitel der Studie die Entstehungsgeschichte der europäischen Parteien nachgezeichnet, die bei der Gründung der EGKS ansetzt. Zwangsläufig wird hier auch eine im europäischen Kontext schwierige Klärung des Begriffs der politischen Parteien vorgenommen, die an den Funktionen, die Parteien in politischen Systemen zu erfüllen haben, ansetzt und die Besonderheiten des politischen Systems der EU beachtet. Das dritte Kapitel widmet sich der primärrechtlichen Verankerung der politischen Parteien. Die entsprechenden Artikel im EUV und AEUV werden von ihrer Entstehung, über ihre Weiterentwicklung bis hin zu ihrer heutigen Ausformulierung analysiert.

Die Verordnung über die Regelung für politische Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung vom 4. November 2003, wird auf der Grundlage der damaligen vertraglichen Grundlage im vierten Kapitel dargestellt. Die Diskussion um die Verordnung wird unter Darstellung der politischen Hintergründe nachgezeichnet. Die Darstellung und Analyse der im Jahre 2007 erfolgten Überarbeitung der Verordnung bildet den Abschluss dieses Kapitels. Im fünften und letzten Kapitel wirft der Autor dann die Frage auf, ob „politische Parteien auf europäischer Ebene im Rahmen der geltenden europäischen Regelungen zu einem Motor der Integration und der Demokratisierung der EU werden“.

Die Studie von Zotti hat den großen Verdienst, eine übersichtliche und gute Darstellung der Entwicklung der politischen Parteien auf europäischer Ebene zu bieten. Der unkundige Leser findet hier auf gut 100 Seiten schnell einen aktuellen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen für politische Parteien auf europäischer Ebene, untermauert mit, für das weitere Verständnis nützlichen, politischen Hintergrundinformationen, zur Entstehungsgeschichte und Weiterentwicklung der Normen.

Über eine Bestandsaufnahme geht die Studie allerdings nicht hinaus. Der informierte Leser findet im abschließenden fünften Kapitel des Buches keine neuen Erkenntnisse über die Entwicklung der europäischen politischen Parteien oder die Entwicklung der diese betreffenden Normen. Auch hier wird das in der Literatur intensiv Diskutierte gut und übersichtlich zusammengetragen, geht aber nicht darüber hinaus. Die in der Arbeit verwendete Literatur ist recht übersichtlich. Es überrascht ein wenig, dass auch der recht umfangreiche, gute und einschlägige Sammelbandbeitrag der ebenfalls aus Österreich stammenden Autoren Eberhard und Lachmayer<sup>2</sup> keine Berücksichtigung gefunden hat.

*Dr. Heike Merten*

<sup>2</sup> Harald Eberhard/ Konrad Lachmayer, Europäische politische Parteien und deren Finanzierung als Aspekt des europäischen Demokratisierungsprozesses, in: Gerrit Manssen (Hrsg.), Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa, 2007, 215 – 253.

## Rechtsprechungsübersicht

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

VfGH Wien, Urteil vom 03.12.2009 – W I-6/09, in: ÖJZ 2010, S. 285 (Wahlanfechtungen der OÖ Landtagswahl und Gemeinderatswahl der Stadt Steyr, NVP).

BVerwG, Urteil vom 21.07.2010 – 6 C 22/09, in: DVBl. 2010, S. 1370 (Beobachtung eines Abgeordneten durch den Verfassungsschutz des Bundes war rechtmäßig).

BVerwG, Urteil vom 30.09.2009 – 6 C 29/08, in: NVwZ-RR 2010, S. 225-227 (Unzuverlässig im Sinne des Waffengesetzes ist auch derjenige, der verfassungsfeindliche Bestrebungen im Rahmen der Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen politischen Partei verfolgt).

BVerwG, Beschluss vom 10.08.2010 – 6 B 16/10, online veröffentlicht bei juris (Beteiligungsfähigkeit politischer Parteien).

BAG, Beschluss vom 17.03.2010 – 7 ABR 95/08, in: NJW 2010, S. 3322-3326 (Parteilpolitische Betätigung des Betriebsrats – Unterlassungsanspruch).

OLG München, Beschluss vom 09.02.2010 – 5 St RR (II) 9/10, in: NJW 2010, S. 2150-2152 (Vorwurf der Volksverhetzung wegen Text-Bildkombination auf NPD-Wahlplakat).

OLG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22.10.2010 – 17 U 14/10, in: GRURPrax 2011, S. 11 (Berechtigung der Verwendung der Bezeichnung „Freie Wähler“ auf einer Internet-Webseite).

LG Düsseldorf, Urteil vom 05.05.2010 – 12 O 111/10, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Unterlassung von Äußerungen hinsichtlich gemeinsam geplanter Aktionen, Demonstrationen und Kundgebungen zweier politischer Parteien).

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 18.05.2010 – 14 K 5459/08, online veröffentlicht bei juris (Auflagen für eine NPD Versammlung).

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 07.10.2010 – 3 K 1496/07, online veröffentlicht bei juris (Keine Beurlaubung einer Studienrätin zum Zwecke der Abgeordnetentätigkeit).

VG Saarlouis, Urteil vom 08.07.2010 - 6 K 214/08, online veröffentlicht bei (Beobachtung der Partei „Die Linke“ durch den Verfassungsschutz im Saarland).

Bundesparteigericht der CDU, Beschluss vom 23.11.2010 – CDU-BPG 3/2010, nicht veröffentlicht (Anfechtung einer Vorstandswahl, „fliegende Ortsvereine“).

### 2. Chancengleichheit

VerfGH Saarland, Urteil vom 01.07.2010 – Lv 4/09, in: NVwZ-RR 2010, S. 785-786 (Beginn der „Vorwahlzeit“ bei Landtagswahlen; Verstoß gegen Neutralitätsgebot; unzulässige Wahlwerbung der Landesregierung zugunsten der CDU im Wahlkampf zur Landtagswahl 2009).

BVerwG, Beschluss vom 10.08.2010 – 6 B 16/10, online veröffentlicht bei juris (Beteiligungsfähigkeit politischer Parteien; NPD; Beeinträchtigung des Kreisverbandes in seiner Chancengleichheit lässt sich nicht durch den Verweis auf die Möglichkeit zur Mitbenutzung des Girokontos einer anderen Parteigliederung verneinen).

VGH Bayern, Beschluss vom 29.04.2010 – 4 CE 10/835, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Überlassung einer Konzert- und Kongresshalle an die NPD).

- OVG Bautzen, Beschluss vom 19.04.2010 – 4 A 410/09, in: NVwZ-RR 2010, S. 779-780 (Anfechtung einer Bürgermeisterwahl; Begriff der Wahlbeeinflussung).
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.06.2010 – OVG 3 S 40/10, in: NVwZ-RR 2010, S. 765-766 (Vergabe von Räumlichkeiten an politische Parteien).
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.01.2011 – OVG 3 S 2/11, online veröffentlicht bei juris (Nutzung einer kommunalen Einrichtung durch eine politische Partei, parteiinterne Festveranstaltung anlässlich der Verschmelzung mit einer anderen Partei).
- OVG NRW, Urteil vom 14.12.2009 – 16 A 1822/07, nicht veröffentlicht (Anspruch NPD auf Eröffnung eines Girokontos).
- OVG NRW, Beschluss vom 06.05.2010 – 11 B 563/10, in: NVwZ-RR 2010, S. 779-780 (Straßenrechtliche Sondernutzung – hier: Plakatieren zu Wahlkampfzwecken an Laternenmasten).
- OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 05.11.2010 – 4 M 221/10, online veröffentlicht bei juris (Zulassung einer Partei zu einer öffentlichen Einrichtung).
- OVG Schleswig, Beschluss vom 26.01.2010 – 2 MB 28/09, online veröffentlicht bei juris (Anspruch der DVU auf Eröffnung eines Girokontos).
- VG Bayreuth, Beschluss vom 22.03.2010 – B 3 E 10/73, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Überlassung einer Konzert- und Kongresshalle an die NPD).
- VG Berlin, Beschluss vom 01.06.2010 – 2 L 72.10, nicht veröffentlicht (Vergabe von Räumlichkeiten an politische Parteien).
- VG Berlin, Urteil vom 16.07.2010 – 2 K 93/09, online veröffentlicht bei juris (Zugang zu Räumen für nicht verbotene Parteien).
- VG Berlin, Beschluss vom 07.01.2011 – 2 L 177.10, nicht veröffentlicht (Nutzung einer kommunalen Einrichtung durch eine politische Partei, parteiinterne Festveranstaltung anlässlich der Verschmelzung mit einer anderen Partei).
- VG Dresden, Urteil vom 09.09.2009 – 4 K 1713/08, in: LKV 2009, S. 573-575 (Gegenleistung für Wiederwahl; erfolgreiche Anfechtung einer Wahl zum Oberbürgermeister).
- VG Dresden, Urteil vom 29.04.2009 – 4 K 1333/08, online veröffentlicht bei juris (Anfechtung einer Bürgermeisterwahl wegen Wahlbeeinflussung).
- VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 30.03.2010 - 14 L 295/10, online veröffentlicht bei juris (Wird die Wahlwerbung durch staatliche Auflagen in ihrem Umfang begrenzt, hat der Staat die "kleinen Parteien" im Rahmen der abgestuften Chancengleichheit zu berücksichtigen).
- VG Gera, Beschluss vom 06.07.2010 – 2 E 465/10 Ge, 2 E 465/10, in: ThürVBl. 2010, S. 234-236 (Aufruf eines Oberbürgermeisters in "Öffentlichen Bekanntmachungen" zum Protest gegen eine angemeldete Demonstration).
- VG Gießen, Beschluss vom 21.04.2010 – 8 K 267/10.GI, in: HGZ 2010, S. 192-193 (Anfechtung einer Bürgermeisterwahl wegen überhöhten Kautionsverlangens für die Vermietung einer Halle).
- VG Gießen, Beschluss vom 10.08.2010 – 8 K 1956/10.GI, nicht veröffentlicht (Fortsetzungsfeststellungsklage wegen überhöhten Kautionsverlangens für die Vermietung einer Halle).
- VG Gießen, Urteil vom 14.07.2010 – 8 K 69/09.GI, online veröffentlicht bei juris (Eröffnung eines Girokontos).

VG Halle (Saale), Beschluss vom 26.10.2010 – 6 B 207/10, nicht veröffentlicht (Zulassung einer Partei zu einer öffentlichen Einrichtung).

VG Köln, Beschluss vom 04.05.2010 – 18 L 589/10, online veröffentlicht bei juris (Wahlplakatierung an Laternenmasten).

VG Meiningen, Urteil vom 24.06.2010 – 8 K 677/08 Me, in: ThürVBl. 2010, S. 236-237 (Jedenfalls außerhalb der Wahlkampfzeiten ist eine Wahlwerbung durch Aufstellen von Plakaten eine Sondernutzung und gebührenpflichtig).

VG Münster, Urteil vom 30.04.2010 – 1 K 993/08, online veröffentlicht bei juris (Kontoeröffnung für eine politische Partei bei Sparkasse).

### **3. Parteienfinanzierung**

EuGH, Urteil vom 06.10.2009 – C-267/08, in: EuZW 2010, S. 898-899 (Werbeaktivitäten von Unterorganisationen politischer Parteien keine wirtschaftliche Tätigkeit).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15.06.2010 – OVG 3 N 107/08, online veröffentlicht bei juris (Parteienfinanzierung; staatliche Teilfinanzierung; Rechenschaftsbericht unrichtig; Spenden; Rückforderung).

VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126/09, online veröffentlicht bei juris (Rückforderung staatlicher Mittel; rechtswidrige Spenden des damaligen NRW-Landesvorsitzenden der FDP).

VG Berlin, Urteil vom 14.01.2010 – 2 K 118/09, online veröffentlicht bei juris (Begriff der Spende und Wahlkampf für eine andere Partei; fehlerhafter Rechenschaftsbericht der Partei Die Linke).

VG Berlin, Urteil vom 3. Dezember 2010 – 2 K 108.10, nicht veröffentlicht (Rückforderung staatlicher Mittel; Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht der NPD).

FG München, Urteil vom 07.07.2009 – 6 K 3583/07, in: EFG 2009, S. 1823-1825 (Haftung für Aufwandsspenden an eine politische Partei).

### **4. Parteien und Parlamentsrecht**

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 26.07.2010 – 2 BvR 2227/08, 2 BvR 2228/08, in: DstRE 2010, S. 1058-1059 (Steuerliche Berücksichtigung der Abgeordnetenpauschale verfassungsrechtlich zulässig).

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 26.11.2009 – Vf. 32-IVa-09, in: BayVBl. 2010, S. 298-303 (Bayerischer Landtag; Parlamentsautonomie; Selbstorganisationsrecht; Landtagsausschuss; Größe).

VerfGH Berlin, Urteil vom 14.07.2010 – VerfGH 57/08, in: LKV 2010, S. 414-417 (Akteneinsicht des Abgeordneten).

VerfGH Sachsen, Urteil vom 20.04.2010 – Vf. 54-I-09, online veröffentlicht bei juris (Antwortpflicht der sächsische Staatsregierung auf Kleine Fragen).

VGH Bayern, Beschluss vom 28.09.2009 – 4 ZB 09/858, in: BayVBl. 2010, S. 248-249 (Besetzung der Kreisausschüsse; Übertritt zu einer anderen Fraktion; Ausschusswirksamkeit; Fraktionsgemeinschaft)

OVG Bremen, Urteil vom 20.04.2010 – 1 A 192/08, online veröffentlicht bei juris (Gewährung von Fraktionsstatus in Gemeindevertretung).

OVG Koblenz, Beschluss vom 04.02.2010 – 2 A 11246/09, in: NVwZ-RR 2010, S. 448 (Eine Stadtratsfraktion verliert mit dem Ablauf der Wahlperiode ihre Existenz und ist deshalb im Verwaltungsprozess nicht mehr beteiligungsfähig im Sinne des § 61 Nr. 2 VwGO).

VG Bremen, Urteil vom 05.03.2010 – 1 K 1937/07, online veröffentlicht bei juris (Gewährung von Fraktionsstatus in Gemeindevertretung).

## 5. Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 25.02.2010 – 2 BvC 6/07, online veröffentlicht bei juris (Erledigung einer Wahlprüfungsbeschwerde bzgl. der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag mit Ablauf der betroffenen Legislaturperiode - negatives Stimmgewicht).

BVerfG, Beschluss vom 18.10.2010 – 2 BvR 2174/10, in: NVwZ-RR 2010, S. 945-946 (Keine Individualverfassungsbeschwerde zum BVerfG bei Landtagswahlen).

BVerfG, Beschluss vom 18.10.2010 – 2 BvC 3/10, online veröffentlicht bei juris (Verwerfung einer Wahlprüfungsbeschwerde mangels Beitritt von 100 Wahlberechtigten gem. § 26 Abs. 3 S. 2 Alt. 2 EuWG).

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 26.10.2010 – 2 BvR 1913/09, online veröffentlicht bei juris (Kreistagswahl in Bayern - Verschiebung der Stimmengewichtung bei Listenverbindungen).

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10.11.2010 – 2 BvR 1946/10, online veröffentlicht bei juris (Unzulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen Verletzung des passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene mangels rügefähigen Rechts).

StGH Bremen, Urteil vom 08.04.2010 – St 3/09, in: NordÖR 2010, S. 198-200 (Normenkontrollverfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Sitzverteilungsverfahrens).

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 10.05.2010 – Vf. 49-III-09, in: BayVBl. 2010, S. 531-535 (Gültigkeit der Landtagswahl 2008; Wahlbeanstandung; Fristende; 5%-Sperrklausel; Sitzverteilung).

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 26.10.2009 – Vf. 16-VII-08, in: BayVBl. 2010, S. 140-142 (Verfassungsmäßigkeit des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens bei Wahl der Gemeinderäte).

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 08.12.2009 – Vf. 47-III-09, in: BayVBl. 2010, S. 172-174 (Landtagswahl 2008; Wahlprüfung durch den Verfassungsgerichtshof; Kandidatenaufstellung; geheime Abstimmung).

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 08.12.2009 – Vf.47-III-09, in: NVwZ-RR 2010, S. 213-214 (Voraussetzungen der geheimen Abstimmung bei der Kandidatenaufstellung für Landtagswahl).

VerfGH Brandenburg, Beschluss vom 17.06.2010 – VfGBbg 24/10, online veröffentlicht bei juris/BeckRS 2010, 50058 (Mandatsverlust; Wahlprüfung; Wahlprüfungsentscheidung).

VerfGH Brandenburg, Beschluss vom 19.08.2010 – VfGBbg 25/10, online veröffentlicht bei juris/BeckRS 2010, 52677 (Wahlprüfungsbeschwerde muss hinreichend begründet und substantiiert sein; Mandatsverteilung; Wahlfehler).

VerfGH Schleswig-Holstein, Urteil vom 30.08.2010 – LVerfG 3/10, in: NordÖR 2010, S. 389-400 (Wahlssystem zum Schleswig-Holsteinischen Landtag).

VerfGH Schleswig-Holstein, Urteil vom 30.08.2010 – LVerfG 1/10, in: NordÖR 2010, S. 401-408 (Wahlssystem zum Schleswig-Holsteinischen Landtag).

- BVerwG, Urteil vom 28.04.2010 – 8 C 18/08, in: NVwZ-RR 2010, S. 818-822 (Zulässigkeit gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl ehrenamtlicher Gemeindevorstandsmitglieder durch die Gemeindevertretung).
- BVerwG, Urteil vom 09.12.2009 – 8 C 17/08, in: NvwZ 2010, S. 834-837 (gemeinsamer Wahlvorschlag mehrerer Fraktionen zur Besetzung der Ausschüsse der Gemeindevertretung; Koalitionsvertrag).
- VGH Bayern, Beschluss vom 16.07.2009 – 4 ZB 09/26, online veröffentlicht bei juris (Kreistagswahl in Bayern - Verschiebung der Stimmengewichtung bei Listenverbindungen).
- OVG Bautzen, Beschluss vom 19.04.2010 – 4 A 410/09, in: SächsVBl. 2010, S. 193-195 (Kommunalwahlkampf; Neutralitätsgebot; unerlaubte Wahlbeeinflussung; unbefugte Wappennutzung).
- OVG Greifswald, Beschluss vom 04.05.2010 – 2 L 177/09, in: NVwZ-RR 2010, S. 778-779 (Anfechtung einer Kommunalwahl wegen Übernahme der Fahrtkosten von Wählern).
- OVG NRW, Beschluss vom 05.11.2010 – 15 A 860/10, online veröffentlicht bei juris (Kommunalwahlrecht – Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl – hier: Unzulässigkeit der Klage mangels Klagebefugnis).
- VG Aachen, Urteil vom 27.05.2010 – 4 K 125/10, online veröffentlicht bei juris (Vergrößerung der Sitzzahl des Rates infolge von Überhang- und Ausgleichsmandaten).
- VG Düsseldorf, Urteil vom 16.04.2010 – 1 K 314/10, in: NWVBl. 2010, S. 405-408 (Grundsatz der Gleichheit der Wahl bei einer Verhältniswahl).
- VG Gelsenkirchen, Gerichtsbescheid vom 02.03.2010 – 15 K 86/10, in: Städte- und Gemeinderat 6 (2010), S. 33-34 (Klage gegen Wiederholungswahl).
- VG Minden, Urteil vom 24.02.2010 – 3 K 3343/09, online veröffentlicht bei juris (Kommunalwahlrecht: Verstoß gegen das Öffentlichkeitsgebot, Auswirkung auf das Wahlergebnis).
- VG Trier, Urteil vom 03.11.2009 – 1 K 438/09. TR, in: LKRZ 2010, S. 78 (Neufeststellung eines Kommunalwahlergebnisses).

## Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 16 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“, S. 162 ff. aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im Wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 2010 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

*Aaken, Anne van*: Regulierung durch Transparenz: Verhaltensweisen für Parlamentarier und ihre Realfolgen, in: *Der Staat* 49 (2010), S. 369-403.

*Alemann, Ulrich von/ Morlok, Martin/ Krüper, Julian (Hrsg.)*: (Partei-) Politik im Zeichen des Marketing, Baden-Baden 2010.

*Alemann, Ulrich von* (unter Mitarbeit von Philip Erbenbraut und Jens Walther): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2010.

*Althaus, Marco*: Überholtes Parteienrecht, in: *Politik und Kommunikation* 2010, S. 20-21.

*Arnim, Hans-Herbert von*: Doppelalimentation von Europaabgeordneten – Gesetzeslücke oder Fehlinterpretation?, in: *DÖV* 2010, S. 197-203.

*Austermann, Philipp*: Spenden an Abgeordnete, in: *ZParl* 2010, S. 527-534.

*Becker, Florian*: Verfassungswidrigkeit des schleswig-holsteinischen Landeswahlgesetzes, in: *NVwZ* 2010, S. 1524-1529.

*Beckmann, Martin/ Wittmann Antje*: Das Recht auf Wahrheit bei der Kommunalwahl – Zu den Folgen einer Missachtung der Wahrheitspflicht im Kommunalwahlkampf, in: *NWVBl.* 2010, S. 81-87.

*Behnke, Joachim*: Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen, in: *KritV* 1 (2010), S. 3-28.

*Behnke, Joachim*: Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: *ZParl* 2010, S. 247-260.

*Betzinger, Michael*: Parteisponsoring, in: *DVBl.* 2010, S. 1204-1212.

*Bolay, Raphael*: Erfolgreiche Linke, gescheiterte Rechte, Ursachen für die Asymmetrie des deutschen Parteiensystems, Marburg 2010.

*Brunnemann, Daniel*: Auslaufmodell Volkspartei? Wie die Volksparteien sich selbst das Grab schaufeln, Marburg 2010.

*Bülow, Marco*: Wir Abnicker. Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter, Berlin 2010.

*Bukow, Sebastian/ Seemann, Wenke*: Die Große Koalition. Regierung - Politik - Parteien 2005-2009, Wiesbaden 2010.

*Burhenne, Wolfgang E./ Kunz, Ursula*: Recht und Organisation der Parlamente, Systematische Sammlung des Verfassungs- und Wahlrechts, der Geschäftsordnungen und aller sonstigen Materialien der Parlamente des Bundes und der Länder, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen, Berlin 2010.

*Bußjäger, Peter*: Freistellung von Abgeordneten für Betreuungszwecke. Zeitgemäße Neuerung oder eine verpönte Form des Mandats auf Zeit?, in: *ZParl* 2010, S. 42-49.

*Cao, Ci*: Parteien als Eigentümer von Medien, Frankfurt am Main (u.a.) 2010.

*Deiseroth, Dieter*: Der sog. Spiegelbildlichkeitsgrundsatz und die Wahl der Ausschüsse von Kommunalvertretungen. Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 09.12.2009 – 6 C 17/08, in: jurisPR-BVerwG 19/2010 Anmerkung 6.

*Deiseroth, Dieter*: Zulässigkeit gemeinsamer Wahlvorschläge für die Wahl ehrenamtlicher Gemeindevorstandsmitglieder durch die Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung). Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 28.04.2010 – 8 C 18/08, in: jurisPR-BVerwG 18/2010 Anmerkung 3.

*Deubert, Michael*: Listenverbindungen als zulässige Zählgemeinschaften bei Gemeinde- und Landkreiswahlen, in: BayVBl. 2010, S. 717-719.

*Dittberner, Jürgen*: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, Wiesbaden 2010.

*Edathy, Sebastian*: Für ein NPD-Verbot, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2010, S. 32-34.

*Egle, Christoph/ Zohlnhöfer, Reimut*: Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009, Wiesbaden 2010.

*Frenz, Walter*: Abgeordneterechte, in: JA 2010, S. 126-128.

*Gabriel, Oscar W./ Holtmann, Everhard*: Der Parteistaat – ein immerwährendes demokratisches Ärgernis? Ideologiekritische und empirische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte, in: ZfP 2010, S. 307-328.

*Geiling, Heiko (Hrsg.)*: Die Krise der SPD. Autoritäre oder partizipatorische Demokratie, Berlin 2009.

*Gehne, David/ Spier, Tim (Hrsg.)*: Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann, Wiesbaden 2010.

*Gehse, Oliver*: Vorstandsmitglieder kraft Amtes in politischen Parteien, 1. Aufl. Baden-Baden 2010.

*Gelber, Theresia Anna*: Das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG am Beispiel des NPD-Verbotsverfahrens, in: Osnabrücker Beiträge zur Parteienforschung, Band 4, 1. Aufl., Göttingen 2010.

*Goeke, Martin*: Parteien, Parteiensysteme und Gewaltenkonflikt, Marburg 2010.

*Groß, Markus*: Direktwahl ohne Stichwahl? – Einige Anmerkungen zur demokratischen Legitimation kommunaler Wahlbeamter, in: LKRZ 2010, S. 93-98.

*Heinig, Michael*: Sponsoring von Parteiveranstaltungen, in: JZ 2010, S. 485-495.

*Henneke, Hans-Günter/ Ritgen, Klaus*: Die Direktwahl der Landräte – Rechtliche Grundlagen, kommunale Praxis und verfassungsrechtliche Vorgaben -, in: DÖV 2010, S. 656-676.

*Heul, Guido*: Die Bedeutung des demographischen Wandels für die innerparteiliche Partizipation, Repräsentanz und Themenstellung der älteren Parteimitglieder der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Dortmund 2010.

*Hettlage, Manfred C.*: Wer die Wahl hat, hat die Qual. Bis zum 30.6.2011 muss das Bundeswahlrecht geändert werden, in: BayVBl. 2010, S. 33-36.

*Hettlage, Manfred C.*: Bleibt die große Reform des Abgeordneten-Wahlrechts ein Traum?, in: BayVBl. 2010, S. 655-658.

- Hientzsch, Christina*: Die politische Partei in der Insolvenz, Baden-Baden 2010.
- Hientzsch, Christina*: „Gezwitscherte“ Wahlergebnisse – Veröffentlichung von Wählerbefragungen vor Ablauf der Zeit, in: DÖV 2010, S. 357-361.
- Hientzsch, Christina*: § 3 PartG – ein parteirechtliches Relikt? – Ein Beitrag zur Parteifähigkeit politischer Parteien –, in: JR 2010, S. 185-189.
- Hofmann, Klaus/ Naumann, Kolja*: Europäische Demokratie in guter Verfassung? Tagungsband zum Kolloquium von Mehr Demokratie e.V. und der Demokratie-Stiftung an der Universität zu Köln, Baden-Baden 2010.
- Holzner, Thomas*: Die Verfassungswidrigkeit des Bundeswahlrechts. Problemstellung und Lösung, in: ZG 2010, S. 167-192.
- Hopp, Gerhard/ Sebaldt, Martin/ Zeitler, Benjamin (Hrsg.)*: Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, Wiesbaden 2010.
- Hornig, Eike-Christian*: Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, Baden-Baden 2010.
- Huber, Peter M.*: Größe der Ausschüsse im Bayerischen Landtag, in: BayVBl. 2010, S. 289-298.
- Isensee, Josef*: Funktionsstörung im Wahlsystem: Das negative Stimmgewicht – Denkbare Lösungen eines Dilemmas, in: DVBl. 2010, S. 269-277.
- Jesse, Eckhard*: Die Bundestagswahl 2009 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik, in: ZParl 2010, S. 91-101.
- Jesse, Eckhard*: Die sächsische Landtagswahl vom 30. August 2009: Sachsens Vorreiterrolle für den Bund, in: ZParl 2010, S. 322-339.
- Jun, Uwe/ Höhne, Benjamin (Hrsg.)*: Parteien als fragmentierte Organisationen, Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse, Opladen & Farmington Hills 2010.
- Jutzi, Siegfried*: Ein Abgeordneter gegen alle Gewalten, in: LKRZ 2010, S. 36-40.
- Käbner, Anne*: Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Eine Untersuchung möglicher Regelungsinstrumente unter vergleichender Berücksichtigung der Besonderheiten der drei Staatsgewalten, Berlin 2010.
- Kehl, Peter*: Die Spendensau und das Bundesverfassungsgericht, in: Liberal 2010, S. 29-30.
- Klinger, Remo*: Neutrale Regierungen in der direkten Demokratie? – Abstimmungswerbung von Regierungen bei direktdemokratischen Gesetzgebungsinitiativen, in: LKV 2010, S. 164-167.
- Klüpfel, Annette*: Die EVP - auf dem Weg zu einer Europäischen Partei?: Ein Beispiel für transnationale Parteienbündnisse in der Europäischen Union: Organisationsstrukturen, Arbeitsweisen und Erfolgsstrategien, Passau 2010.
- Knaut, Annette*: Abgeordnete als Politikvermittler. Zum Wandel von Repräsentation in modernen Demokratien, Baden-Baden 2010.
- Kittner, Oliver*: Verfassungsrechtliche Bedenken bzgl. erweiterter Mandatssicherungsbestimmungen, in: DVBl. 2010, S. 893-901.
- Koch, Michael H./ Mohring, Mike*: Zur Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen – Zulässigkeit, Grenzen, Novellierungsbedarf, in: ThürVBl. 2010, S. 199-202.

- Köhler, Kristina*: Gerechtigkeit als Gleichheit? Eine empirische Analyse der objektiven und subjektiven Responsivität von Bundestagsabgeordneten, Wiesbaden 2010.
- Kohler, Uwe*: Politikfinanzierung. Probleme und Lösungen im Lichte von Law and Economics, Baden-Baden 2010.
- Kornmeier, Claudia*: Rede zu Protokoll – Der Bundestag formalisiert ein lange praktiziertes Verfahren-, in: DÖV 2010, S. 676-682.
- Korte, Karl-Rudolf*: Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden 2010.
- Kost, Andreas/ Rellecke, Werner/ Weber, Reinhold (Hrsg.)*: Geschichte der Parteien in den deutschen Ländern, München 2010.
- Kreutz, Marcus*: Der Fall Tauss oder: Wie weit darf ein Abgeordneter bei Recherchen gehen?, in: DÖV 2010, S. 599-606.
- Kropp, Sabine*: Die Ministerialbürokratie als Rollenpartner der Fachpolitiker in den Fraktionen, auf nationaler Ebene und im Mehrebenensystem der EU. Ergebnisse einer Studie über den Deutschen Bundestag, in: DÖV 2010, S. 413-422.
- Krumbholz, Arne*: Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Finanzierung, Baden-Baden 2010.
- Külpmann, Christoph*: Zur Verfassungswidrigkeit der Mandatzuteilung im bremischen Wahlrecht, in: NordÖR 2010, S. 1-6.
- Lackner, Hendrik*: Grundlagen des Wahlprüfungsrechts nach Art. 41 GG, in: JuS 2010, S. 307-311.
- Lang, Tobias*: Politikberatung auf parlamentarischer Ebene. Eine Analyse der Enquete-Kommission zur Föderalismusreform im Bayerischen Landtag, Baden-Baden 2010.
- Lenski, Sophie-Charlotte*: Paradoxien der personalisierten Verhältniswahl, in: AöR 134 (2010), S. 473-512.
- Leuschner, Udo*: Die Geschichte der FDP: Metamorphosen einer Partei zwischen rechts, liberal und neokonservativ, Münster 2010.
- Linhardt, Eric/ Schoen, Harald*: Überhang- und Ausgleichsmandate in Schleswig-Holstein: Unklares Wahlrecht und Reformvorschläge, in: ZParl 2010, S. 290-303.
- Löwer, Wolfgang*: Wehrhafte Demokratie, in: BRJ 2010, S. 6-10.
- Lübbert, Daniel*: Negative Stimmgewichte bei der Bundestagswahl 2009, in: ZParl 2010, S. 278-289.
- Lütjen, Torben*: Die populistische Versuchung. Zur Aktualität der Tradition des Anti-Intellektualismus in den USA, in: Universitas, 07/2010, S. 1-11.
- Lütjen, Torben*: Vom „Gospel of Efficiency“ zum „War of Ideas“. Zum Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Ideologien in den Vereinigten Staaten, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 50, 2010, S. 373-395.
- Lütjen, Torben/ Erbentraut, Philipp*: Eine Welt zu gewinnen. Entstehungskontext, Wirkungsweise und Narrationsstruktur des Kommunistischen Manifests, in: Johanna Klatt und Robert Lorenz (Hg.), Manifeste. Geschichte und Gegenwart des politischen Appells, Bielefeld 2011 i.E., S. 73-99.

- Matschoß, Robert*: Alter Tee in neuen Schläuchen? Das Tea Party Movement in den USA, in: *Universität* 7/2010, S. 705-715.
- Mandelartz, Herbert*: Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit, in: *LKRZ* 2010, S. 371-374.
- Manssen, Gerrit*: Die verfassungsrechtlich garantierte Stellung der Abgeordneten in den Ländern Mittel- und Osteuropas, Frankfurt 2009.
- Meinel, Florian*: Chancengleichheit oder Kooptation? Der Zugang kleinerer Parteien zur Bundestagswahl, in: *ZParl* 2010, S. 67-76.
- Merten, Heike*: Politische Parteien als Dritte-Sektor-Institutionen - Ein verfassungsrechtliches Zusammenspiel unterschiedlicher Aufsichtssysteme, in: Hans-Jörg Schmidt-Trenz/ Rolf Stober (Hrsg.), *Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2009/2010 (RÖDS) 2010*, S. 149-170.
- Meyer, Hans*: Die Zukunft des Bundestagswahlrechts. Zwischen Unverstand, obiter dicta, Interessenkalkül und Verfassungsverstoß, Baden-Baden 2010.
- Meyer, Hubert*: *Recht der Ratsfraktionen*, 5. Auflage, Wiesbaden 2009.
- Milic, Thomas*: Steuern die Parteien das Volk? Der Einfluss der Parteien auf die inhaltliche Argumentation ihrer Anhängerschaften bei der Schweizer Sachabstimmungen, in: *ZPol* 2010, S. 3-45.
- Mittag, Jürgen/ Steuwer, Janosch*: *Politische Parteien in der EU*, Wien 2010.
- Mittnik, Philipp*: Die FPÖ – eine rechtsextreme Partei? Zur Radikalisierung der Freiheitlichen unter HC-Strache, Wien 2010.
- Morlok, Martin*: Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen, in: David Gehne/ Tim Spier (Hrsg.), *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?*, Festschrift für Ulrich von Alemann, 2010, S. 19-36.
- Morlok, Martin/ Hientzsch, Christina*: Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie – Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen, in: *JuS* 2011, S. 1-9.
- Neuhaus, Philipp*: *Parteifusionen und- absplaltungen*, Hamburg 2010.
- Niedermayer, Oskar*: Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 7. Juni 2009 in Deutschland: SPD-Debakel im Vorfeld der Bundestagswahl, in: *ZParl* 2010, S. 711-731.
- Niedermayer, Oskar*: Von der Zweiparteiendominanz zum Pluralismus: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im westeuropäischen Vergleich, in: *PSV* 2010, S. 1-13.
- Niedermayer, Oskar*: Die Entwicklung der Parteienmitgliedschaften von 1990 bis 2009, in: *ZParl* 2010, S. 421-473.
- Niedermayer, Oskar*: Die Erosion der Volksparteien, in: *ZfP* 2010, S. 265-277.
- Nohlen, Dieter/ Stöver, Philip (Hrsg.)*: *Elections in Europe*, Baden-Baden 2010.
- Oebbecke, Janbernd*: Wahlrechtsgleichheit bei der Bürgermeisterwahl, in: *NBVBl.* 2010, S. 333-336.
- Paul, Nadja*: Die Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien. Eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher Sicht, Baden-Baden 2010.
- Pauland, Daniel/ Rolfsen, Michael*: Aktuelle Probleme des Wahl(prüfungs)rechts in der Fallbearbeitung, in: *Jura* 2010, S. 677-683.

- Pehle, Heinrich/ Sturm, Roland*: Die europäische Integration – ein relevanter Bezugsrahmen des nationalen Parteiwettbewerbs?, in: ZfP 2010, S. 294-306.
- Prasse, Jan-Ole*: Der kurze Höhenflug der NPD, Marburg 2010.
- Prinz, Sebastian*: Die programmatische Entwicklung der PDS: Kontinuität und Wandel der Politik einer sozialistischen Partei, Wiesbaden 2010.
- Propach, Ulrike/ Fuderholz, Jens*: Schein oder nicht Schein, das ist hier die Frage. Befunde der Verbändestudie 2009 zur Debatte über Transparenz und Lobbying, in: ZPB 2010, S. 89-89.
- Pukelsheim, Friedrich/ Rossi, Matthias*: Wahlsystemnahe Optionen zur Vermeidung negativer Stimmgewichte, in: JZ 2010, S. 922-929.
- Rattinger, Hans/ Roßteutscher, Sigrid/ Schmitt-Beck, Rüdiger/ Weßels, Bernhard*: Die Bundestagswahl 2009, Baden-Baden 2010.
- Reuter, Werner*: Demokratie im Bundesstaat. Zum Verhältnis zweier verfassungsrechtlicher Strukturprinzipien, in ZPol 2010, S. 123-148.
- Richter, Philipp*: Briefwahl für alle? – Die Freigabe der Fernwahl und der Grundsatz der Öffentlichkeit –, in: DÖV 2010, S. 606-610.
- Rudi, Tatjana*: Wahlentscheidungen in postsozialistischen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, Marburg 2010.
- Rudolph, Karsten*: Strategiebildung der SPD im neuen Parteiensystem, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte 2010, S. 24-27.
- Rudolph, Karsten*: Die SPD – ein Denkort, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte 2010, S. 62-65.
- Sachs, Michael*: Nachrichtendienstliche Beobachtung von Abgeordneten. Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 01.07.2009 – 2 BvE 5/06, in: JuS 2010, S. 840-843.
- Samardžić, Darko*: Das Parteienrecht Serbiens und Montenegros. Eine Untersuchung mit rechtsvergleichendem Blick auf Deutschland und die Europäische Union, Berlin 2010.
- Schmedes, Hans-Jörg*: Wählen im Blick Europas. Die Beobachtung der Bundestagswahl 2009 durch die OSZE, in: ZParl 2010, S. 76-91.
- Schöne, Helmar*: Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie, Baden-Baden 2010.
- Schreiber, Wolfgang*: Das Bundesverfassungsgericht als Wahlprüfungsgericht – Eine Analyse der jüngeren wahlprüfungsrechtlichen Spruchpraxis zu Wahlen zum Deutschen Bundestag, in: DVBl. 2010, S. 609-618.
- Schrenk, Klemens H./ Soldner, Markus (Hrsg.)*: Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2010.
- Schwarz, Kyrill-A.*: Das Spannungsverhältnis von Regierungsarbeit und Parteifunktion, in: NWVBl. 2010, S. 172-176.
- Shirvani, Foroud*: Parteienfreiheit, Parteienöffentlichkeit und die Instrumente des Verfassungsschutzes, in: AöR 134 (2010), S. 572-595.
- Shirvani, Foroud*: Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem. Staats- und europarechtliche Untersuchungen zu den strukturellen Veränderungen im bundesdeutschen und europäischen Parteiensystem, Tübingen 2010.

- Sieberer, Ulrich*: Parlamente als Wahlorgane. Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien, Baden-Baden 2010.
- Spier, Tim*: Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa. Eine Untersuchung der Modernisierungsverlierer-Theorie, Wiesbaden 2010.
- Spier, Tim*: Zwischen Aufbruch und Niedergang. Die europäischen Linksparteien, in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte, Bd. 57 (2010), S. 35-37.
- Stollenwerk, Detlef*: Probleme der wilden Plakatierungen, in: VR 2010, S. 82-84.
- Theis, Christoph*: Das Ende der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht, in: KommJur 2010, S. 168-171.
- Thiele, Ulf*: Die Basis der Partei ist engagiert, in: Die politische Meinung Nr. 488/489 (2010), S. 77-80.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter*: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden 2010.
- Urban, Franz/ Herrmann, Michael*: Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkung, Beurteilung, in: ZParl 2010, S. 260-278.
- Vetter, Angelika*: Alles nur Timing? Kommunale Wahlbeteiligung im Kontext von Bundestagswahl und Wahlen zum Europäischen Parlament, in: ZParl 2010, S. 788-808.
- Volkman, Uwe*: Grundprobleme der staatlichen Bekämpfung des Rechtsextremismus, in: JZ 2010, S. 209-217.
- Walter, Franz*: Vom Milieu zum Parteienstaat: Lebenswelten, Leitfiguren und Politik im historischen Wandel, Wiesbaden 2010.
- Weckenbrock, Christoph*: Die streitbare Demokratie auf dem Prüfstand. Die neue NPD als Herausforderung, Bonn 2009.
- Werner, Melanie*: Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien. Probleme des Vorschlagsrechts nach BWG und EuWG, in: Osnabrücker Beiträge zur Parteienforschung, Osnabrücker Beiträge zur Parteienforschung, Band 5, Göttingen 2010.
- Wittmann, Antje*: Geheime Wahlen bei Teilnahme von zwei Wahlberechtigten?, in: NVwZ 2010, S. 1072-1074.
- Zotti, Stefan*: Politische Parteien auf europäischer Ebene. Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden-Baden 2010.

## Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die Vorträge, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahre 2010 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung gehalten wurden.

### Prof. Dr. Martin Morlok

- „Die finanzielle Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen – Modernes Staatsverständnis, kulturelle und gesellschaftliche Wandlungen im Spiegel des Haushaltsrechts“, Referent im Rahmen des Fachgesprächs der Heinrich-Böll-Stiftung „Öffentliche Finanzierung und Steuerung der politischen Stiftungen – Stiftungsfinanzierungsgesetz oder Haushaltsrechtsmodernisierung“ am 11. März 2010 in Berlin
- „Politische Parteien“, Vortrag im Rahmen des DFG-Rundgesprächs „Der Eigenwert des Verfassungsrechts. Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung?“ in der Carl Friedrich von Siemens-Stiftung am 25. und 26. März 2010 in München
- Stellungnahme als Sachverständiger zu Formen der privaten Parteien- und Politikfinanzierung, Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 7. Juni 2010 im Paul-Löbbecke-Haus in Berlin
- Stellungnahme als Sachverständiger zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein, Öffentliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 9. Juni 2010 in Kiel
- Stellungnahme als Sachverständiger zu Fragen der Gestaltung von Stimmzetteln in dem Beweisaufnahmeverfahren des Ausschusses für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen sowie Wahlprüfung des Landtages des Saarlandes (Wahlprüfungsverfahren WA 14/5 und WA 14/3) am 6. Dezember 2010 in Saarbrücken
- „Parteienfinanzierung und Parteiensponsoring“, Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe zu aktuellen gesellschaftspolitischen Fragen der Stiftung Demokratie Saarland am 6. Dezember 2010 in Saarbrücken

### Prof. Dr. Thomas Poguntke

- The German Party System after the Bundestag Elections: Back to the 1950s?, paper prepared for the Meeting of the Council for European Studies, Montreal 2010
- Governing Germany: Still Chancellorship?, paper presented at the Conference “Governing Western Democracies”, LUISS School of Government, Rome, 19. November 2010

### Prof. Dr. Ulrich von Alemann

- „Die Zukunft unserer Parteiendemokratie“, Vortrag beim Neujahrsempfang des Freundeskreises des Hetjens-Museums e.V. Düsseldorf am 13. Januar 2010
- „Analyse der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen“, Vortrag vor dem Managerkreis NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung Düsseldorf am 09. Juni 2010
- „Die Landtagswahl in NRW 2010 – Ursachen und Wirkungen“, Vortrag vor dem Rotary-Club am 19. Juni 2010

- „Missbrauch öffentlicher Macht zum privaten Nutzen – Theorie und Praxis aus politikwissenschaftlicher Sicht“, Vortrag zum Fachgespräch „Was ist Korruption? Definition und Dimension für eine effektive Korruptionsbekämpfung.“ Ein interdisziplinärer Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung und von Transparency International Deutschland e.V. am 1. Oktober 2010 in Berlin
- „Parteien: verdrossen? Ein Einblick in die Parteienforschung“, Vortrag zum Tag der Universität am 03. Oktober 2010, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (zusammen mit Dr. Tim Spier)
- „40 Jahre Bürgerbeteiligung – Demokratie als Wagnis“, Vortrag als „dinner speech“ im Anschluss an die Fachtagung „Meine Meinung zählt!“ veranstaltet von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz und dem Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer am 6. September 2010
- „Hart, aber unfair? Die Politik, die Medien und das Publikum“, Impulsreferat in der Johanniskirche Düsseldorf am 17. November 2010
- Laudatio zur Abschiedsvorlesung von Bernd Witte am 30. November 2010
- „Gesellschaftliche Veränderungen und ihre Rückwirkungen auf die gewerkschaftliche Interessenvertretung. Wie müssen sich Gewerkschaften auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen einstellen? – Analyse, Lösungsvorschläge, Diskussionen“, Vortrag beim Zertifikatskurs „Gewerkschaftsmanagement“ der dbb akademie forum siebengebirge am 04. Dezember 2010
- „Lobbyismus als legitime Interessenvertretung“, Vortrag bei der MedInform-Veranstaltung „Grundlagen erfolgreichen Lobbyings für die Akteure der Gesundheitswirtschaft“ am 26. Januar 2011 in Berlin

#### **Dr. Alexandra Bäcker**

- „Rechtliche Rahmenbedingungen der Beteiligung von Nichtmitgliedern“, Vortrag im Rahmen der SPD-Werkstattgespräche „Parteireform“ am 10. November 2010, Willy-Brandt-Haus, Berlin

#### **Philipp Erbentraut, M.A.**

- „Parteientheorien im Vormärz“, Vortrag beim Düsseldorfer Doktorandenkolloquium Parteienwissenschaften am 6. November 2010

#### **Dr. Heike Merten**

- „Ist ein Stiftungsfinanzierungsgesetz erforderlich oder sollte das Haushaltsgesetz geändert werden?“, Vortrag im Rahmen des Fachgesprächs bei der Heinrich-Böll-Stiftung zum Thema Öffentliche Finanzierung und Steuerung der politischen Stiftungen – Stiftungsfinanzierungsgesetz oder Haushaltsmodernisierung? am 11. März 2010, Berlin
- Volksentscheid im internationalen Vergleich, Vortrag im Rahmen des 8. Grüner Salon Bielefeld: Mehr Demokratie .... Oder mehr Egoismus? Hamburg, Stuttgart, Bielefeld – Deutschland im „Aufbruch“ am 28. November 2010

**Dr. Tim Spier**

- „Das Ende der Lagerpolarisierung? Lagerübergreifende Koalitionen in den deutschen Bundesländern 1949-2009“, Vortrag am 04. Februar 2010 auf der Tagung „Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung“ der NRW School of Governance (Prof. Korte), Duisburg
- „Panorama der europäischen Linksparteien“, Vortrag am 01. Juli 2010 auf der Tagung „Parteien links der Sozialdemokratie in Europa“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- „Parteien: verdrossen? Ein Einblick in die Parteienforschung“, Vortrag am 03. Oktober 2010 auf dem Tag der Universität der Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf (zusammen mit Ulrich von Alemann)
- „Erholung in der Opposition? Die SPD nach der Bundestagswahl 2009“, Vortrag am 15. Oktober 2010 auf der Tagung „Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009“ des AK Parteienforschung der DVPW (Prof. Niedermayer, Prof. Jun), Berlin

## Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die wissenschaftlichen Publikationen, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahre 2010 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung veröffentlicht wurden.

### Prof. Dr. Martin Morlok

- Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen, in: David Gehne/ Tim Spier (Hrsg.), *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?*, Festschrift für Ulrich von Alemann, 2010, S. 19-36.
- Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie – Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen, in: *JuS* 2011, S. 1-9 (zusammen mit Dr. Christina Hientzsch).

### Prof. Dr. Thomas Poguntke

- How Europe Changes National Parties. Evidence from a 15-Country-Study, in: *West European Politics*, Bd. 33 (2010), Nr. 2, S. 297-324 (zusammen mit Elisabeth Carter).
- Landmark Elections in Germany, in: Simon Bulmer, Charlie Jeffery & Stephen Padgett (Hrsg.); *Rethinking Germany and Europe. Democracy and Diplomacy in a Semi-Sovereign State*, Houndmills, Basingstoke; Macmillan 2010 (zusammen mit Gordon Smith).
- „Germany“, in: Tim Bale & Ingrid van Biezen (Hrsg.), *European Journal of Political Research: Political Data Yearbook 2008*, Bd. 49 (2010), Nr.7-8, S. 982-990.

### Prof. Dr. Ulrich von Alemann

- *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland* (unter Mitarbeit von Philipp Erbenraut und Jens Walther), 4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Aufl., Wiesbaden 2010.
- *Handbuch Europa in Nordrhein-Westfalen – wer macht was in Nordrhein-Westfalen für Europa?* (Hrsg. mit Anne Gödde, Hartwig Hummel, Claudia Münch), Wiesbaden 2010.
- *Parteimitglieder in Deutschland. Die Deutsche Parteimitgliederstudie 2009* (zusammen mit Annika Laux), in: *Neues aus Wissenschaft und Lehre. Jahrbuch der HHU Düsseldorf 2008/2009*, düsseldorf university press, 2010, S. 641-648.
- *Laudatio für Herfried Münkler*, in: Siepe, Hans T. (Hrsg.): *Gesellschaften der Moderne. Dr. Meyer-Struckmann-Preis 2009: Herfried Münkler*, 2010, Droste Verlag, Seite 27-42.
- *Darf man der Regierung den Stinkefinger zeigen?*, in: *Fifty-Fifty „Pro und Contra“*, November 2010.

### Dr. Alexandra Bäcker

- *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, Beiträge zum Parlamentsrecht*, Bd. 69, Berlin 2011 (i.E.), zugleich Düsseldorf, Univ. Diss., 2010.

**Philipp Erbentraut, M.A.**

- Mitarbeit an (gemeinsam mit Jens Walther): Ulrich von Alemann, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Rezension zu: Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten (Hrsg.): Parteiendemokratie in der Bewährung. Festschrift für Karl Schmitt, Baden-Baden 2009, in: MIP 16 (2010), S. 150-152.
- Eine Welt zu gewinnen. Entstehungskontext, Wirkungsweise und Narrationsstruktur des Kommunistischen Manifests, in: Johanna Klatt und Robert Lorenz (Hg.), Manifeste. Geschichte und Gegenwart des politischen Appells, Bielefeld 2011 i.E. (zusammen mit Dr. Torben Lütjen).

**Marcus Hahn-Lorber, LL.M.**

- Power Beyond the Constitution? The Emergence and Evolution of 'New Governance' Networks in the EU – Normative Value and Limits, in: H. Morgan u. a. (Hrsg.), Perspectives on Power: An Interdisciplinary Approach, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing 2010, S. 368-389.
- Rezension: Wolfgang Schreiber, BWahlG. Bundeswahlgesetz. Kommentar, 8. Aufl. Köln 2009, in: MIP 2010, 139-140.

**Dr. Christina Hientzsch**

- „Gezwitscherte“ Wahlergebnisse – Veröffentlichungen von Wählerbefragungen vor Ablauf der Wahlzeit – in: DÖV 2010, S. 357-361.
- § 3 PartG – ein parteienrechtliches Relikt?, in: JR 2010, S. 185-189.
- Veröffentlichung von Parteischiedsgerichtsentscheidungen, in: MIP 16 (2010), S. 110-115.
- Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie – Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen, in: JuS 2011, S. 1-9 (zusammen mit Prof. Dr. Martin Morlok).

**Dr. Torben Lütjen**

- Eine Welt zu gewinnen. Entstehungskontext, Wirkungsweise und Narrationsstruktur des Kommunistischen Manifests, in: Johanna Klatt und Robert Lorenz (Hg.), Manifeste. Geschichte und Gegenwart des politischen Appells, Bielefeld 2011 i.E., S. 73-99 (zusammen mit Philipp Erbentraut).
- Die populistische Versuchung. Zur Aktualität der Tradition des Anti-Intellektualismus in den USA, in: Universitas, 07/2010, S. 1-11.
- Vom „Gospel of Efficiency“ zum „War of Ideas“. Zum Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Ideologien in den Vereinigten Staaten, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 50, 2010, S. 373-395.

**Robert Matschoß**

- Alter Tee in neuen Schläuchen? Das Tea Party Movement in den USA, in: Universitas 7/2010, S. 705-715.
- Rezension zu: Nicole Marianne Grünewald: Keine Angst vor Politikmarken! Evolution und Enttabuisierung eines gesellschaftlichen Phänomens, Baden-Baden 2009, in: MIP 16 (2010), S. 149 f.

**Dr. Heike Merten**

- „Entwicklungsgeschichte der Fraktionen im Europäischen Parlament“, in: Doris Dialer, Eva Lichtenberger, Heinrich Neisser (Hrsg.), Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit, 2010, S. 227-237.
- Politische Parteien als Dritte-Sektor-Institutionen - Ein verfassungsrechtliches Zusammenspiel unterschiedlicher Aufsichtssysteme, in: Hans-Jörg Schmidt-Trenz/ Rolf Stober (Hrsg.), Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2009/2010 (RÖDS), Welche Aufsicht braucht der Dritte Sektor?, Baden-Baden 2010, S. 149-170.
- An den Grenzen der Rechtsdogmatik, herausgegeben mit Julian Krüper und Martin Morlok, Tübingen 2010.
- Rezension: Otto Markus Carstens: Europäische Parteien, Wirkungsvolle Akteure der Demokratie?, 2009, in: MIP 16 Jg. (2010), S. 152.
- Rezension: Clemens zur Hausen: Der Beitrag der "Europarteien" zur Demokratisierung der Europäischen Union, 2008, in: MIP 16 Jg (2010), S. 152-154

**Dr. Tim Spier**

- Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa. Eine Untersuchung der Modernisierungsverlierer-Theorie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010.
- (Hrsg.) Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift für Ulrich von Alemann, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010 (mit David Gehne).
- Wer wird Funktionär? Determinanten der Erlangung lokaler politischer Ämter in den Bundestagsparteien, in: Jun, Uwe/ Höhne, Benjamin (Hrsg.), Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse, Opladen/ Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich 2010, S. 123-151
- Niedersachsen – Die verzögerte Anpassung an die bundesdeutsche Normalität, in: Kost, Andreas/Rellecke, Werner/ Weber, Reinhold (Hrsg.), Geschichte der Parteien in den deutschen Ländern, München: C.H. Beck 2010, S. 256-274.
- Das Ende der Lagerpolarisierung? Lagerübergreifende Koalitionen in den deutschen Bundesländern 1949-2009, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 296-317.
- Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?, in: Gehne, David/ Spier, Tim (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift für Ulrich von Alemann, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 7-15 (mit David Gehne)

- L'impossible alliance. Le SPD face à Die Linke, in: Clouet, Louis-Marie/Stark, Hans (Hrsg.), Radioscopies de l'Allemagne 2010, Paris: Institut français des relations internationales 2010, S. 43-60.
- Zwischen Aufbruch und Niedergang. Die europäischen Linksparteien, in: Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte, Bd. 57 (2010), H. 1-2, S. 35-37.

**Jens Walther, M.A.**

- Zwischen Kooperation und Blockade? Entwicklung und Strategie der Oppositionsparteien während der Großen Koalition, in: Bukow, Sebastian/ Seemann, Wenke (Hrsg.): Die Große Koalition: Eine Bilanz, Wiesbaden 2010, S. 317-333.
- Rezension zu Gabriel, Oscar W./ Weßels, Bernhard/ Falter, Jürgen W. (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2009, in: MIP 16 (2010), S. 147-148.
- Mitarbeit an (gemeinsam mit Philipp Erbenraut): Ulrich von Alemann, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Wiesbaden 2010.