

Inhaltsverzeichnis

Nachruf.....	4
---------------------	----------

Aufsätze

Die abgestufte Chancengleichheit der Parteien im Internet.....	7
---	----------

Dr. Sophie Charlotte Lenski

Der Schweizerische Bundesrat – keine Koalitionsregierung.....	16
--	-----------

Dr. Patricia M. Schiess Rütimann

Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung im Europäischen Parlament – Das Beispiel der Arbeitszeitrichtlinie.....	25
---	-----------

Stefan Thierse, M.A.

Der Bundeswahlausschuss, die Europawahl und die Bundestagswahl 2009.....	40
---	-----------

Dr. Johannes Risse

Die Probleme der Parteimitgliedschaft im Falle der mehrfachen Staatsangehörigkeit.....	51
---	-----------

Rati Bregadze, LL.M.

Kann die Zeit die Wunden heilen? Zur Perspektive der SPD nach der Bundestagswahl 2009.....	57
---	-----------

Johannes N. Blumenberg und Manuela S. Kulick, Dipl. Soz. Wiss.

Vertrauen ist gut, Nachzählung ist besser – Zur Verfassungsmäßigkeit von Wahlcomputern bei Bundestagswahlen.....69

Maximilian Eßer

Parteienstaat Tschechoslowakei 1918-193879

Knut Langewand, M.A.

Eintrittsmotive in die Junge Union91

Martin Langebach, M.A.

„Aufgespießt“

Und der Wähler ist doch rational: Wahlbeteiligung aus spieltheoretischer Sicht..103

Ann-Kristin Kölln, M.A.

Klarmachen zum Ändern? Aufstieg und Perspektiven der deutschen Piratenpartei.....108

Marcel Solar, M.A.

Veröffentlichung von Parteischiedsgerichtsentscheidungen112

Dr. Christina Hientzsch

Rechtsprechung und Literatur

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung.....116

- 1. Grundlagen zum Parteienrecht.....116
- 2. Chancengleichheit.....118
- 3. Parteienfinanzierung.....124
- 4. Parteien und Parlamentsrecht.....126
- 5. Wahlrecht.....131

Rezensionen.....139

Rechtsprechungsübersicht.....156

PRuF intern

Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter.....169

Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter.....171

Nachruf

Zum Gedenken an Prof. Dr. Dr. h.c. Dimitris Th. Tsatsos



I. Am 24. April 2010 ist der Gründer des heutigen Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung nach kurzer schwerer Krankheit in Athen im Alter von 76 Jahren verstorben. Dies ist uns trauriger Anlass, einige Blicke auf Leben und Wirken dieses großen europäischen Juristen zu werfen.

II. Dimitris Th. Tsatsos wurde am 5. Mai 1933 in Athen geboren. Er studierte Rechtswissenschaft in Athen und Heidelberg. In seiner Heimatstadt wurde er 1960 promoviert zum Thema „Der Begriff der im öffentlichen Interesse erlassenen Rechtsnorm im griechischen Staatshaftungssystem“. Acht Jahre später folgte die Habilitation in Athen zum Thema „Wirtschaftliche Inkompatibilitäten im Parlamentsrecht“. Da ihm die damalige Militärdiktatur die Vorlesungserlaubnis verweigerte, habilitierte er sich 1968 ein zweites Mal an der Universität Bonn zum Thema „Die parlamentarische Betätigung von öffentlichen Bediensteten. Das Problem ihrer Beschränkbarkeit“. Von 1969 bis 1974 hatte er eine Professur an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn inne. In Thessaloniki war er nach dem Ende der Diktatur von 1974 bis 1980 Professor für Verfassungsrecht, an der Athener Panteion-Universität von 1980 bis 1989 Inhaber des Lehrstuhls für Verfassungsrecht.

Im Jahre 1980 erhielt Dimitris Th. Tsatsos zugleich einen Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre an der Fernuniversität in Hagen. Als Gründungsprofessor war er am Aufbau der Juristischen Fakultät in Hagen beteiligt und prägte sie entscheidend. Tsatsos etablierte u. a. den – damals noch in Kooperation mit der Fernuniversität Hagen durchgeführten – Studiengang Rechtswissenschaft in Düsseldorf.

1991 gründete er in Hagen das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, das er bis zu seiner Emeritierung als Direktor leitete. Seit 1998 saß er dem Kuratorium dieses Instituts vor, dem er, auch nach der Verlagerung an die Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf und die Erweiterung um die sozialwissenschaftliche Parteienforschung, bis zu seinem Tode eng verbunden blieb. Dimitris Th. Tsatsos war seit 2003 auch als Honorarprofessor Mitglied der Juristischen Fakultät in Düsseldorf.

Seit Mai 2003 war er zudem Vorstandsmitglied des Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften in Hagen, das ihn zu seinem Ehrendirektor ernannte. Auch als Emeritus arbeitete er hier tatkräftig an der Aufarbeitung grundsätzlicher Fragen der Europäischen Union und ihrer Verfassung mit.

III. Neben dem Wissenschaftler Dimitris Th. Tsatsos darf aber auch der aktive *homo politicus* oder, um es in seiner Muttersprache zu sagen, das *zoon politikon* Dimitris Th. Tsatsos nicht vergessen werden. Als mutiger Demokrat kehrte Dimitris Tsatsos zu Zeiten der Obristen in sein Heimatland zurück, wo er im März 1973 von der Militärjunta verhaftet wurde. Nach sechsmonatiger Haft wurde er – auf massiven öffentlichen Druck, u. a. von deutschen Politikern, namentlich Johannes Rau, Hans-Dietrich Genscher, Walter Scheel und Willy Brandt – aus der Haft entlassen. Nach dem Ende der Militärdiktatur trat er als stellvertretender Kultusminister in die „Regierung der nationalen Einheit“ unter Konstantin Karamanlis ein und entwarf das erste griechische Hochschulgesetz. Danach wirkte er an der nötig gewordenen Verfassungsreform mit.

Den Ministerpräsidenten Papandreou beriet er in Verfassungsfragen. Bis 1977 war Tsatsos Mitglied des ersten Nachdiktaturparlamentes und Generalreferent aller Oppositionsparteien für die demokratische Verfassungsreform.

Neben dem teilnehmenden Interesse an der Politik in Griechenland wandte sich Dimitris Th. Tsatsos – leidenschaftlicher Europäer – zunehmend der Europapolitik zu. Im Jahre 1994 zog er für sein Land und die Sozialdemokratische Partei Europas in das Europäische Parlament ein, dessen Mitglied er bis 2004 blieb. Die Mischung aus politischem Sachverstand, juristischer Klugheit und überzeugtem Europäertum brachte ihm hohes Ansehen im institutionellen Ausschuss ein. Die Bestimmung über die Europäischen Politischer Parteien, nunmehr geregelt in Art. 10 Abs. 4 EUV, vormals in Art. 191 EGV (ex-Art. 138 a EGV) wurde von Dimitris Th. Tsatsos maßgeblich geprägt und in einem engagierten Kampf normativ auf europäischer Ebene verankert.

IV. Seine Bedeutung für die griechische Verfassungsrechtswissenschaft spiegelt sich darin, dass Dimitris Th. Tsatsos das Verfassungsrecht wesentlich prägte und in drei Bänden das bedeutendste Grundlagenwerk verfasste. Außerdem fungierte er von 1989 bis 1992 als Präsident der griechischen Staatsrechtslehrer-Vereinigung.

Im deutschen Parteienrecht hinterließ er als Begründer und Mitherausgeber der beim Nomos-Verlag erscheinenden „Schriften zum Parteienrecht“ bleibende Spuren.

V. Für seine vielfältigen Verdienste wurde Tsatsos mehrfach in Deutschland und Griechenland geehrt und ausgezeichnet: Er war Träger des Kulturpreises Europa im Jahre 1995, erhielt 1998 das Bundesverdienstkreuz Erster Klasse und 2002 das Große Verdienstkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland. Die Universitäten Thessaloniki und Kreta verliehen ihm Ehrendoktorwürden, drei griechische Städte ernannten ihn zum Ehrenbürger.

VI. Dimitris Th. Tsatsos war ein beispielloser Grenzgänger zwischen Wissenschaft und Politik. Er war ein renommierter europäischer Jurist, überzeugter Europäer und mutiger Demokrat. Seine unermüdlichen Bemühungen, das Recht der Politik zu entwickeln und die rechtliche Einbettung der Politik zu untersuchen und herauszustellen, zeigt auch ein kurzes Portfolio einiger seiner großen wissenschaftlichen Werke: Die parlamentarische Betätigung von öffentlichen Bediensteten. Das Problem ihrer Beschränkbarkeit (1968); Der verwaltungsrechtliche Organstreit (1969); Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik (1987); Parteienrecht (1982); Verfassung – Parteien - Europa mit Abhandlungen aus den Jahren 1962-1998 (1998/1999); Die europäische Unionsgrundordnung (1995); Die Uniongrundordnung – Handbuch der Europäischen Verfassung (2010).

Dimitris Th. Tsatsos lebte in Griechenland und in Deutschland abwechselnd, oft hatten Freunde den Eindruck gleichzeitig. Er beförderte durch seine unzähligen persönlichen Kontakte den politischen und wissenschaftlichen Austausch zwischen den beiden Ländern. Er lebte die vergleichende Verfassungslehre in seiner Person. Beindruckend war seine Gabe, die Menschen für eine Sache oder Überzeugung zu begeistern. Er verband Politik und Wissenschaft und dies generationenübergreifend.

Wir verlieren mit Dimitris Th. Tsatsos einen großen europäischen Juristen, einen renommierten Wissenschaftler und allseits geachteten Verfassungspolitiker; einen Mann, der wie wenige in Theorie und Praxis seine Überzeugungen lebte und dadurch andere zu überzeugen vermochte. Wir verlieren einen einzigartigen Menschen und Freund.

Dieser Band der Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung ist ihm gewidmet.

Prof. Dr. Martin Morlok

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Dr. Heike Merten

Die abgestufte Chancengleichheit der Parteien im Internet

Dr. Sophie Charlotte Lenski*

I. Einleitung

Die Chancengleichheit der Parteien ist ein, wenn nicht das zentrale Element der Wettbewerbsdemokratie.¹ Wenn unser demokratisches System nicht nur auf dem Wettbewerb von Ideen und Konzepten, sondern gerade auch auf dem Wettbewerb von Parteien basiert, Parteienrecht also in erster Linie Wettbewerbsrecht darstellt,² dann ist die Sicherstellung von Chancengleichheit eines der wichtigsten Elemente dieser Wettbewerbsordnung.

Auch wenn vor diesem Hintergrund der Verfassungsrang der Chancengleichheit politischer Parteien unbestritten ist, stellt sich die dogmatische Herleitung im Einzelnen – mangels expliziter Normierung – doch als nicht ganz eindeutig dar.³ So wird die Chancengleichheit der Parteien zum einen unmittelbar aus der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG hergeleitet.⁴ Zum anderen wird der Grundsatz der Parteienfreiheit in Verbindung mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zur normativen

Verankerung herangezogen.⁵ Schließlich wird die Chancengleichheit auch in der Parteienfreiheit in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG normativ verortet.⁶ Teilweise wird diese Herleitung noch durch eine zusätzliche Verankerung im Demokratieprinzip ergänzt.⁷ Aus systematischer Sicht scheint es sinnvoll, zwischen der allgemeinen und der besonderen Parteiengleichheit zu unterscheiden. Während sich die allgemeine Parteiengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG herleitet und von der Funktion politischer Parteien ausgeht, in einem freien Wettbewerb bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, folgt die besondere Parteiengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und sichert die Gleichheit der Parteien bei der rechtlichen Ausgestaltung oder staatlichen Einzelentscheidungen über die Rolle von Parteien im Vorfeld von Wahlen.⁸

Neben und aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung hat der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien vor allem im Parteiengesetz seinen Niederschlag gefunden.⁹ Mit der Regelung des gleichen Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen in § 5 PartG ist hier der neben der Parteienfinanzierung¹⁰ wichtigste Bereich normiert, der staatlicherseits die Chancengleichheit der Parteien sichert.

* Die Verfasserin ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Akademische Rätin a.Z. am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Zum Begriff vgl. *Grimm*, HdbVerfR, § 14 Rn. 6 ff., 42 ff.; BVerfGE 85, 264 (285); 91, 262 (268 f.); 111, 382 (404).

² Vgl. v. *Arnim*, DÖV 1985, 593 (594 ff.); *Morlok*, NVwZ 2005, 157 ff.; *ders.*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 26; *Köhler*, Parteien im Wettbewerb, 2006, S. 617 ff.

³ Vgl. etwa nur den Überblick bei *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 17 ff.

⁴ Vgl. BVerfGE 1, 208 (255); 6, 84 (91 f.); 14, 121 (133); 44, 125 (146); 47, 198 (225); 52, 63 (88 f.); 69, 248 (268); 69, 248 (268); 73, 1 (29); 73, 40 (88 f.); 91, 262 (269); 111, 54 (104).

⁵ Vgl. BVerfGE 24, 300 (340); 52, 63 (88 f.); 73, 1 (29); 104, 14 (20); 111, 54 (105); 111, 382 (398).

⁶ Vgl. BVerfGE 6, 273 (280); 7, 99 (108); 111, 54 (104, 106); 111, 382 (398).

⁷ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 76; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 304 f.

⁸ Vgl. zu dieser Unterscheidung *Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 1 Rn. 61 ff.

⁹ Daneben sind noch die verschiedenen medienrechtlichen Vorschriften über den Zugang zu Sendezeiten zur Wahlwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Bedeutung, vgl. dazu sogleich.

¹⁰ Diese Vorschriften sind gem. § 5 Abs. 4 PartG ausdrücklich einer gesonderten Normierung unterzogen.

II. Das Prinzip abgestufter Chancengleichheit bei staatlicher Leistungsgewährung

§ 5 Abs. 1 S. 1 PartG normiert für den Fall staatlicher Leistungsgewährung, insbesondere für das zur Verfügung Stellen von Einrichtungen, einen grundsätzlichen Anspruch auf Gleichbehandlung aller Parteien. Dieser als Soll-Bestimmung normierte Anspruch auf Chancengleichheit wird in Satz 2 der Vorschrift insofern konkretisiert, als dass der Umfang der Gewährung nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden kann. Die Bedeutung der Parteien bemisst sich gem. Satz 3 insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, muss gemäß Satz 4 der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß wie für jede andere Partei sein. Für die Gewährung öffentlicher Leistungen in Zusammenhang mit einer Wahl, also innerhalb des verfassungsrechtlichen Bereichs der besonderen Parteiengleichheit, schränkt Abs. 2 diesen Grundsatz wiederum insoweit ein, als dass sein Anwendungsbereich während der Dauer des Wahlkampfes nur Parteien erfasst, die Wahlvorschläge eingereicht haben.

Der in der Praxis relevanteste Anwendungsfall für den Grundsatz abgestufter Chancengleichheit findet sich bei der Vergabe von Sendezeiten für Wahlwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Hier wird eine originär öffentlich-rechtliche Leistung gewährt, die einem Knappheitsphänomen unterliegt und einer Abstufung in der Leistungsgewährung zugänglich ist. Bei den anderen in der Praxis relevanten Anwendungsfällen des § 5 PartG fehlt es entweder, wie in den meisten Fällen der Aufstellung von Plakaten im öffentlichen Straßenraum, an einer öffentlichen Leistung,¹¹ wie im Fall der Kontoführung bei öf-

fentlichen Banken und Sparkassen an einem Knappheitsphänomen¹² oder wie im Fall der Überlassung von Räumlichkeiten jedenfalls an einer abstufbaren Leistung.¹³

Gerade aufgrund der erheblichen praktischen Bedeutung einerseits und der erheblichen Grundrechtsrelevanz andererseits hat die Vergabe von Sendezeit zu Wahlkampfwzwecken in fast allen Landesrundfunkgesetzen¹⁴ bzw. Landesrundfunkstaatsverträgen¹⁵ sowie für den bundesweiten Rundfunk¹⁶ im ZDF-Staatsvertrag¹⁷ sowie im Deutschlandradio-Staatsvertrag¹⁸ eine normative Ausgestaltung gefunden. Die konkrete Abstufung der zuzuteilenden Sendezeit nach der Bedeutung der Parteien ist dabei allerdings nicht gesetzlich geregelt, sondern wird der Einzelentscheidung der jeweiligen Sendeunternehmen überlassen. Dabei haben sich – auch in der Beurteilung durch die Rechtsprechung – feste Vertei-

gebliebene – Entscheidung des BVerwG, NJW 1975, 1289. Zur Kritik dieser Entscheidung ausführlich *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 28 f.

¹² Vgl. *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 103.

¹³ Vgl. *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 32. Das Argument fehlender Abstufungsfähigkeit wird in der Rechtsprechung z.T. auch in Bezug auf Kontoeröffnungen herangezogen, wenn zwischen dem Ob und dem Wie der Leistung unterschieden wird, vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.12.2007, Az. 3 B 7.06; VG Düsseldorf, Urteil vom 24.4.2007, Az. 22 K 6375/04.

¹⁴ S. Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayRundfunkG; § 24a Radio-Bremen-Gesetz; § 8 Abs. 2 WDR-Gesetz; § 19 Abs. 2 LMG Saarl trifft hingegen keine eigene Regelung, sondern wiederholt lediglich die Anwendbarkeit von § 5 PartG. Die Regelung in § 3 Nr. 6 HR-Gesetz, die sich im Abschnitt über die Programmgrundsätze befindet, regelt zwar die Zuteilung, ist aber wohl nicht als Gewährung eines subjektiven Anspruchs zu verstehen.

¹⁵ S. § 8 rbb-StV; § 15 Abs. 1 NDR-StV; § 14 Abs. 2 MDR-StV; § 9 Abs. 2 SWR-StV.

¹⁶ Für das in der ARD ausgestrahlte Programm fehlt es an einer einheitlichen Regelung, so dass allein die Rundfunkgesetze, denen die zusammengeschlossenen Sendeanstalten unterliegen, zur Anwendung kommen. Vgl. *Flehsig*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, § 42 RStV Rn. 14.

¹⁷ S. § 11 ZDF-StV.

¹⁸ S. § 11 DLR-StV.

¹¹ Vgl. nur *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2008, § 5 Rn. 28 f.; *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 86; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 142; vgl. auch *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Abs. 1 Rn. 142. Etwas anderes gilt nur für den – praktisch nicht sehr relevanten – Fall, dass durch die öffentliche Hand Plakatflächen aktiv zur Verfügung gestellt werden. Missverständlich ist insofern die – allerdings vereinzelt

lungsgrundsätze herausgebildet: Die bei der Zuerkennung von Sendezeiten maßgeblichen Untergrenzen ergeben sich daraus, dass auch der kleinsten Partei das Mindestmaß an Sendezeit zur Verfügung zu stellen ist, das erforderlich ist, um den mit der Ausstrahlung einer Sendung angestrebten Werbeeffect zu erreichen zu können. Die Vergünstigungen, die einer mit Fraktionsstärke im Bundestag vertretenen Partei gewährt werden, müssen dem Umfang nach mindestens halb so groß wie bei jeder anderen und damit auch der größten Partei sein. Außerdem darf die Sendezeit, die einer großen Partei von der Rundfunkanstalt zugebilligt wird, das vier- bis fünffache der einer kleinen Partei zuerkannten Sendezeit nicht überschreiten. Dabei bemisst sich die Bedeutung einer Partei insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Insoweit ist insbesondere das Wahlergebnis der letzten gleichartigen Wahl maßgeblich, denn der Partei kann auf Bundes-, Landes- oder Europaebene durchaus unterschiedliche Bedeutung zukommen. Weitere Kriterien, um die Bedeutung einer Partei zu ermitteln, sind die Vertretung der Partei im Parlament, ihre Beteiligung an Regierungen, die Dauer ihres Bestehens, die Kontinuität ihrer Betätigung, die Zahl ihrer Mitglieder sowie Umfang und Ausbau ihres Organisationsgrades.¹⁹

Von der abgestuften Chancengleichheit bei Drittsendezeiten für Parteien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu trennen ist die Berücksichtigung politischer Parteien bei redaktionellen Beiträgen der Rundfunkanstalten im Vorfeld von Wahlen, etwa bei Diskussionsrunden, Wahlhearings oder auch dem mittlerweile journalistisch etablierten sogenannten Kanzlerduell. Während zu Beginn der 1990er Jahre noch einige Gerichte einen Anspruch von Parteien auf Beteiligung aus § 5 PartG herleiteten,²⁰ wird die Einbeziehung solcher Sendungen in den Anwendungsbereich des § 5 PartG mittlerweile weitestgehend abge-

lehnt, da es bereits an einer öffentlichen Leistung fehlt.²¹

III. Chancengleichheit im Internet – das Beispiel des „Wahl-O-Mats“

Die soeben skizzierten, für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelten Kriterien sind auf die Spezifika dieses Mediums zugeschnitten, das in seiner rechtlichen Ausgestaltung maßgeblich durch das technische Phänomen der Frequenzknappheit geprägt ist.²² Dies gilt selbst unter den Bedingungen der aktuellen technischen Entwicklung und der zunehmenden Konvergenz der Medien fort.²³ Denn selbst wenn sich die Frequenzknappheit im Rundfunk heute durch die technische Entwicklung deutlich reduziert hat, bleibt der Rundfunk doch aufgrund seiner linearen Programmgestaltung²⁴ jedenfalls durch eine Zeitknappheit geprägt. Da hier die Auswahlentscheidung des Medienkonsumenten auf das einzelne Programm bezogen durch Ein- und Ausschalten erfolgt,²⁵ ein bestimmter Inhalt also nicht beliebig verfügbar, sondern an eine konkrete Sendezeit geknüpft ist, bleibt das Knappheitsphänomen somit unbeschadet der technisch ausgeweiteten Sendekapazitäten bestehen.

Die neuen Medien, insbesondere das Internet, zeichnen sich hingegen durch die Nicht-Linearität ihrer Programmgestaltung aus. Neben der Knappheit in Hinblick auf die Übertragungska-

¹⁹ VG Mainz, AfP 2009, 425 (425); OVG Koblenz, NVwZ 2006, 109 (109 f.).

²⁰ OVG Lüneburg, NVwZ 1994, 586 f.; OVG Hamburg, NJW 1994, 70 f.; VGH München, NVwZ 1991, 581 f.; s. auch VG Weimar, NVwZ-RR 2000, 406 (407); VG Frankfurt, NVwZ-RR 1999, 547 (547).

²¹ Vgl. nur OVG Bremen, DVBl 1991, 1269 f.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997, 629 (630); VG Köln, ZUM 2002, 763 (763); OVG Münster, NJW 2002, 3417 (3418); BVerfG, NJW 2002, 2939 (2939); *Ladeur*, ZUM 1991, 456 (463); *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 77; *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2008, § 5 Rn. 22; *Hoefer*, NVwZ 2002, 695 (696); *Bethge*, ZUM 2003, 253 (258 f.); weitere Nachweise bei *Volkman*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 63.

²² Vgl. nur *Bullinger*, JZ 2006, 1137 (1137).

²³ Vgl. nur BVerfGE 121, 30 (51).

²⁴ Die Linearität der Programmgestaltung ist durch den 12. RÄndStV nun auch in die Rundfunkdefinition des § 2 Abs. 1 RStV aufgenommen. Dies beruht letztlich auf der Umsetzung der AVMD-Richtlinie, vgl. dazu nur *Michel*, ZUM 2009, 453 (455).

²⁵ Vgl. BVerfGE 74, 297 (352).

pazitäten entfällt so in gewissem Maße auch das zeitliche Knappheitsphänomen. Welche Bedeutung diese Charakteristika für den Bereich der Chancengleichheit der Parteien in den neuen Medien haben und inwiefern sie sich dabei von den herkömmlichen Grundsätzen der Chancengleichheit bei der Rundfunkwerbung unterscheiden, hatte vor kurzem das Verwaltungsgericht München in einem Streit um die Zulassung zum sogenannten „Wahl-o-Mat“ erstmals zu entscheiden.²⁶

1. Der „Wahl-O-Mat“ vor dem VG München

Auslöser des Rechtsstreits vor dem Verwaltungsgericht München war der sogenannte „Wahl-o-Mat“, eine interaktive Wahlinformations-Plattform im Internet, welche die Bundeszentrale für politische Bildung in Zusammenarbeit mit verschiedenen unabhängigen Redaktionsgruppen erarbeitet. Er wurde zum ersten Mal für die Bundestagswahl 2002 in Deutschland angeboten und sollte auch bei der Landtagswahl in Bayern im September 2008 zur Anwendung kommen. Die Plattform offeriert dem Nutzer ein Programm, mit dem er zu einigen Thesen zum jeweilig aktuellen Wahlkampf Zustimmung, Ablehnung oder Indifferenz signalisieren kann. Als Ergebnis des Programms wird die Nähe der eigenen politischen Position zu den Positionen der Parteien aufgezeigt. Durch eine Balkengrafik wird die Übereinstimmung der politischen Ansichten des Nutzers mit allen im „Wahl-O-Mat“ vorhandenen Parteien aufgezeigt.²⁷

Bis zu jener Landtagswahl waren in das Fragenprogramm jeweils nur diejenigen Parteien aufgenommen worden, die im zu wählenden Parlament bereits vertreten waren, sowie diejenigen Parteien, die nach aktuellen Umfrageergebnissen voraussichtlich mehr als drei Prozent der Stimmen bei der jeweiligen Wahl würden erringen können. Zur bayerischen Landtagswahl sollten daher neben CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grü-

nen, FDP und DIE LINKE auch erstmals die Freien Wähler im „Wahl-O-Mat“ vertreten sein.²⁸ Gegen diese parteipolitische Zusammensetzung des Programms bzw. ihre fehlende Berücksichtigung wehrte sich die ödp, die seit 1982 bei allen bayerischen Landtagswahlen mit eigenen Wahlvorschlägen angetreten ist, vor dem Verwaltungsgericht München mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Sie beantragte, den Betreiber zu verpflichten, sie in das Internetangebot des „Wahl-O-Mat“ aufzunehmen. Das Verwaltungsgericht gab der Partei recht und leitete einen entsprechenden Anordnungsanspruch aus § 5 PartG ab. Aus rechtlicher Sicht stellen sich dabei vor allen Dingen zwei Punkte in den Ausführungen des Gerichts als auch über den konkreten Fall hinaus interessant und erkenntnisgewinnbringend dar: zum einen die Annahme einer öffentlichen Leistung i.S.d. § 5 Abs. 1 PartG, zum anderen die Ausführungen zur fehlenden Anwendbarkeit der abgestuften Chancengleichheit.

2. Der „Wahl-O-Mat“ als öffentliche Leistung

Um einen Anspruch der ödp aus § 5 Abs. 1, 2 PartG zu begründen, musste das Verwaltungsgericht München zunächst die Eigenschaft des „Wahl-O-Mats“ als öffentliche Leistung bejahen. Die Ausführungen des Gerichts dazu fallen – gerade angesichts der entsprechenden Debatte hinsichtlich redaktioneller Beiträge im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu Wahlkampfzeiten²⁹ – erstaunlich knapp aus. Eine eigene Definition der öffentlichen Leistung wird nicht entwickelt, vielmehr wird maßgeblich auf die Funktion als persönliche Wahlhilfe abgestellt. Allein diese Eigenschaft soll die Qualifikation als öffentliche Leistung begründen. Dabei erkennt das Gericht zwar an, dass durch das Programm keine individuelle Wahlempfehlung gegeben wird. Dem Nutzer werde jedoch gezeigt, mit welcher Partei er die größte politische Übereinstimmung aufweise. Die weitere politische Präferenz zu den anderen im „Wahl-O-Mat“ aufgenommenen Par-

²⁶ VG München, B. v. 8.9.2008, Az. M 7 E 08.4347, vgl. auch MIP 2008/09, 101.

²⁷ Eine Übersicht der ab dem Jahr 2003 entwickelten Programme ist abrufbar unter <http://www1.bpb.de/methodik/ZOAUGM,0,0,WahlOMat_Archiv.html>.

²⁸ Vgl. die Pressemitteilung der BPB unter <<http://www.bpb.de/files/YLHJJH.pdf>>.

²⁹ S.o. S. 8 Fn. 21.

teien werde dann noch durch eine Balkengrafik illustriert, weshalb dem Nutzer die eigene politische Standortbestimmung und eine rationale und präferenzabhängige Wahlentscheidung ermöglicht werde.³⁰

Mit dieser Betrachtung stellt das Verwaltungsgericht für die Bestimmung der Leistung zunächst ausschließlich auf den Wähler als Nutznießer des „Wahl-O-Mats“ ab und begründet die Leistungseigenschaft somit zunächst primär auf ihn bezogen. Dass dieser auf den Wähler, nicht auf die Parteien bezogene Nutzen der Definition als Leistung im herkömmlichen Sinne entgegensteht, wird sodann jedoch auch zumindest indirekt aufgegriffen, gleichwohl aber als Argument gegen die Anwendbarkeit von § 5 PartG verworfen, da „jedenfalls indirekt [...] auch die politischen Parteien, die im „Wahl-O-Mat“ vertreten sind, Nutznießer dieser öffentlichen Einrichtung“ seien.³¹ Mit diesen knappen Ausführungen verwirft das Gericht scheinbar vollständig das Kriterium der Finalität als Element des Leistungsbegriffs.³² Vielmehr lässt es eine indirekte, mittelbare Begünstigung genügen, selbst wenn der Hauptzweck der Maßnahme gerade nicht in der Begünstigung der Parteien liegen soll. Unklar bleibt damit, wie sich solche mittelbaren Leistungen von rein reflexhaft begünstigenden Maßnahmen unterscheiden sollen.

3. Abgestufte Chancengleichheit beim „Wahl-O-Mat“

Da es den Anwendungsbereich des § 5 PartG als eröffnet ansah, hatte sich das Verwaltungsgericht daraufhin mit der Frage auseinanderzusetzen, inwiefern der Ausschluss der ödp vom „Wahl-O-Mat“ eine zulässige Abstufung der Chancengleichheit nach § 5 Abs. 1 S. 2 PartG darstellt. Die Auseinandersetzung mit dieser Frage erfolgt deutlich intensiver als mit der Frage der prinzipiellen Anwendbarkeit von § 5 PartG, bewegt sich

allerdings im Rahmen allgemeiner Erwägungen zur Chancengleichheit der Parteien. Dafür stellt das Gericht maßgeblich auf die strikte formale Gleichheit ab, die die Chancengleichheit der Parteien gewähre und die bei Fragen im Vorfeld demokratischer Wahlen noch stärker wiege, weshalb eine unterschiedliche Behandlung durch einen besonders zwingenden Grund gerechtfertigt werden könne.³³ Sodann prüft das Gericht das Vorliegen eines solchen zwingenden Grundes. Insbesondere berücksichtigt es insofern das Vorbringen des Antragsgegners, dass durch die Begrenzung der zur Teilnahme am „Wahl-O-Mat“ vorgesehenen Parteien die Anzahl der aufzunehmenden Parteien auf ein Maß reduziert werden sollte, das es noch zulässt, mit einer vertretbaren Anzahl von Fragen zu unterscheidbaren Ergebnissen hinsichtlich der von den Parteien vertretenen Meinungen zu kommen.³⁴ Diese Argumentation lässt das Verwaltungsgericht aber nicht als Grund zum Ausschluss anderer Parteien gelten, sondern stellt vielmehr auf den besonderen Wahlbezug des Angebots ab. Da es sich bei dem „Wahl-O-Mat“ um ein „faktisches Wahlempfehlungssystem“ und nicht nur um eine bloße Informationsquelle handele, das den einbezogenen politischen Parteien als Plattform und Medium zur Kommunikation ihrer politischen Programme diene, bleibe kein Raum für eine Abweichung von der streng formalen Parteiengleichheit, andernfalls drohe eine unzulässige Wahlbeeinflussung.³⁵ Insgesamt scheint es insofern, als würde sich die Argumentation wenig an der Prüfung des § 5 PartG orientieren, sondern vielmehr mehrere Aspekte der verfassungsrechtlichen Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG parallel thematisieren. Dadurch wird die Argumentation undeutlich und verliert an Überzeugungskraft.

Wenn das Gericht ausdrücklich die Anwendbarkeit des § 5 PartG bejaht, hätte es näher gelegen,

³⁰ VG München, B. v. 8.9.2008, Az. M 7 E 08.4347, Rn. 17.

³¹ VG München, B. v. 8.9.2008, Az. M 7 E 08.4347, Rn. 18.

³² Vgl. zu diesem Element nur *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 77.

³³ VG München, B. v. 8.9.2008, Az. M 7 E 08.4347, Rn. 20.

³⁴ VG München, B. v. 8.9.2008, Az. M 7 E 08.4347, Rn. 22.

³⁵ VG München, B. v. 8.9.2008, Az. M 7 E 08.4347, Rn. 25 ff..

sich auch in der weiteren Prüfung an dieser Norm zu orientieren. So hätte das Gericht dabei etwa zum selben Ergebnis kommen können, wenn es die Rechtsprechung des VG Düsseldorf und des OVG Berlin-Brandenburg hinsichtlich der Eröffnung von Parteikonten bei öffentlich-rechtlichen Banken und Sparkassen übertragen und insofern zwischen dem Ob und dem Wie einer Leistung unterschieden hätte.³⁶ Tatsächlich lässt § 5 Abs. 1 S. 2 PartG bereits seinem Wortlaut nach eine Abstufung nur hinsichtlich des Umfangs der Leistungsgewährung zu, die zumindest zu einem gewissen Mindestmaß gewährt werden muss. Ein Ausschluss von der Leistungsgewährung ist demnach innerhalb des Anwendungsbereichs des § 5 PartG von vornherein nicht zulässig. Tatsächlich basieren die Änderungen der Bundeszentrale für politische Bildung am „Wahl-O-Mat“, mit denen sie diesen für die Bundestagswahl 2009 wieder zum Einsatz brachte, auf genau dieser Unterscheidung zwischen Ob und Wie der Leistungsgewährung. Für die Bundestagswahl lud die Bundeszentrale alle zur Wahl zugelassenen Parteien zur Teilnahme an dem Programm ein und verarbeitete auch deren Antworten weiter. 24 der 27 mit Landeslisten zur Wahl zugelassenen Parteien folgten dieser Einladung. Allerdings wurde das Programm derart verändert, dass der Nutzer nach Beantwortung der vorgegebenen Fragen nicht mehr eine Auswertung der Übereinstimmung mit allen teilnehmenden Parteien erhielt, sondern vielmehr bis zu acht Parteien auswählen musste, mit denen er einen Übereinstimmungsvergleich wünschte. Die im Bundestag vertretenen Parteien waren dabei separat in einem grafisch hervorgehobenen Kästchen von den anderen Parteien optisch abgesetzt.

IV. Leistungsgewährung bei Informationsangeboten im Internet

Angesichts der knappen Ausführungen des Verwaltungsgerichts München zur Frage des Vorliegens einer öffentlich-rechtlichen Leistung, die in starkem Kontrast zur entsprechenden Debatte in Bezug auf redaktionelle Beiträge im öffentlich-

rechtlichen Rundfunk steht, stellt sich umso dringender die Frage, welche Maßstäbe in Bezug auf dieses Tatbestandsmerkmal bei Informationsangeboten öffentlich-rechtlicher Träger im Internet anzulegen sind.

Ausgangspunkt muss dabei die hergebrachte Definition öffentlich-rechtlicher Leistungen i.S.d. § 5 PartG sein. Eine Leistung in diesem Sinne ist jeder wettbewerbserhebliche (vermögenswerte) Vorteil, der durch einen Träger der öffentlichen Gewalt bewusst gewährt wird.³⁷ Eine öffentliche Leistung setzt also eine bewusste und zweckgerichtete Vorteilsgewährung an die beteiligten Parteien voraus. Daran fehlt es, wenn die Parteien lediglich von einer Handlung profitieren, die in anderer Absicht als der einer Begünstigung vorgenommen wird.³⁸ Aus diesem Grund wird heute weitestgehend einstimmig das Vorliegen einer öffentlichen Leistung bei redaktionellen Sendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch dann abgelehnt, wenn diese wahlkampfbezogen sind.³⁹ Eine Bewertung von redaktionell gestalteten Internetangeboten der öffentlichen Hand als öffentliche Leistung wäre vor dem Hintergrund dieser durchweg überzeugenden Argumentation daher nur dann möglich, wenn es in Hinblick auf die Art der Begünstigung zwischen redaktionellen Inhalten im Internet und solchen im Rundfunk derart gravierende Unterschiede gäbe, dass diese eine andere rechtliche Bewertung in Hinblick auf die für den Leistungsbegriff maßgeblichen Kriterien zuließen. Allein aufgrund der unterschiedlichen Verbreitungsform lassen sich solche Unterschiede indes nicht begründen. Vergleicht man etwa den „Wahl-O-Mat“ mit einer Diskussionsrunde der Spitzenkandidaten im Rundfunk, so sind beide Medienformate gleichermaßen darauf angelegt, dem Wähler eine Entscheidungshilfe dadurch zu ge-

³⁶ S.o. Fn. 13.

³⁷ *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 24; vgl. auch *Volkman*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 22 f.; auf das Kriterium des Vermögenswerts verzichtend *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 152.

³⁸ OVG Münster, NJW 2002, 3417 (3418); vgl. auch BVerwG, Buchholz 150 § 5 PartG Nr. 4.

³⁹ S.o. Fn. 21.

ben, dass er seine persönliche politische Einstellung mit derjenigen der Parteien vergleichen kann. Unterschiede bestehen nur insoweit, als dass sich bei dem internetbasierten Angebot auf der einen Seite persönlichkeitsgeprägte Entscheidungskriterien wie etwa Sympathie und Glaubwürdigkeit des Spitzenkandidaten der Bewertung entziehen, auf der anderen Seite aber der Abgleich der persönlichen Einstellung mit derjenigen der Parteien gleichsam automatisiert wird, also nicht der eigenen Erfahrung des Medienkonsumenten überlassen bleibt, sondern als Ergebnis der Mediennutzung durch das Programm festgehalten wird.

Diese Unterschiede in der Mediendarstellung mögen – genau wie die angeführten Unterschiede bzgl. der Nicht-Linearität von Programmangeboten im Internet⁴⁰ – in Bezug etwa auf den Nutzerkreis und die Verarbeitung der jeweiligen Ergebnisse kommunikationswissenschaftlich durchaus relevant sein. Einen qualitativen Einfluss auf die Bestimmung des Leistungswillens haben sie allerdings nicht, auch nicht unter dem vom Verwaltungsgericht angeführten vermeintlich großen Einfluss von Internetangeboten, die sich quasi als Wahlempfehlungssysteme darstellten. Denn auch redaktionell gestaltete Sendungen im Rundfunk können durchaus einen erheblichen Einfluss auf das Wählerverhalten und damit den Ausgang der Wahl entfalten, auch wenn sich diese Einflüsse im Einzelnen als sehr komplex darstellen.⁴¹ Auch redaktionelle Angebote im Internet stellen daher, genau wie redaktionelle Beiträge im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, richtigerweise keine öffentlichen Leistungen dar, sind sie doch genau wie jene auf Informationsvermittlung gegenüber dem Medienkonsumenten, nicht jedoch auf Vorteilsgewährung gegenüber den Parteien ausgerichtet.

V. Chancengleichheit im Internet jenseits von § 5 PartG

Aus der Unanwendbarkeit von § 5 PartG folgt jedoch keinesfalls, dass die öffentlich-rechtlichen Anbieter wahlbezogener redaktioneller Informationsangebote von einer Bindung an die Chancengleichheit der politischen Parteien befreit wären. Vielmehr kommt hier nun direkt die verfassungsrechtlich verankerte und grundrechtsgleich ausgestaltete, besondere Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1. GG zur Anwendung. Abweichungen von dieser streng formal zu verstehenden Gleichheit bedürfen eines zwingenden Grundes.

1. Keine kollidierende Rundfunkfreiheit

Wenn hinsichtlich der fehlenden Einstufung als öffentliche Leistung eine Parallelführung der Internetangebote der öffentlichen Hand zu redaktionellen Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgen kann, schiene es zunächst naheliegend, auch bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung von Parteien bei der redaktionellen Berücksichtigung auf die dort entwickelten Maßstäbe abzustellen. Danach ist ein Ausschluss von Parteien von entsprechenden redaktionellen Beiträgen zulässig, wenn der Sendung ein nachvollziehbares, den Teilnehmerkreis erklärendes redaktionelles Konzept zugrunde liegt und im Gesamtprogramm eine angemessene Darstellungsmöglichkeit der nicht berücksichtigten Parteien sichergestellt ist.⁴²

Allerdings unterscheiden sich redaktionelle Angebote im öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Angeboten im Internet anderer öffentlichen Stellen in einem entscheidenden Punkt, der zwar bezogen auf die Parteien für die Frage des Leistungscharakters ohne Belang, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen gleichwohl von entscheidender Bedeutung ist: Während sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bei ihrer Pro-

⁴⁰ S.o. S. 8.

⁴¹ Vgl. dazu am Bsp. des Kanzlerduells nur *Maurer/Reinemann*, Schröder gegen Stoiber. Nutzung, Wahrnehmung und Wirkung der TV-Duelle, 2003, S. 25 ff.

⁴² *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 5 Rn. 80 m.w.N.

grammgestaltung ihrerseits auf den grundrechtlichen Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG berufen können,⁴³ fehlt ein entsprechender Schutz für nicht rundfunkbezogene Angebote im Internet. Eine grundrechtliche Kollisionsslage besteht daher nicht. Der zwingende Grund für eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung muss also an anderer Stelle gesucht werden. Damit sind auch die spezifisch auf die durch die Rundfunkfreiheit geschützte Programmfreiheit zugeschnittenen Ausgleichsmaßstäbe nicht anwendbar.

2. Aufmerksamkeit als knappe Ressource

Wenn eine Ungleichbehandlung der Parteien bei redaktionellen Angeboten im Internet verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, dann also nur durch andere zwingende Gründe, die im Medium selbst angelegt sind. Als ein solcher dem Medium immanenter Grund muss die Knappheit der Aufmerksamkeit der Nutzer betrachtet werden, die gerade angesichts der mit der Nicht-Linearität des Mediums und der fehlenden Frequenzknappheit verbundenen fehlenden Zeitknappheit für das Internet prägend ist. Gerade in diesem Medium wird die Aufmerksamkeit selbst zum knappen Gut, zur Ressource, um die auf dem Meinungsmarkt konkurriert wird.⁴⁴ Ein Zuviel an Informationen kann insofern zu einem Weniger an Informativität führen, wie beispielhaft von den Betreibern des „Wahl-O-Mat“ angeführt wurde: Würde lediglich die Anzahl der beteiligten Parteien am „Wahl-O-Mat“ erhöht ohne die Anzahl der Fragen anzupassen, würden die Ergebnisse aufgrund abnehmender Unterscheidbarkeit der Positionen an Aussagekraft deutlich verlieren. Würde jedoch die Anzahl der Fragen entsprechend angepasst –

der Betreiber spricht insofern von einer notwendigen Fragenanzahl von 100, so dass die Nutzung des Programms nicht mehr wie bisher 15, sondern 60 Minuten in Anspruch nehmen würde⁴⁵ –, so bliebe zwar die Unterscheidbarkeit der Ergebnisse erhalten, die Informativität des Programms würde aber dennoch erheblich sinken, da aufgrund des hohen Maßes an Zeit und Aufmerksamkeit, die ein derart erweitertes Programm erforderte, die Nutzung an Attraktivität verlöre.

Vor diesem Hintergrund scheint das Lösungskonzept, das die Bundeszentrale für politische Bildung gewählt hat, vielversprechend und über den Einzelfall hinaus wegweisend. Sie hat den Teilnehmerkreis der Parteien erweitert, ohne den Aufmerksamkeitsbedarf für den Nutzer zu erhöhen oder die Abgrenzungsschärfe des Programms einzuschränken, indem sie dem Nutzer selbst die Auswahlentscheidung über seine knappe Ressource, die Aufmerksamkeit, übertragen hat. Die Abstufung in der Aufmerksamkeit wird also durch den Nutzer selbst, nicht durch den öffentlichen Leistungserbringer vorgenommen. Die geringe Aufmerksamkeitssteigerung zugunsten der im zu wählenden Parlament bereits vertretenen Parteien durch optische Hervorhebung scheint dabei in entsprechender Anwendung des Rechtsgedankens des § 5 Abs. 1 S. 2-4 PartG uneingeschränkt hinnehmbar.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Wie so viele Rechtsgebiete wird auch das Parteienrecht durch die technischen Entwicklungen im Bereich der neuen Medien, insbesondere durch das Internet, vor neue Fragen und Herausforderungen gestellt, die sich insbesondere in Bezug auf das Prinzip der Chancengleichheit realisieren. Zur Bewältigung dieser Fragen muss dabei nach sauberen dogmatischen Lösungen gesucht werden, die die Behandlung neuartiger Phänomene praxistauglich ermöglichen und gleichzeitig für weitere technische Entwicklungen offen sind. Parallelführungen zum Recht der Parteien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind dabei mög-

⁴³ BVerfGE 31, 314 (321 f.); 59, 231 (254 f.); 74, 297 (317 f.); 95, 220 (234); 97, 298 (310).

⁴⁴ Vgl. dazu Lenski, in: Towfigh/Schmolke/Petersen/Bachmann/Lange/Grefrath (Hrsg.), *Recht und Markt*, 2009, S. 97 (98); G. Franck, *Ökonomie der Aufmerksamkeit*, 1998, 49 ff., der Aufmerksamkeit als „die neue Währung“ bezeichnet. Ausführlich dazu die Beiträge in K. Hickethier/J. K. Bleicher (Hg.), *Aufmerksamkeit, Medien und Ökonomie*, 2002. Vorsichtig in diese Richtung bereits G. Schulze, *Die Erlebnisgesellschaft*, 1992, S. 423.

⁴⁵ Pressemitteilung der BPB unter <<http://www.bpb.de/files/YLHJJH.pdf>>.

lich und gewinnbringend, finden ihre Grenzen aber in den Besonderheiten des jeweiligen Mediums, insbesondere in der fehlenden Grundrechtsberechtigung der öffentlichen Hand bei Bereitstellung von Informationsangeboten im Internet sowie der unterschiedlichen Knappheitsphänomene, die sich im Rundfunk auf Frequenzen und Zeit, im Internet hingegen auf Aufmerksamkeit beziehen. Solange keine gesetzliche Grundlage für staatliche Informationsangebote in den neuen Medien existiert, ist daher im Rahmen des § 5 PartG sowie unter Rückgriff auf die verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Art. 21 Abs.1 S. 2 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG bzw. i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG nach konstruktiven Lösungen zu suchen.

Der Schweizerische Bundesrat – keine Koalitionsregierung

Dr. Patricia M. Schiess Rütimann*

I. Einleitung

1. Ziel dieser Untersuchung

Dieser Beitrag stellt die Schweizer Regierung (Bundesrat) und insbesondere die Wahl seiner Mitglieder (Bundesrätinnen und Bundesräte)¹ vor.² Sowohl die Wahl als auch das Verhältnis des Bundesrates zum Parlament (Bundesversammlung) unterscheiden sich stark von den Gegebenheiten in Staaten mit einer Koalition. Dies mag insofern überraschen, als für den Nationalrat das Verhältniswahlverfahren gilt, das Schweizer Parteiensystem stark fragmentiert ist³ und keine Partei auch nur ein Drittel der Nationalratssitze innehält⁴.

Indem die Betrachtung auf die Kantonsregierungen und die kommunalen Exekutiven ausgedehnt wird, zeigt sich, dass der Bundesrat und seine Wahl zwar im Verhältnis zu Koalitionsregierungen Besonderheiten aufweisen, hingegen nahtlos anschließen an die kantonalen und kommunalen Exekutiven.⁵

2. Kennzeichen von Koalitionsregierungen

Bevor die Wahl des Bundesrates und seine Stellung gegenüber dem Parlament erörtert werden, sollen die Merkmale von Koalitionsregierungen aufgezählt werden.⁶ Da die Begriffe „Koalition“ und „Regierungsbündnis“ von Verfassungen und Gesetzen gemieden werden, wird auf die von Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern herausgearbeiteten Merkmale abgestellt. Die Koalition wird von SCHÜTTEMEYER definiert als ein Parteibündnis, „das abgeschlossen wird, um eine Regierung zu bilden und diese – zumeist für eine Legislaturperiode auf der Basis inhaltlicher und personeller Vereinbarungen – parlamentarisch zu unterstützen“.⁷ JUN bezeichnet als Regierungskoalition „eine organisierte Kooperation von mindestens zwei voneinander unabhängigen konkurrierenden Parteien in einem politischen Gemeinwesen, vorwiegend inner-, aber auch außerhalb des Parlaments, mit den primären Zielen der gemeinsamen Regierungsbildung und -unterstützung sowie der Durchsetzung von programmatischen und pragmatischen Politikinhalten, deren zentrale Festlegungen in einem gemeinsamen Regierungsprogramm vereinbart werden.“⁸

Koalitionen müssen nicht auf eine Mehrheitsbildung abzielen. Es gibt auch von Koalitionen gebildete Minderheitsregierungen.⁹ Ebenso finden sich Koalitionen, denen mehr Parteien angehören als mathematisch notwendig wären, um eine Mehrheit zu gewährleisten. Kennzeichnend ist für Koalitionen, dass sie „jederzeit von den beteiligten Parteien ohne juristische Folgewirkung aufgekündigt werden“ können.¹⁰ Typisch sind Koalitionen für Staaten, die ihr Parlament im Verhältniswahlverfahren bestimmen, weil dieses

* Die Verfasserin ist Rechtsanwältin in Zürich.

¹ Siehe das Standardwerk: ALTERMATT, URS (Hrsg.). Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich/München 1991.

² Die Grundstrukturen des Regierungssystems sind seit 1848 unverändert. Zur historischen Entwicklung: ALTERMATT, HLS und BRÜHL-MOSER, S. 407 ff.

³ Siehe z.B.: ARMINGEON, KLAUS. Das Parteiensystem der Schweiz im internationalen Vergleich, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel 2003, S. 11 ff.

⁴ 1971-1999 errang keine Partei mehr als 55 der 200 Nationalratssitze, die FDP oder die SPS hatten die meisten Sitze inne. 2003 wurde die SVP mit 55 Sitzen stärkste Partei, 2007 erreichte sie 62 Sitze. Seit Einführung des Verhältniswahlrechts (1919) hatte keine Partei mehr als 60 Sitze.

⁵ GL.M. HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 267.

⁶ Koalitionsregierungen treten in parlamentarischen Regierungssystemen auf. Siehe hierzu z.B.: HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 197.

⁷ SCHÜTTEMEYER, S. 261 f. Als Bündnis von Parteien zum Zwecke der Regierungsbildung definieren die Koalition auch SCHMIDT, S. 358 und CHRISTOPH, S. 551. Letzterer weist darauf hin, dass die betroffenen Parteien auf „ein Mindestmaß an politischer Übereinstimmung“ angewiesen sind.

⁸ JUN, S. 480.

⁹ SCHÜTTEMEYER, S. 262, ebenso: SCHMIDT, S. 359.

¹⁰ JUN, S. 480.

die Herausbildung von Mehrparteiensystemen fördert, in denen keine Partei die absolute Mehrheit der Mandate erringt.¹¹

II. Der Bundesrat, die oberste Behörde des Bundes

Gemäß Bundesverfassung (BV)¹² ist der Bundesrat „die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes“ (Art. 174 BV).¹³ Unter anderem leitet er die in Departemente gegliederte Bundesverwaltung (Art. 178 Abs. 1 und Abs. 2 BV). „Der Bundesrat entscheidet als Kollegium“ (Art. 177 Abs. 1 BV, Kollegialitäts- oder Kollegialprinzip¹⁴), gleichzeitig steht jedem Departement ein Mitglied des Bundesrates vor (Art. 178 Abs. 2 BV, Departementalprinzip).

Der Bundesrat konstituiert sich selbst. Das heißt, dass nicht die Bundesversammlung bestimmt, welches Bundesratsmitglied welches Departement übernimmt, sondern dass dies die Bundesrätinnen und -räte untereinander ausmachen. Dabei gilt usanzgemäß das Anciennitätsprinzip.¹⁵ Wird wegen einer Vakanz eine Ersatzwahl notwendig, übernimmt das neue Bundesratsmitglied nicht zwingend das Departement des oder der

Ausgeschiedenen. Vielmehr haben die Bisherigen das ungeschriebene Recht, in das frei gewordene Departement zu wechseln.

III. Die Wahl des Bundesrates

Der Bundesrat besteht gemäß Art. 175 Abs. 1 BV aus sieben Mitgliedern, die aus verschiedenen „Landesgegenden und Sprachregionen“¹⁶ stammen sollen (Art. 175 Abs. 4 BV).¹⁷

1. Die Gesamterneuerungswahl

Die Bundesratsmitglieder werden „von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates“¹⁸ gewählt¹⁹ (Art. 175 Abs. 2 BV). Die Wahl erfolgt durch die Vereinigte Bundesversammlung, das heißt in gemeinsamer Verhandlung von Nationalrat (200 Mitglieder) und Ständerat (46 Mitglieder), in der jede und jeder Abgeordnete eine Stimme hat und die Mehrheit der Stimmenden entscheidet (Art. 157 Abs. 1

¹¹ SCHÜTTEMAYER, S. 262, ähnlich: CHRISTOPH, S. 551 und SCHMIDT, S. 358. JUN, S. 479 nennt als weitere Voraussetzungen Konkurrenz und Anerkennung des Mehrheitsprinzips.

¹² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV). Die Verfassung und alle Bundesgesetze sind abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html.

¹³ Eingehend zu den Funktionen und zur Organisation des Bundesrates: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG). Die Begriffe „Regierung“ und „regieren“ kommen in der Bundesverfassung nicht vor, siehe: EHRENZELLER in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Vorbem. Art. 174-187 N 8. Die Staatsleitungsfunktion wird nicht nur vom Bundesrat erfüllt, dazu ausführlich: BRÜHL-MOSER.

¹⁴ Umschreibung des Kollegialprinzips aus politikwissenschaftlicher Sicht: KLÖTI, S. 161 f. Zum Wandel, den es erfahren hat: ALTERMATT, HLS, S. 15. Gemäß EHRENZELLER in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Vorbem. Art. 174-187 N 15 ist das Kollegialprinzip kein schweizerisches Unikat, wohl aber „der Verzicht auf einen institutionellen Vorrang des Bundespräsidiums“.

¹⁵ Zur Departementsverteilung siehe z.B.: EHRENZELLER in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Art. 177 N 24 ff.

¹⁶ Illustration der politischen Kultur der drei Sprachregionen: LINDER, WOLF/ZÜRCHER, REGULA/BOLLIGER, CHRISTIAN. *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz*, Baden 2008, S. 41-45. Religion und Konfession der Kandidatinnen und Kandidaten sind trotz langer Untervertretung der Katholiken kein Thema mehr.

¹⁷ Zu Art. 175 Abs. 4 BV siehe insbesondere: EHRENZELLER in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Art. 175 N 24 ff. und BIAGGINI, Art. 175 N 15 ff. Es gilt die ungeschriebene Regel, dass mindestens zwei Bundesratsmitglieder nicht aus der Deutschschweiz stammen sollen: KLÖTI, S. 158. Die eidgenössische Volksinitiative der SVP „Volkswahl des Bundesrates“ sieht vor, dass mindestens zwei Bundesratsmitglieder in den Kantonen Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf oder Jura oder in den französisch- respektive italienischsprachigen Gebieten der Kantone Bern, Freiburg oder Wallis respektive Graubünden „wohnhaft sind“. Siehe den Initiativtext in: Bundesblatt 2010, S. 289-292 (www.admin.ch/ch/d/ff/2010/index0_3.html).

¹⁸ Die Initiative „Volkswahl des Bundesrates“ (siehe Fn 8) sieht vor, dass die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates gleichzeitig mit der Wahl des Nationalrates stattfindet. Alle vier Jahre findet eine Gesamterneuerung des Nationalrates statt (Art. 149 Abs. 2 Satz 2 BV).

¹⁹ Gemäß Art. 132 Abs. 1 ParlG (siehe Fn 9) erfolgt die Bundesratswahl „in der Session nach der Gesamterneuerungswahl des Nationalrates“. National- und Ständerat tagen nicht permanent, sondern gemäß Art. 151 Abs. 1 BV in Sessionen.

lit. a BV und Art. 159 Abs. 2 BV).²⁰ Für die Wahlen gilt wie für jede Tätigkeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der Bundesversammlung das Instruktionsverbot, sie haben ein freies Mandat (Art. 161 Abs. 1 BV).²¹

Die Modalitäten der Bundesratswahl regelt das Parlamentsgesetz (ParlG)²². Es sieht vor, dass die Wahl in der ersten Session nach der Gesamterneuerung des Nationalrates vorgenommen wird (Art. 132 Abs. 1 ParlG). Die Stimmabgabe erfolgt schriftlich und geheim (Art. 130 Abs. 1 ParlG). Es sind die Personen gewählt, deren Namen auf mehr als der Hälfte der gültigen Wahlzettel stehen (Art. 130 Abs. 2 ParlG). „Die Sitze werden einzeln und nacheinander besetzt,²³ in der Reihenfolge des Amtsalters der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber. Sitze, für die bisherige Mitglieder des Bundesrates kandidieren, werden zuerst besetzt.“ (Art. 132 Abs. 2 ParlG). „In den beiden ersten Wahlgängen können alle wählbaren Personen gewählt werden. Ab dem dritten Wahlgang sind keine weiteren Kandidaturen zulässig“ (Art. 132 Abs. 3 ParlG), wobei ab dem zweiten Wahlgang ausscheidet, wer weniger als zehn Stimmen erhält (Art. 132 Abs. 4 lit. a ParlG). Ab dem dritten Wahlgang scheidet aus, wer die geringste Stimmenzahl erhält (Art. 132 Abs. 4 lit. b ParlG).

Treten nicht alle Bundesratsmitglieder zur Ge-

samterneuerungswahl an,²⁴ nominieren die Parteien eine oder mehrere Kandidatinnen respektive Kandidaten.²⁵ Die Namen von geeigneten Personen werden, zum Teil schon Jahre bevor ein Sitz ihrer Partei frei wird, herumgeboten. Interessierte versuchen, sich ins Spiel zu bringen, einflussreiche Parteimitglieder und die Kantonalparteien setzen sich für ihre Favoritinnen und Favoriten ein. Dabei wird über die Parteigrenzen hinweg sondiert, wer eine Chance hat.

2. Die Ersatzwahl bei Vakanzen

Tritt ein Bundesratsmitglied während der Amtsdauer zurück, wird es in der Regel in der nächsten Session ersetzt (Art. 133 Abs. 1 ParlG). Die als Ersatz gewählten Mitglieder sind nicht auf vier Jahre gewählt, sondern bis zum Ablauf der vierjährigen Amtsdauer ihrer Bundesratskolleginnen und -kollegen.

3. Die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates

Verfassung und Gesetz äußern sich nicht zur parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates. Seit 1891 gehörten ihm Mitglieder von zwei, seit 1929 Mitglieder von drei und seit 1943 Mitglieder von vier Parteien an.²⁶

²⁰ National- und Ständerat sind einander gleichgestellt (Art. 148 Abs. 2 BV). Nur wenn die beiden Kammern als Vereinigte Bundesversammlung zusammentreten, hat der Nationalrat wegen der grösseren Anzahl Mitglieder ein Übergewicht: HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER/KELLER, HELEN. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 7. Auflage, Zürich 2008, N 1506 f.

²¹ Die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier zeichnen sich durch ein freiheitliches Stimmverhalten aus. Zur (fehlenden) Geschlossenheit der Fraktionen siehe: SCHWARZ, DANIEL/LINDER, WOLF. Studie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern: Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2007.

²² Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG).

²³ EHRENZELLER in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Art. 175 N 13: „System der sukzessiven Einzelwahlen“. Siehe auch: RHINOW/SCHEFER, N 2525 ff.

²⁴ Es kam noch nie zu einer vollständigen personellen Erneuerung des Bundesrates. In der Regel sind nicht mehr als ein oder zwei Sitze neu zu besetzen: EHRENZELLER in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Art. 175 N 11.

²⁵ Es kann jede und jeder Wählbare gewählt werden. Die Nomination durch eine Partei oder ein Mitglied der Bundesversammlung ist nicht notwendig: EHRENZELLER in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Art. 175 N 21.

²⁶ Bis 1891 gehörten alle Bundesräte dem Freisinn (heute: FDP) an. Seit 1891 gehört mindestens ein Bundesratsmitglied der CVP und seit 1929 ein Mitglied der SVP an. 1943 wurde das erste Mitglied der SPS gewählt, 1959 das zweite. Zur Einbindung der Parteien: BOLLIGER, CHRISTIAN/ZÜRCHER, REGULA. «Die Geburtsstunde der Konkordanz 1959: Anfang oder Ende der Annäherung zwischen Sozialdemokratie und Bürgerblock?» und ALTERMATT, URS. «Konkordanz im Spiegel der Bundesratswahlen.» Beide in: Vatter, Adrian/Varone, Frédéric/Sager, Fritz (Hrsg.): Demokratie als Leidenschaft. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder, Bern/Stuttgart/Wien 2009, S. 225 ff. und S. 247 ff.

Von 1959²⁷ bis 2003 setzte sich der Bundesrat gemäß der „Zauberformel“²⁸ zusammen (2 CVP, 2 FDP, 2 SPS, 1 SVP),²⁹ von 2003 bis 2007 war die Verteilung: 1 CVP, 2 FDP, 2 SPS, 2 SVP.³⁰ Nach der Gesamterneuerung Ende 2007 war die Zusammensetzung des Bundesrates immer noch: 1 CVP, 2 FDP, 2 SPS und 2 SVP. Die beiden SVP-Mitglieder³¹ wechselten jedoch im Sommer 2008 in die neu gegründete BDP. Seit dem Rücktritt von Samuel Schmid (BDP) per Ende 2008 setzt sich der Bundesrat zusammen aus: 1 BDP, 1 CVP, 2 FDP, 2 SPS, 1 SVP. Wie sich der Bundesrat nach der Gesamterneuerungswahl von 2011 zusammensetzen wird, ist offen.

Es wird immer wieder diskutiert, ob die Anzahl der Sitze der Parteien im National- und Ständerat oder ihr Stimmenanteil in der Nationalrats-

wahl Referenz sein soll für die „richtige“ arithmetische Verteilung der Bundesratssitze auf die Parteien.³² Seit Längerem haben auch die Grünen Ansprüche angemeldet. Sie legten in den Nationalratswahlen 2003 und 2007 stark zu.

4. Kein Koalitionsvertrag

Natürlich finden bei der Vorbereitung der Bundesratswahlen Besprechungen über Parteigrenzen hinweg statt. Dabei werden jedoch keine Absprachen gemacht im Sinne von „Wir wählen eure Kandidatin X, wenn ihr dafür in der Vorlage Y unsere Anliegen unterstützt“.³³ Solche Versprechen wären auch nur wenig wert, weil es weder den Parteiführungen noch den Fraktionschefinnen und -chefs gelingt, die Abgeordneten auf einen einheitlichen Kurs zu bringen.³⁴ Überhaupt finden weder im Hinblick auf die Nationalratswahlen³⁵ noch vor den Bundesratswahlen eigentliche Verhandlungen zwischen den Parteien statt, und schon gar nicht erfolgt eine Einigung über inhaltliche Schwerpunkte für die

²⁷ VANONI, BRUNO. Die Zangengeburt der Zauberformel, Tages-Anzeiger, 17.10.2003, S. 9: Die Sitzverteilung im Bundesrat entsprach 1959 der Stärke von CVP, FDP, SPS und SVP. Nach der Logik des Parteienproporz hätte die CVP bereits 1891 Anspruch auf zwei Sitze gehabt. 1919 hätte die SPS Anspruch auf einen Sitz gehabt, ab 1931 auf zwei.

²⁸ Zum Begriff siehe: SEIDL, CHRISTIAN. Magie von der Falkenstrasse, NZZ, 27.11.2003, S. 17. Alt Bundesrat Koller (CVP, Bundesrat 1986-1999) bezeichnete die Zusammensetzung gemäß der Zauberformel als „den personellen Überbau der grundlegenden politischen und gesellschaftlichen Konkordanz“. KOLLER, ARNOLD. «Die Zauberformel im Bundesrat und politische Konkordanz.» In: Gehrig, Bruno/Weber-Thedy, Wolfgang et al. (Hrsg.): Aufgaben von Wissenschaft und Praxis im nächsten Jahrzehnt. Festgabe AV Bodania, St. Gallen 2000, S. 127. AUER, ANDREAS/MALINVERNI, GIORGIO/HOTTELLIER, MICHEL. Droit constitutionnel suisse. Volume I: L'Etat. 2. Auflage, Bern 2006, N 132: „Celle-ci (die Zauberformel) n'a pourtant rien de magique, mais repose sur un accord tacite des grands partis. Toutefois, cet accord n'implique nullement que le choix des candidats soit abandonné aux groupes parlementaires ou aux états-majors des partis. C'est bien l'Assemblée fédérale qui conserve le choix des personnes (...).“

²⁹ Die neue Zusammensetzung im Jahr 1959 war vom Generalsekretär der CVP in Absprache mit der SPS eingefädelt worden und konnte umgesetzt werden, weil vier Bundesräte nicht zur Wiederwahl antraten.

³⁰ Zur Umstößung der Zauberformel im Jahr 2003 siehe z.B.: KLÖTI, S. 157.

³¹ Samuel Schmid (Bundesrat 2000-2008) und die 2007 anstelle von Bundesrat Blocher gewählte Eveline Widmer-Schlumpf.

³² Wegen der unterschiedlich großen Wahlkreise (Für die Nationalratswahl bildet gemäß Art. 149 Abs. 3 BV jeder Kanton einen Wahlkreis. Der Kanton Zürich hat 34 Sitze, sechs Kantone zählen nur einen.) und des Wahlsystems spiegelt die Sitzverteilung im Nationalrat die Stärke der Parteien nicht exakt wider. Im Ständerat sind CVP und FDP wegen der überall außer im Kanton Jura praktizierten Mehrheitswahl und der lediglich ein oder zwei Sitze pro Wahlkreis (Art. 150 Abs. 2 BV) übervertreten. Nochmals anders sähe die Verteilung aus, wenn auf die Stärke der Fraktionen abgestellt würde.

³³ Anlässlich der Pressekonferenz zur Lancierung der Initiative „Volkswahl des Bundesrates“ (siehe Fn 8) kritisierten Vertreter der SVP die Bundesratswahlen. Dass die durch die Wahl ihrer Kandidatin oder ihres Kandidaten begünstigten Parteien den sie unterstützenden Parteien Gegenleistungen erbringen, behaupteten sie jedoch nicht.

³⁴ Zur geringen Fraktionsdisziplin siehe Fn 9.

³⁵ Bei den gemäß Art. 31 und Art. 42 BPR (Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte) verbundenen Listen handelt es sich um Listenverbindungen mit dem einzigen Zweck, für die Beteiligten ein gutes Wahlergebnis zu erreichen. Eine Listenverbindung setzt keine inhaltliche Übereinstimmung voraus und schon gar nicht ein schriftliches Dokument über gemeinsame Ansichten oder Ziele.

kommende Legislatur. Folglich gibt es auch keinen Koalitionsvertrag.

Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat³⁶ der Bundesversammlung seine Legislaturplanung, welche die „politischen Leitlinien und Ziele“ definiert (Art. 146 Abs. 1 und Abs. 2 ParlG). National- und Ständerat beraten die Legislaturplanung, wobei sie diese abändern und dem Bundesrat konkrete Vorgaben machen dürfen (Art. 147 ParlG).³⁷

IV. Die Wählbaren

1. Nicht nur die Mitglieder der Bundesversammlung sind wählbar

In den Bundesrat wählbar sind gemäß Art. 175 Abs. 3 BV alle „Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind“. In den Nationalrat wählbar ist gemäß Art. 143 BV jede und jeder Stimmberechtigte.³⁸ Ein Bundesratskandidat oder eine Bundesratskandidatin muss also nicht Mitglied des National- oder Ständerates sein.³⁹

Dass jeder Kandidat und jede Kandidatin einzeln durch die Bundesversammlung gewählt wird und somit über eine gewisse Bekanntheit verfügen muss, erklärt das in der Regel fortgeschrittene Alter der Gewählten und den verhältnismäßig

tiefen Frauenanteil.⁴⁰ Eine Partei, die sich für die angemessene Vertretung von Frauen oder Jungen einsetzt, kann entsprechende Personen zur Wahl vorschlagen, hat aber nicht die Gewähr, dass sie gewählt werden.⁴¹ Öfter schlagen denn auch die Parteien nicht nur eine, sondern zwei Personen für einen Sitz vor.

Wer in den Bundesrat gewählt wird, muss sein Abgeordnetenamt niederlegen,⁴² dürfen doch gemäß Art. 144 Abs. 1 BV die Mitglieder von Nationalrat, Ständerat, Bundesrat und Bundesgericht nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören. Für den National- oder Ständerat zu kandidieren, ist den Bundesratsmitgliedern nicht verboten, sie machen es aber nicht. Alt Bundesrätinnen und -räte dürfen sich in die Bundesversammlung und in kantonale oder kommunale Behörden wählen lassen, verzichten aber darauf. In den letzten Jahren verließen mehrere Bundesrätinnen und -räte die politische Bühne, ohne sich je wieder öffentlich zu äußern. Andere nehmen zu einzelnen Fragen Stellung, zum Beispiel indem sie sich für eine Volksinitiative oder ein Referendum einsetzen.⁴³ Gemäß einem ungeschriebenen Gesetz äußern sich ehemalige Bundesratsmitglieder nicht zur Arbeit ihrer Nachfolgerinnen und Nachfolger. Genauso wenig ist es üblich, dass alt Bundesrätinnen und -räte aus dem Nähkästchen plaudern.

³⁶ Die Legislaturplanung erfolgt vom „alten“ Bundesrat vor der Gesamterneuerungswahl.

³⁷ Auf der Homepage des Bundesrates (www.admin.ch/br/org/strat/index.html) steht unter dem Stichwort „Strategie“: „Seit 1968 legt der Bundesrat dem jeweils neu gewählten Parlament mit der Botschaft über die Legislaturplanung seine politische Strategie vor. (...) Im Konkordanzsystem schweizerischer Prägung kann ein solches Regierungsprogramm allerdings nicht die Umsetzung eines Partei- oder Koalitionsprogramms sein, wie das in unseren Nachbarländern der Fall ist. Die Legislaturplanung ist vielmehr ein Dialoginstrument zwischen Bundesrat und Parlament (...)“.

³⁸ MAHON, in: Aubert/Mahon, Art. 175 N 15: Die Verfassung gibt nicht vor, wie die Kandidatinnen und Kandidaten auszuwählen sind. Siehe auch Fn 9.

³⁹ Die Bundesrätinnen Metzler, Dreifuss und Calmy-Rey z.B. gehörten nie der Bundesversammlung an.

⁴⁰ Am 2. Oktober 1984 wurde mit Elisabeth Kopp (FDP) die erste Bundesrätin gewählt. 1984-1989, 1993-1999 sowie 2003-2006 zählte der Bundesrat ein weibliches Mitglied, 1999-2003 und 2006-2007 zwei, seit der Gesamterneuerungswahl von 2007 drei.

⁴¹ Übersicht über die nicht gewählten offiziellen Kandidierenden: KLÖTL, S. 155.

⁴² Gemäß Art. 15 Abs. 1 ParlG muss die gewählte Person erklären, ob sie sich für den Bundesrat oder das Parlament entscheidet. Der am 3. März 1993 anstelle der offiziellen Kandidatin der SPS gewählte Francis Matthey lehnte die Wahl ab und blieb Nationalrat. Zur Unvereinbarkeit siehe z.B.: BIAGGINI, Art. 144 N 2 ff.

⁴³ So setzten sich z.B. vor der Abstimmung vom 26. September 2004 über den Mutterschaftsurlaub alle drei alt Bundesrätinnen für die Vorlage ein.

2. Parteipräsidentinnen und -präsidenten werden nicht gewählt

Weil für die Wahl die Unterstützung durch die eigene Partei nicht genügt, werden gemäßigte Kandidatinnen und Kandidaten bevorzugt. Die Nomination von Parteipräsidentinnen und -präsidenten stellt eine Ausnahme dar.⁴⁴ Wird ein Parteipräsident oder eine Parteipräsidentin gewählt, gibt er oder sie das Amt umgehend ab. Dies ist ein ungeschriebenes Gesetz.⁴⁵

Auch wenn ein Mitglied des Bundesrates frühzeitig erklärt hat, nicht zur Wiederwahl anzutreten, gestaltet sich die Nationalratswahl nicht zu einer vorgezogenen indirekten Volkswahl des Bundesrates. Selbst wenn bereits feststeht, wen die Partei nominieren wird, fokussiert der Nationalratswahlkampf nicht auf diese Person,⁴⁶ sondern auf die Nationalratskandidatinnen und -kandidaten.⁴⁷ Überhaupt wahren die Bundesrä-

tinnen und -räte eine gewisse Distanz zu ihrer Partei. Weil sie für eine feste Dauer gewählt sind, ist es nicht vordringliche Aufgabe der Parteiführung⁴⁸, die Fraktionsmitglieder zu Geschlossenheit zu bewegen.⁴⁹ Parteiführerinnen und -führer könnten zwar versucht sein, von ihren Bundesratsmitgliedern Treue zur Parteilinie zu verlangen, sie haben jedoch kein Druckmittel in der Hand.⁵⁰

V. Weder Vertrauensfrage noch Abberufung

Der Bundesrat kann weder die Vertrauensfrage stellen noch die Bundesversammlung auflösen und vorzeitige Neuwahlen anordnen.⁵¹ Die Abgeordneten des Nationalrates werden alle vier Jahre gewählt (Art. 149 Abs. 2 Satz 2 BV). Die Wahl der Ständeratsmitglieder regeln die Kantone (Art. 150 Abs. 3 BV), weshalb der Ständerat keine Legislaturperiode und keine Gesamterneuerung kennt.⁵²

Die Abberufung des Bundesrates durch ein Misstrauensvotum und die Abberufung einzelner Bundesrätinnen und -räte sehen Verfassung und Gesetz nicht vor.⁵³ Die Bundesratsmitglieder

⁴⁴ Christoph Blocher war nie Präsident der SVP Schweiz, sondern 26 Jahre lang Präsident der SVP Kanton Zürich. Die Wahl von CVP-Parteipräsidentin Doris Leuthard (2006) könnte so erklärt werden, dass die CVP als Mittepartei gilt, ihre Präsidentin demnach keine Scharfmacherin sein kann. Mit der Wahl von SVP-Parteipräsident Ueli Maurer (2008) wollte das Parlament verhindern, ein SVP-Mitglied (wie Eveline Widmer-Schlumpf nach ihrer Wahl im Dezember 2007) dem Druck der Partei auszusetzen und sich selbst dem Vorwurf, kein „richtiges“ SVP-Mitglied gewählt zu haben.

⁴⁵ Die Bundesrätinnen und -räte dürfen gemäß Art. 144 Abs. 2 BV „keine andere Erwerbstätigkeit ausüben“. Ziel der in Art. 60 RVOG präzisierten Unvereinbarkeitsregel ist neben der Vermeidung von Interessenkollisionen, dass sie sich voll und ganz dem Amt widmen: BIAGGINI, Art. 144 N 6 und N 9 und SÄGESSER, THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Bern 2007, Art. 60 N 8. Dies spricht m.E. gegen die Beibehaltung des Präsidiums einer Bundes- oder Kantonalpartei, unabhängig von der Höhe der Entschädigung. Gl.M. SÄGESSER, Art. 60 N 20.

⁴⁶ Diese Tradition erklärt, warum der Wahlkampf der SVP für die Nationalratswahlen 2007 scharf kritisiert wurde. Ein Wahlplakat der SVP zeigte ein Porträt von Bundesrat Blocher mit dem Slogan „Blocher stärken! SVP wählen!“.

⁴⁷ Bundesrätinnen und -räte dürfen an Wahlveranstaltungen auftreten, sollen aber einen gemäßigten Ton anschlagen. Von ihnen wird auch in kantonalen und kommunalen Wahlkämpfen Zurückhaltung erwartet. Das

„Aide-Mémoire“, der nicht veröffentlichte Verhaltenskodex des Bundesrates, verbietet angeblich Wahlauftritte in den zwei Monaten vor dem Wahltermin.

⁴⁸ Die Bundesrätinnen und -räte sind nicht Mitglied der Parteiführung.

⁴⁹ BIAGGINI, Vorbem. Art. 174-187 N 3 sagt treffend: „(...) man [darf] nicht übersehen, dass das Regieren dem Bundesrat (...) nicht leicht gemacht wird. Denn trotz überaus komfortabler rechnerischer Mehrheiten in beiden Räten (in der Legislaturperiode 2003-2007: über 80% im Nationalrat; 100% im Ständerat!) muss der Bundesrat fast wie eine Minderheitsregierung permanent mit heftigem Widerstand rechnen und in intensiven Verhandlungsprozessen immer wieder anders zusammengesetzte, parteiübergreifende (und „referendumsresistente“) Mehrheiten schmieden.“

⁵⁰ Auf Gemeindeebene kommt es vor, dass ein Exekutivmitglied nicht zur Wiederwahl vorgeschlagen oder gar aus der Partei ausgeschlossen wird. Bereits auf Kantonsebene ist dies jedoch nicht mehr üblich.

⁵¹ Siehe hierzu z.B.: RHINOW/SCHEFER, N 2528 ff.

⁵² Siehe z.B.: BIAGGINI, Art. 150 N 8.

⁵³ Kritik am weitgehenden Fehlen der politischen Verantwortlichkeit des Bundesrates z.B.: EHRENZELLER, BERNHARD. «Kollegialität und politische Verantwortlichkeit im schweizerischen Konkordanzsystem.»

sind ad personam auf vier Jahre gewählt respektive bei einer Ersatzwahl bis zum Ende der vierjährigen Legislatur. Trotz der Nichtwiederwahl von Ruth Metzler (im Jahr 2003 wegen der Wahl von Christoph Blocher) und der Nichtwiederwahl von Christoph Blocher (im Jahr 2007) gilt noch immer, dass die Bundesratsmitglieder mit der Wiederwahl rechnen dürfen.⁵⁴

VI. Rücktritt

Da die Bundesrätinnen und -räte nicht wie Mitglieder von Kabinetten durch den Premierminister respektive die Premierministerin oder den Ministerpräsidenten respektive die Ministerpräsidentin bestimmt, sondern auf Amtszeit gewählt werden, scheiden sie einzig wegen eines Rücktritts vor Ablauf der Amtszeit aus.⁵⁵ Ein Bundesratsmitglied darf während der Amtsdauer seinen Rücktritt erklären, was denn auch häufig vorkommt. Die Exponentinnen und Exponenten der Parteien sähen es oft lieber, dass mehrere Mitglieder gleichzeitig zurücktreten, vergrößert dies doch die Auswahl an Kandidatinnen und Kandidaten.⁵⁶

Bundesräte⁵⁷ zeigen sich in der Regel resistent gegenüber Rücktrittsforderungen durch politische Gegner und aus den eigenen Reihen.⁵⁸

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 100 (1999), S. 154 ff.

⁵⁴ KLÖTL, S. 154. Gute Übersicht über die Bundesratswahlen 2003 und 2007: VON SCHRÖTTER, DIETER. «Nachbar Schweiz: Rechtspopulismus als Bewährungsprobe für die Konkordanzdemokratie.» In: Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten (Hrsg.): Parteiendemokratie in der Bewährung. Festschrift für Karl Schmitt, Baden-Baden 2009, S. 433-451.

⁵⁵ ALTERMATT, URS. Schicksalsschläge im Bundesrat, NZZ, 14.11.2008, S. 17: Im Oktober 1983 verstarb zum letzten Mal ein Bundesratsmitglied im Amt.

⁵⁶ Treten zwei Bundesratsmitglieder zurück, kann z.B. die deutschsprachige FDP-Frau durch einen FDP-Mann aus dem Kanton Tessin ersetzt werden und der SPS-Bundesrat aus der Romandie durch eine SPS-Frau aus der Deutschschweiz.

⁵⁷ Hier rechtfertigt sich der Verzicht auf die weibliche Form. Elisabeth Kopp (FDP, Bundesrätin 1984-1989) trat nach öffentlichem Druck zurück.

⁵⁸ Zur Zeit v.a. Moritz Leuenberger (SPS, geb. 1946, Bundesrat seit 1995) und Hans-Rudolf Merz (FDP,

geb. 1942, Bundesrat seit 2003). Übersicht über die nicht freiwillig aus dem Amt geschiedenen Bundesratsmitglieder: ALTERMATT, HLS, S. 15.

Während die einen Bundesräte⁵⁹ nach Erreichen des Rentenalters und trotz gesundheitlicher Probleme im Amt bleiben,⁶⁰ begründen nicht wenige den vorzeitigen Rücktritt oder den Verzicht auf eine weitere Amtsdauer mit der Sorge um ihre Gesundheit.⁶¹

VI. Wahl der Exekutiven in Kantonen und Gemeinden

Anders als der Bundesrat⁶² werden die Exekutiven von Kantonen und Gemeinden nicht vom Parlament⁶³, sondern vom Volk gewählt.⁶⁴ Die Kantone entscheiden frei,⁶⁵ wie ihre Exekutive

geb. 1942, Bundesrat seit 2003). Übersicht über die nicht freiwillig aus dem Amt geschiedenen Bundesratsmitglieder: ALTERMATT, HLS, S. 15.

⁵⁹ Hier rechtfertigt sich der Verzicht auf die weibliche Form. Die Bundesrätinnen Kopp und Metzler (CVP, Bundesrätin 1999-2003) mussten den Bundesrat Jahre vor Erreichen des Rentenalters verlassen. Ruth Dreifuss (SPS, Bundesrätin 1993-2002) trat bei Erreichen des Rentenalters zurück und Micheline Calmy-Rey (SPS, Bundesrätin seit 2002) erreicht es jetzt dann.

⁶⁰ Bestes Beispiel dafür ist wiederum Bundesrat Merz (siehe Fn 7), der im Herbst 2008 einen Herz-Kreislauf-Stillstand erlitten hatte.

⁶¹ ALTERMATT, URS. Schicksalsschläge im Bundesrat, NZZ, 14.11.2008, S. 17.

⁶² Für die Initiative „Volkswahl des Bundesrates“ (siehe Fn 8) läuft die Unterschriftensammlung seit Februar 2010.

⁶³ Alle Kantone haben ein Kantonsparlament, auch die beiden Landsgemeindekantone Appenzell Innerrhoden und Glarus. Viele Gemeinden, v.a. der Deutschschweiz, haben kein Parlament, sondern fassen ihre Beschlüsse in einer Gemeindeversammlung und an der Urne.

⁶⁴ Alle Kantone sehen die Volkswahl ihrer Regierung vor: HANGARTNER/KLEY, N 1529. Die Regierung des Kantons Appenzell Innerrhoden wird anlässlich der Landsgemeinde gewählt. Im Kanton Glarus werden die Regierungsratsmitglieder an der Urne gewählt, der den Regierungsrat präsidiierende Landammann und sein Stellvertreter werden aus dem Kreis der Regierungsratsmitglieder von der Landsgemeinde gewählt.

⁶⁵ Gemäß Art. 39 Abs. 1 BV regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Art. 51 Abs. 1 BV schreibt den Kantonen eine demokratische, vom Volk verabschiedete Verfassung vor, die auf Begehren der Mehrheit der Stimmberechtigten revidiert werden muss.

ausgestaltet ist,⁶⁶ wann⁶⁷ und wie⁶⁸ sie gewählt wird. Die Gemeinden sind diesbezüglich in dem ihnen vom kantonalen Recht gewährten Umfang frei. Der Kanton Zürich zum Beispiel schreibt den Städten Zürich und Winterthur ein Gemeindeparlament vor. Die übrigen Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern dürfen wählen zwischen Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung.⁶⁹ Die Exekutiven der Zürcher Gemeinden müssen mindestens fünf Mitglieder zählen.⁷⁰ Vorgegeben sind für ihre Wahl die Wahl an der Urne, die Wahl für eine Dauer von vier Jahren und die Mehrheitswahl.⁷¹

Das eindeutig vorherrschende Modell ist sowohl für die Kantone als auch für die Gemeinden die Mehrheitswahl.⁷² Dabei erhalten die Stimmberechtigten in der Regel einen leeren Wahlzettel mit so vielen Linien wie die Exekutive Sitze zählt. Sie sind dabei frei, nur einen oder einzelne

Namen aufzuschreiben oder alle Linien zu füllen. Sie dürfen die Namen von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Parteien aufschreiben. Die Schweizerinnen und Schweizer sind es sich von den Nationalratswahlen her gewohnt, Kandidatinnen und Kandidaten verschiedener Parteien zu wählen.⁷³

Wahlplakate und -inserate mit Kandidierenden von zwei oder mehr Parteien sind recht häufig. Es handelt sich dabei nicht um die Mitglieder einer zukünftigen Koalitionsregierung, die ein gemeinsames Programm ausgearbeitet haben oder nach der Wahl eine Vereinbarung treffen wollen, sondern um eine Wahlempfehlung der betreffenden Parteien für ihre eigenen Mitglieder und für die Mitglieder weiterer Parteien. In den meisten Gemeinden werden die höchste Repräsentantin respektive der höchste Repräsentant (meist Stadt- oder Gemeindepräsident genannt) separat gewählt. Grundsätzlich gilt aber für die Exekutiven von Kantonen und Gemeinden, dass sich das Gremium nach der Wahl selber formiert und die Ressorts einvernehmlich unter Wahrung des Anciennitätsprinzips verteilt. Von daher sind sich die Bundesrätinnen und -räte, die häufig bereits auf Gemeinde- und/oder Kantonsebene Mandate innehatten, gewohnt, mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Parteien zusammenzuarbeiten. Spannungen im Kollegium sind denn auch kein offiziell genannter Rücktrittsgrund. Einzig für die Gemeindeebene berichten Medien gelegentlich, dass Rücktritte wegen eines Zerwürfnisses von Behördenmitgliedern erfolgen.

VIII. Fazit

Den Schweizerischen Bundesrat wegen seiner Zusammensetzung als „Allparteien- oder Beinahe-Allparteienkoalition“ zu bezeichnen,⁷⁴ ist

⁶⁶ Die kantonalen Exekutiven zählen fünf oder sieben Mitglieder. Sie sind nach dem Kollegial- und dem Departementalsystem organisiert: HANGARTNER/KLEY, N 1534 ff. Eine Besonderheit gilt im Kanton Waadt: Die sieben Mitglieder der Exekutive wählen aus ihrem Kreis für die gesamte Legislatur einen Präsidenten oder eine Präsidentin mit besonderen Kompetenzen.

⁶⁷ In den meisten Kantonen findet die Wahl der Regierung gleichzeitig mit der Wahl des Parlaments statt. Im Kanton Genf z.B. wird die Regierung fünf Wochen nach dem Parlament gewählt, im Kanton Aargau einige Monate vor dem Parlament. Gewählt wird immer auf eine feste Amtsdauer: HANGARTNER/KLEY, N 1541, in den meisten Kantonen auf vier Jahre. In den Kantonen Freiburg und Waadt z.B. aber auf fünf Jahre.

⁶⁸ Alle Kantone haben für die Wahl der Regierung nur einen Wahlkreis: HANGARTNER/KLEY, N 1550.

⁶⁹ § 88 Abs. 1 und § 88a Abs. 1 Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926.

⁷⁰ § 73 Gesetz über das Gemeindewesen. Die Wahlen finden zwischen dem 31. Januar und dem 13. Juni 2010 statt. Siehe die Übersicht in: KREBS, ADRIAN. Der Wahlkampf tobt nur punktuell, NZZ, 13.01.2010, S. 17.

⁷¹ § 40 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und § 41 Abs. 1 lit. b sowie § 32 Abs. 1 und § 48 ff. Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003.

⁷² Die Mehrheitswahl sieht auch die Initiative „Volkswahl des Bundesrates“ (siehe Fn 8) vor. Nur die Kantone Zug und Tessin wählen ihre Regierung im Verhältniswahlverfahren. Die Ausgestaltung des Verfahrens (v.a. die Berechnung des Mehrs) ist in den Kantonen mit Mehrheitswahl verschieden, siehe: HANGARTNER/KLEY, N 1553 ff.

⁷³ Gemäß Art. 35 Abs. 2 BPR (siehe Fn 11) darf bei den Nationalratswahlen, bei denen die Stimmberechtigten vorgedruckte Wahlzettel erhalten, panaschiert werden. Das heißt, dass ein vorgedruckter Name gestrichen und an seiner Stelle ein Name von einer anderen Liste eingetragen wird. Zur Einzelstimmenkonkurrenz: HANGARTNER/KLEY, N 655.

⁷⁴ So SCHMIDT, S. 358 und STROM, KAARE. «coalition/coalition government.» In: Bogdanor, Vernon (Hrsg.): The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, Ox-

nicht haltbar.⁷⁵ Beim Bundesrat handelt es sich um eine Mehrparteienregierung, doch fehlt es an den übrigen Merkmalen einer Koalitionsregierung, namentlich an der Absprache zwischen den Parteien und an der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament. In diesem Punkt weist das Kollegium der ad personam auf eine feste Amtsdauer gewählten Bundesratsmitglieder mehr Ähnlichkeiten auf mit den Präsidentinnen und Präsidenten von Staaten mit Präsidialsystem.⁷⁶

Die Bundesratsparteien

BDP: Bürgerlich-Demokratische Partei
www.bdp.info

CVP: Christlichdemokratische Volkspartei CVP
www.cvp.ch

FDP⁷⁷: Die Liberalen
www.fdp.ch

SPS: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
www.sp-ps.ch

SVP: Schweizerische Volkspartei
www.svp.ch

Literaturverzeichnis

ALTERMATT, URS. «Bundesrat.» In: *Historisches Lexikon der Schweiz. Band 3*, Basel 2004, S. 13-16.

AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/MAHON, PASCAL: *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003.

ford 1987, S. 109.

⁷⁵ GL.M. RHINOW/SCHEFER, N 2532 und HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, S. 218, v.a. wegen des Fehlens einer programmatischen Bindung und des Fraktionszwangs.

⁷⁶ Die Ähnlichkeiten mit den USA hebt insbesondere MAHON, in: Aubert/Mahon, Titre V, Chapitre 3, N 5 f. hervor. Gemäss BRÜHL-MOSER, S. 199 f. ist das schweizerische Regierungssystem „näher beim parlamentarischen, weil zumindest eine, wenn auch sanktionslose politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament bejaht werden muss, und außerdem die Wählerstärke im Parlament für die „Regierungsbildung“ nicht völlig irrelevant ist (...)“.

⁷⁷ Bis zur Fusion der FDP Schweiz mit der Liberalen Partei Schweiz per 1. Januar 2009 stand FDP für Freisinnig-Demokratische Partei.

BIAGGINI, GIOVANNI. *BV. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*, Zürich 2007.

BRÜHL-MOSER, DENISE. *Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung*. Jur. Habil. Universität Basel, Bern 2007.

CHRISTOPH, KLAUS. «Koalition.» In: Drechsler, Hanno et al. (Hrsg.): *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*, 10. Auflage, München 2003, S. 551 f.

EHRENZELLER, BERNHARD/MASTRONARDI, PHILIPPE/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.): *Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*. 2. Auflage, Zürich/St. Gallen & Zürich 2008.

HALLER, WALTER/KÖLZ, ALFRED/GÄCHTER, THOMAS. *Allgemeines Staatsrecht*. 4. Auflage, Basel 2008.

HANGARTNER, YVO/KLEY, ANDREAS. *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000.

JUN, UWE. «Koalition.» In: Sommer, Gerlinde/Graf von Westphalen, Raban (Hrsg.): *Staatsbürgerlexikon*, München/Wien 1999, S. 479 f.

KLÖTI, ULRICH. «Regierung.» In: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage, Zürich 2006, S. 151-175.

RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS. *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 2. Auflage, Basel 2009.

SCHMIDT, MANFRED G. *Wörterbuch zur Politik*. 2. Auflage, Stuttgart 2004.

SCHÜTTEMEYER, SUZANNE S. «Koalition/Koalitionsbildung.» In: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*, 4. Auflage, München 2007, S. 261-263.

Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung im Europäischen Parlament – Das Beispiel der Arbeitszeitrichtlinie

Stefan Thierse, M.A.*

I. Einleitung

Unter dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wird das Europäische Parlament (EP) in den meisten Bereichen zu einem dem Rat der Europäischen Union gleichberechtigten Legislativorgan, ohne dessen explizite Zustimmung kaum noch ein Rechtsakt zustande kommen, kein Haushalt verabschiedet und keine Kommission ins Amt gelangen kann. Die Bedingungen, unter denen das EP seinen Einfluss geltend machen kann, stehen freilich auf einem anderen Blatt. Leicht übersieht man, wenn vom „Europäischen Parlament“ die Rede ist, wie hochgradig fragmentiert dieses Organ ist. In der aktuellen Wahlperiode sind nunmehr 754 Abgeordnete¹ aus 27 Mitgliedstaaten und nicht weniger als 161 Parteien² in der Straßburger Versammlung vertreten, von denen der Großteil in einer der sieben transnationalen Fraktionen organisiert ist.

Für die parlamentarische Einflussnahme bedarf es in der Praxis der Bildung von Abstimmungs-

koalitionen. Keine Fraktion verfügt allein über eine absolute Mehrheit der Stimmen, die notwendig ist, um Beschlüsse des Rates abzuändern oder abzulehnen. Hinzu kommt, dass die Vielfalt und Bandbreite möglicher Koalitionsformate durch einen wesentlichen Umstand begünstigt wird: Aus dem EP geht keine Regierung hervor. Folglich entfällt der für den Parteienwettbewerb auf nationaler Ebene so konstitutive Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition (vgl. Kreppel/Tsebelis 1999: 936). In der Öffentlichkeit wird das Parlament deshalb kaum unter dem Aspekt parteipolitischer Unterschiede wahrgenommen. Quantitative Analysen zum Abstimmungs- und Koalitionsverhalten der Abgeordneten belegen indes, dass die Fraktionen im Parlament auf Grundlage des Links-Rechts-Konflikts erstaunlich geschlossen um politische Alternativen konkurrieren (vgl. Hix u.a. 2007; Hix u.a. 2003; Kreppel/Hix 2003).

Hier stellt sich die Frage, inwieweit diese Befunde auch für Sachfragen gelten, die das Potenzial zur Spaltung entlang nationaler Interessen bergen, und die sich zur öffentlichkeitswirksamen Politisierung eignen. Untersuchungen zu kontroversen Regelungsmaterien kommen diesbezüglich zu keinem eindeutigen Ergebnis. Während einige Autoren vor allem die Wirkmächtigkeit national vermittelter wohlfahrtsstaatlicher und ordnungspolitischer Prägungen als Hürde für den Zusammenhalt der transnationalen Fraktionen hervorheben (vgl. Ringe 2005; Callaghan/Höpner 2004), betonen andere, dass nationale Interessen allenfalls situativ in Loyalitätskonflikten kulminieren, welche den internen Zusammenhalt der Fraktionen gefährden (vgl. Hix u.a. 2007: 215). Darüber hinaus hat die Forschung bislang erstaunlich wenig Konsequenzen aus der quasi-bikameralen Struktur des EU-Regierungssystems für den Parteienwettbewerb gezogen (vgl. Høyland/Hagemann 2007; Tsebelis/Garrett 2000).

Der vorliegende Beitrag will vor diesem Hintergrund Abstimmungsverhalten und Koalitionsmuster anhand eines Rechtsetzungsaktes analysieren, der mangels Einigung zwischen Rat und

* Der Verfasser ist Wissenschaftliche Hilfskraft und Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

¹ Da zum Zeitpunkt der Neukonstituierung des EP noch der Vertrag von Nizza galt, saßen zunächst die dort ab 2009 vorgesehenen 736 Abgeordneten. Unter dem Vertrag von Lissabon kommt es zu einer Neuverteilung der Mandate unter den Mitgliedstaaten. Deutschland hält künftig nur noch 96 statt der aktuell 99 Mandate, darf aber für die laufende Wahlperiode seine gewählten Mandatsträger in vollem Umfang behalten.

² Gezählt auf: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?jsessionid=27F4C-C644C02A207736DF84154E20DAF.node2?language=DE&id=212> (12.01.2010).

EP nicht zustande kam: die Arbeitszeitrichtlinie.³ An diesem Fallbeispiel lässt sich überprüfen, inwiefern die Fraktionen im EP zu einem geschlossenen Abstimmungsverhalten und zur Strukturierung des Parteienwettbewerbs auf Basis des Links-Rechts-Konflikts in Sachfragen fähig sind, wenn sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Parteiakteuren eklatante Unterschiede in den ordnungspolitischen Präferenzen erwartet werden können – Konfliktlinien somit quer zu parteipolitischen Lagergrenzen liegen.

Auf Basis der von Hazan (2003) vorgeschlagenen kausalen Mechanismen für Abstimmungsgeschlossenheit wird in Abschnitt II. zunächst die Bedeutung zentraler Konfliktdimensionen für Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung dargestellt. Komplementär zur Rolle der ideologischen Positionierung werden in Abschnitt III. die binnenorganisatorischen Voraussetzungen und Restriktionen für Geschlossenheit und für einen strukturierten Wettbewerb der Parteiakteure erörtert. In Abschnitt IV. folgt eine Analyse der Koalitions- und Interaktionsmuster der Fraktionen am Beispiel der Revision der Arbeitszeitrichtlinie. Hierbei dient die Ermittlung der Geschlossenheit in den insgesamt 43 namentlichen Abstimmungen der Identifizierung von Variationen in Interaktions- und Wettbewerbsverhalten. Abschnitt V. schließt mit einer Bilanz der Ergebnisse.

II. Parteienwettbewerb und Konfliktlagen im EP

1. Das Parteiensystem im EP

Bereits in der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) organisierten sich die von den nationalen Parlamenten entsandten Delegierten ab 1953 entsprechend ihrer weltanschaulichen Orientierung in Fraktionen, welche die damals in Westeuropa vorherrschenden Parteienfamilien (Sozialdemokraten, Christdemokraten und Liberale)

³ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.

abbildeten (Oudenhove 1965). Als „Vorreiter der Parteienintegration“ haben die Fraktionen in dem Maße an Bedeutung gewonnen, in dem auch die legislativen Kompetenzen des EP zugenommen haben (Oppelland 2006: 507). Die Aufwertung des EP zu einem mit dem Rat formal gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan wirkte nicht nur katalytisch auf die Entwicklung der Fraktionen, sondern hat auch zu einer tiefgreifenden und nachhaltigen Transformation des Fraktionengefüges geführt (vgl. Judge/Earnshaw 2003). Von einem Parteiensystem, verstanden als „system of interactions resulting from inter-party competition“ (Sartori 1976: 44), kann man im engeren Sinne erst ab den frühen 1990er Jahren sprechen.

Besonders anschaulich lässt sich der Transformationsprozess am Beispiel der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) verdeutlichen. Sie richtete formal erst nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht ein „whips office“ ein, um das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten zu überwachen und zu steuern (vgl. Kreppel 2002: 198). Mit der Aufnahme der britischen und dänischen Konservativen 1993 schuf die nun als EVP-ED firmierende Fraktion die Voraussetzungen für eine Ausdehnung um nicht-christdemokratische Parteien aus dem sog. „bürgerlichen“ Lager und avancierte ab Ende der 1990er Jahre zur stärksten Kraft im EP (vgl. Corbett u.a. 2007: 78ff.; Oppelland 2006: 503). Der Fall der EVP illustriert, dass erst die Aussicht auf die Gestaltung materieller Politikergebnisse ein Wettbewerbsmoment in Gang setzte, das die organisatorische Professionalisierung sowie die Bildung von Mehrheiten in den strategischen Fokus der Fraktionen und der sie konstituierenden nationalen Parteidelegationen rückte.

2. Konfliktdimensionen und Wettbewerbsmuster

a.) Links-Rechts-Dualismus

Der auf nationalstaatlicher Ebene geläufige Links-Rechts-Konflikt, der sich im weitesten Sinne um die Rolle des Staates in der Gestaltung wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen zen-

triert, stellt nach herrschender Meinung die dominante Konfliktlinie und Wettbewerbsdimension im EP dar und hat den stärksten Effekt auf das Abstimmungs- und Koalitionsverhalten der Abgeordneten (vgl. Hix u.a. 2007; Kreppel/Hix 2003; Hix/Lord 1997: 26). Speziell der Dualismus zwischen staatlicher Intervention in das Marktgeschehen und möglichst uneingeschränkter Marktfreiheit hat einen nachweisbaren Einfluss auf die Haltung der etablierten Parteienfamilien gegenüber der europäischen Integration. Im Allgemeinen befürworten im heutigen Stadium der (Markt-)Integration vor allem sozialdemokratische Parteien eine Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses. Davon versprechen sie sich, auf nationalstaatlicher Ebene verloren gegangene Handlungsspielräume zur Regulierung des Marktwettbewerbs in der supranationalen Arena wiederzugewinnen. Folgerichtig plädieren am ehesten sozialdemokratische Parteien für eine gemeinsame Beschäftigungspolitik oder verbindliche Sozialstandards auf EU-Ebene. Liberale, konservative und christdemokratische Parteien stehen der Marktintegration aufgrund der Stimulierung zwischenstaatlichen Wettbewerbs aufgeschlossen gegenüber, lehnen aber die Errichtung supranationaler Regulierungsstandards tendenziell ab. Die prinzipielle Abneigung der radikalen Linken gegenüber der europäischen Integration speist sich aus der empfundenen einseitigen Fixierung der EU auf Marktschaffung sowie aus der Skepsis, den Kapitalismus auf supranationaler Ebene zügeln zu können (vgl. McElroy/Benoit 2007; Hooghe u.a. 2002: 973f.).

Wenngleich die Positionierung im Sozialstaatskonflikt die höchste Bindekraft für die aus Mainstream-Parteien bestehenden transnationalen Fraktionen entfaltet und die größten Profilierungs- und Abgrenzungsmöglichkeiten schafft (vgl. Hix/Lord 1997: 25f.), besitzt dieser Gegensatz durchaus auch trennenden Charakter. Mit Blick auf die Links-Rechts-Positionierung der einzelnen Mitgliedsparteien weisen gerade die großen Fraktionen eine beträchtliche Variationsbreite auf. Dies gilt insbesondere für die Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), die seit der EU-Osterweiterung stark

gewachsen und heterogener geworden ist. Unter ihrem Dach sind Parteien aus zwei unterschiedlichen Parteienfamilien vereint, die überdies in wirtschaftspolitischen Fragen sowohl links als auch rechts der Mitte stehen (vgl. Corbett u.a. 2007: 85f.; Hooghe/Marks 2001: 174).⁴ Die christdemokratische EVP ist in ihrer allgemeinen Positionierung „linker“ als viele Mitgliedsparteien (vgl. McElroy/Benoit 2007: 19), was sich u.a. in einer höheren Quote abweichenden Stimmverhaltens niederschlägt. Wie Faas (2003: 856) für die fünfte Legislaturperiode (1999-2004) festgestellt hat, stimmten die britischen Konservativen in 50% aller namentlichen Abstimmungen, in denen es um Fragen der Beschäftigungspolitik ging, gegen die Mehrheit ihrer Fraktion. Und auch innerhalb der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE)⁵ herrscht mit Blick auf die Regulierung des Kapitalismus keineswegs Konsens darüber, inwieweit ein Europäisches Sozialmodell den Primat der Politik gegenüber der Ökonomie verteidigen und soziale Gleichheit auf supranationaler Ebene herstellen kann und soll (vgl. Henkel 2008: 247ff.).

b.) Souveränitäts-Integrations-Dualismus

Die jüngste Abspaltung der britischen Konservativen von der EVP und die von ihr initiierte Gründung einer Fraktion, die ihrem Selbstverständnis nach das Ziel einer „opposition to Euro-federalism and of fundamental reform of the European Union to make it more accountable, transparent and responsive to the needs of the people“⁶ verfolgt, verweist auf eine zweite für

⁴ Das französische Mouvement Démocrate (MD), eine Abspaltung der Union pour la Démocratie française (UDF) und die italienische Margherita sind in der Europäischen Demokratischen Partei (EDP) organisiert, einer Sammlungsbewegung zentristischer Parteien mit christdemokratischen Wurzeln. Die meisten Parteien innerhalb der ALDE gehören jedoch der liberalen Europäischen Liberalen und Demokratischen Reformpartei (ELDR) an.

⁵ Seit der Aufnahme der italienischen Partito Democratico nach der Europawahl 2009 nennt sich die Fraktion Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament (S&D).

⁶ <http://www.ecrgroup.eu/> (12.01.2010)

den Parteienwettbewerb im EP konstitutive Konfliktlinie, die gewöhnlich als Souveränitäts-Integrations-Konflikt apostrophiert wird. Dieser bildet den Gegensatz zwischen größtmöglicher Bewahrung nationalstaatlicher Hoheitsrechte und der möglichst umfassenden Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses ab. Die Frage, ob staatliche Autorität auf die europäische Ebene verlagert oder auf nationaler Ebene verbleiben soll, basiert jedoch nicht auf historisch gewachsenen Konfliktlinien wie dem sozioökonomischen Links-Rechts-Konflikt, sondern reflektiert vielmehr spezifische nationale, kulturelle und historische Erfahrungen und Interessen (vgl. Hix/Lord 1997: 26). Tatsächlich prägt der Gegensatz zwischen autoritären und libertären Wertorientierungen die Haltung der Parteien gegenüber der europäischen Integration und einzelnen Politikfeldern weitaus stärker als deren Positionierung zu den Alternativen Marktfreiheit und Staatsintervention (vgl. Hooghe u.a. 2002: 977ff.). So ist es die anti-universalistische und anti-pluralistische Haltung von Rechtsaußenparteien, die ihre starke Abneigung gegenüber der EU erklärt (vgl. Leconte 2008: 1088). Durch die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die EU befürchten diese Parteien einen Verlust nationaler Souveränität und Identität. Ihre Ablehnung beschränkt sich nicht allein auf Sachfragen und Politikfelder, die Wertorientierungen betreffen (z.B. die Antidiskriminierungs-, Asyl- und Einwanderungspolitik); sie schließt auch die Absage an eine weitergehende ökonomische Integration ein.

Der Souveränitäts-Integrations-Konflikt erfasst darüber hinaus einen Repräsentations- bzw. ‚Regierungs-Oppositions-Dualismus‘ (Hix u.a. 2007: 181). Christdemokratische, konservative, sozialdemokratische und liberale Parteien, die in den drei größten EP-Fraktionen organisiert sind, tragen traditionell Regierungsverantwortung. Das bedeutet, dass sie in maximal allen drei EU-Gesetzgebungsorganen (Rat, EP und Kommission) vertreten sind. Demgegenüber sind nationale Oppositionsparteien und europaskeptische Parteien aufgrund des Charakters der Europawahlen als „second-order elections“ (Reif/Schmitt 1980) fast ausschließlich im EP vertreten

(Manow/Doering 2006: 16ff.; Schmitt/Thomasen 1999: 121f.). Hieraus erklären sich signifikante Unterschiede im Abstimmungs- und Koalitionsverhalten zwischen den drei größten Fraktionen und den kleineren Fraktionen (vgl. Jensen/Spoon 2010; Hix u.a. 2007: 177ff.).

Die großen Fraktionen, deren Mitgliedsparteien zumeist pro-europäisch ausgerichtet und aufgrund ihrer Regierungsbeteiligung gewissermaßen auf Kompromiss gepolt sind, kooperieren gerade in wichtigen interinstitutionellen Angelegenheiten als informelle Koalition. Kleinere Fraktionen wie die Konföderierte Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (KVEL/NGL) oder die Grünen/Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA) können dagegen mit Einschränkungen als Oppositionsfraktionen charakterisiert werden. Gerade wenn Kommissionsvorschläge oder gemeinsame Standpunkte des Rates zur Abstimmung stehen, stehen sie häufig geschlossen einer Koalition der großen Fraktionen gegenüber. Allerdings ist auch für grüne, Rechts- oder Regionalparteien nachgewiesen worden, dass eine Regierungsbeteiligung ein stärker kompromissorientiertes Abstimmungsverhalten im EP bewirkt (vgl. Jensen/Spoon 2010: 186).

III. Binnenorganisatorische Grundlagen des Parteienwettbewerbs

1. Determinanten der Abstimmungsgeschlossenheit

Gemessen an dem Umstand, dass aus dem EP keine Regierung hervorgeht und dadurch die Notwendigkeit zur Einhaltung strikter Fraktionsdisziplin entfällt, liegt die Geschlossenheit in Abstimmungen⁷ weit über jenen Werten, die für die Parteien im US-amerikanischen Repräsentantenhaus ermittelt worden sind (vgl. Haas u.a. 2007: 195ff.; Hix u.a. 2007). Infolge der Kom-

⁷ Die Geschlossenheit in Abstimmungen wird im Folgenden mit dem sog. Agreement-Index gemessen. Er ist definiert als $AI = \max \{Y_i, N_i, A_i\} - \frac{1}{2} [(Y_i + N_i + A_i) - \max \{Y_i, N_i, A_i\}] / (Y_i + N_i + A_i)$, wobei Y_i die Ja-Stimmen, N_i die Nein-Stimmen und A_i die Enthaltungen von Partei i bezeichnet. Der Index variiert zwischen 0 (Patt) und 1 (vollständiger Konsens für Ja, Nein oder Enthaltung). Vgl. Hix u.a. 2007: 91.

petenzerweiterungen des EP hat die Abstimmungsgeschlossenheit der Fraktionen sogar zugenommen. Selbst die erweiterungsbedingt gestiegene Anzahl nationaler Mitgliedsparteien und die damit einhergehende Heterogenisierung hat die Fähigkeit der Fraktionen zu geschlossenem Abstimmungsverhalten nicht nennenswert unterminiert (vgl. Hix u.a. 2007: 94ff.).

Theoretisch lässt sich geschlossenes bzw. einheitliches Abstimmungsverhalten als empirisch beobachtbares Phänomen auf zwei Faktoren zurückführen (vgl. Hazan 2003: 3):

1. *Kohäsion*, verstanden als grundsätzliche Übereinstimmung in Bezug auf Werte, Normen und politisch-ideologische Präferenzen, die sich in Loyalität und Solidarität gegenüber Abgeordneten mit gleicher Parteizugehörigkeit niederschlägt.

2. *Disziplin*, verstanden als Sicherung von Gefolgschaft durch die Bereitstellung oder Verweigerung von Einfluss, Ämtern und Mandaten seitens einer Partei- oder Fraktionsführung.

Eine Erklärung der Geschlossenheit der Fraktionen im EP muss beide Komponenten berücksichtigen (Hix u.a. 2007: 102). Geschlossenheit in Abstimmungen kann nicht allein auf grundsätzliche Übereinstimmungen der Abgeordneten mit gleicher Fraktionszugehörigkeit zurückgeführt werden (vgl. dagegen Kreppel 2002: 208). Wie weiter oben dargelegt ist nicht nur die ideologische Bandbreite gerade innerhalb der etablierten Fraktionen beträchtlich. Auch ist die Loyalität der Abgeordneten gegenüber ihrer nationalen Partei stärker als gegenüber der Fraktionsführung. Abgeordnete mit gleicher nationaler Parteizugehörigkeit stimmen häufiger einheitlich ab als Abgeordnete gleicher Fraktionszugehörigkeit. Im Falle inkongruenter Positionen nehmen einzelne nationale Delegationen für sich in Anspruch, von der Fraktionslinie abzuweichen (Hix u.a. 2007: 137f.; Faas 2003: 845). Nur so war und ist der langfristige Zusammenhalt der heterogenen Fraktionen überhaupt zu gewährleisten (vgl. Oppeland 2006: 506).

Dass die Fraktionen in den meisten Fällen dennoch auf die Unterstützung ihrer Abgeordneten

zählen können, hängt mit den strategischen Anreizen zusammen, die der Ausbau der parlamentarischen Kompetenzen im Regierungssystem der EU den nationalen Parteien geliefert hat (vgl. Hix u.a. 2007; Kreppel 2002). Fraktionen stellen die zentrale Organisations- und Handlungseinheit in der Binnenorganisation des EP dar. Das Spitzenpersonal in der Parlamentshierarchie – Ausschussvorsitzende, Ausschusskoordinatoren oder die für die Ausarbeitung parlamentarischer Legislativberichte verantwortlichen Berichterstatter – wird auf Grundlage der Mandatsstärke der Fraktionen ausgewählt (vgl. Kreppel/Gungor 2006: 4). Es erscheint daher nur logisch, dass die nationalen Parteidelegationen frühzeitig ihren Einfluss auf die fraktionsbezogene Zuteilung von Posten und Ämtern geltend machen. Sie sind es, die neben der Zuteilung zentraler Ämter und Posten in der parlamentsinternen Hierarchie über das ultimative Sanktionsinstrument, die Kandidatennominierung, verfügen und insofern als Prinzipal der Abgeordneten Fraktionsdisziplin herstellen können (vgl. Thiem 2009: 121; Hix u.a. 2007: 218). Die nationalen Parteien stellen diese Funktion in aller Regel in den Dienst der Fraktionsführung, die als „Agent“ zur Erreichung gemeinsamer Ziele fungiert. Für diese Arbeitsteilung gibt es handfeste Motive: Zum einen können so die Transaktionskosten bei der Mehrheitsbildung reduziert werden, zum anderen lassen sich durch Arbeitsteilung und Spezialisierung Informationskosten verringern (vgl. Hix 2002: 57).

Das *monitoring* der Abgeordneten, die Abgabe von Abstimmungsempfehlungen sowie das Aushandeln von fraktionsinternen Kompromissen zwischen den nationalen Parteidelegationen fällt der Fraktionsführung zu, die anders als die nationalen Parteiführungen viel genauere Kenntnis einer Materie besitzt und auch in weniger brisanten Fragen an einem geschlossenen Agieren interessiert ist (vgl. Rasmussen 2008: 1166; Corbett u.a. 2007: 107f.). Um eventuelle Agenturprobleme zu reduzieren, stellen die Führungen der nationalen Parteien über einen Selektionsprozess sicher, dass parlamentarische Spitzenposten mit Kandidaten besetzt werden, deren Präferenzen mit denen der Partei korrespondie-

ren, und die sich bereits in nationalen öffentlichen und Parteiämtern qualifiziert haben (vgl. Thiem 2009: 108ff.; Rasmussen 2008: 1173). Darüber hinaus wird durch die Einbindung ihres EP-Spitzenpersonals in nationale Parteigremien bzw. durch regelmäßige Kontakte eine starke Rückbindung gewährleistet. Dies gilt im Besonderen für nationale Regierungsparteien (vgl. Messmer 2003: 208). Die Tatsache, dass Parteien, die Regierungsverantwortung tragen, seltener gegen die Fraktionslinie votieren, deutet darauf hin, dass die Delegationsbeziehungen in der Regel effizient funktionieren (vgl. Hix u.a. 2007: 102). Abstimmungsempfehlungen oder gar Anweisungen seitens der nationalen Parteiführungen stellen die Ausnahme dar (vgl. Raunio 2000: 217) und sind unter strategischen Gesichtspunkten auch ineffizient. Selbst die größten nationalen Delegationen wie die deutsche CDU/CSU-Delegation sind zu klein, um über Vetomacht zu verfügen. Für die nationalen Delegationen ist es daher effizienter, durch Verhandlungen die Einbeziehung eigener Positionen in eine Kompromisslösung zu erreichen (vgl. Judge/Earnshaw 2003: 147; Hix/Lord 1997: 129). Wenn Entscheidungen, an denen das EP als Gesetzgeber beteiligt ist, jedoch Sprengkraft für die nationale Politik bergen oder eine Mehrheit im EP sich anschickt, einen mühsam ausgehandelten Kompromiss zwischen den Regierungen im Rat aufzuschnüren, können Europaabgeordnete aus Regierungsparteien unter Druck geraten, gegen die Fraktionslinie zu stimmen (vgl. Hix u.a. 2007: 214f.; Høyland/Hagemann 2007: 28; Faas 2003: 845).

2. Namentliche Abstimmungen und Parteienwettbewerb

Die Befunde hoher und wachsender Geschlossenheit der Fraktionen sowie einer Links-Rechts-Strukturierung des Parteienwettbewerbs stützen sich auf Analysen namentlicher Abstimmungen. Namentliche Abstimmungen sind allerdings nicht frei von methodischen Unzulänglichkeiten. Innerhalb des EP hat ihr Umfang zwar zugenommen, dennoch wird nur in etwa einem Viertel aller Abstimmungen namentlich abge-

stimmt (vgl. Carrubba u.a. 2004: 5). Namentliche Abstimmungen weisen einen auffälligen Überhang in Bezug auf bestimmte Gesetzgebungsverfahren, spezifische Lesungen, bestimmte Sachfragen und einzelne Fraktionen auf. Der Abstimmungsmodus wird bevorzugt in weniger „harten“ Politikbereichen eingesetzt, überproportional von der EVP-ED-Fraktion in Schlussabstimmungen, aber von den kleineren Fraktionen überproportional in Änderungsanträgen beantragt. Wie Thiem (2009: 136f.) darlegt, eignen sich namentliche Abstimmungen aufgrund der fehlenden Machtmittel der Fraktionsführung auch nicht als Disziplinierungsinstrument, sondern dienen in erster Linie der Positionierung. Mittels einer namentlichen Abstimmung können Fraktionen ihre Haltung gegenüber Kommission und Rat anzeigen, als „Koalitionspartner“ oder im Verbund mit anderen Fraktionen als „parlamentarische Front“ auftreten. Sie können sich so aber auch gegenüber anderen Fraktionen abgrenzen, sei es um fehlende Geschlossenheit aufzudecken oder um eine Fraktion zu entlarven, die sich nicht entsprechend zuvor vertretener inhaltlicher Positionen verhält.

Geschlossenheit der Fraktionen ist insoweit nicht Folge, sondern Voraussetzung für die Beantragung einer namentlichen Abstimmung (vgl. ebd.: 139). Die größte Geschlossenheit kann vorausgesetzt werden, wenn die Fraktion Kontrolle in Bezug auf den Abstimmungsgegenstand hat (z.B. in eigenen Änderungsanträgen) oder von vornherein Einigkeit zwischen den nationalen Delegationen besteht. Über Änderungsanträge des mit der Ausarbeitung der parlamentarischen Position befassten Ausschusses, die stärker konsensorientierte und für eine Parlamentsmehrheit annehmbare Ergebnisse darstellen, werden dagegen tendenziell seltener namentliche Abstimmungen beantragt. Das gleiche gilt für legislativ relevante, öffentlichkeitswirksame Schlussabstimmungen, da die Abgeordneten hinsichtlich ihrer Positionierung unter erhöhter Beobachtung der nationalen Partei stehen können (vgl. ebd.: 144ff.). Hix u.a. (2007: 130) wenden dagegen ein, dass die Fraktionen auch in Fällen ohne Agendakontrolle geschlossen zu agieren vermögen, z.B. in Abstimmungen über von an-

deren Fraktionen eingereichten Änderungsvorschlägen zu eigenen Legislativberichten. Inwieweit diese Ergebnisse bestätigt werden können, wird in der Fallstudie weiter unten zu prüfen sein.

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich für die Abstimmungsgeschlossenheit und die Koalitionsbildung in umstrittenen Sachfragen folgende Hypothesen ableiten:

H1: In Sachfragen, in denen die Konfliktkonstellation quer zur parteipolitischen Links-Rechts-Teilung liegt, fällt insbesondere die Abstimmungsgeschlossenheit der großen, heterogenen Fraktionen niedriger aus.

H2: Eine hohe Abstimmungsgeschlossenheit in kontroversen Sachfragen ist das Resultat hoher Kohäsion, d.h. grundsätzlicher ideologischer Übereinstimmung zwischen den einzelnen nationalen Parteidelegationen.

H3: Einigungen über für die Position des gesamten EP zentrale Punkte kommen durch eine Vielparteienkoalition moderater Kräfte zustande.

IV. Die EU-Arbeitszeitrichtlinie: Ein Projekt der Linken?

Die Novellierung der EU-Arbeitszeitrichtlinie stellt die wohl konfliktintensivste Rechtsetzungsmaterie der 6. Legislaturperiode (2004-2009) dar. Erstmals seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam scheiterte ein Richtlinienentwurf im Vermittlungsausschuss.⁸ Dem Scheitern waren fünfjährige Verhandlungen vorausgegangen; ganze sieben Ratspräsidentschaften hatten das Thema mangels Fähigkeit oder politischem Willen zu einer Einigung vertagt.

1. Hintergrund

Im Jahr 1993 verabschiedeten die Mitgliedstaaten eine erste Arbeitszeitrichtlinie.⁹ Diese enthält Mindestvorschriften hinsichtlich Arbeits- und Ruhezeiten, um einen effektiven Schutz der Ge-

sundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer sicherzustellen. Dazu zählen u.a.:

- eine durchschnittliche maximale Wochenarbeitszeit von 48 Stunden einschließlich Überstunden
- eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden pro 24-Stunden-Zeitraum
- eine Mindestruhezeit von 24 Stunden pro Woche

Auf Betreiben Großbritanniens wurde eine sog. Opt-out-Klausel in die Richtlinie aufgenommen. Sie gestattet einem Mitgliedstaat, auf die Anwendung der Bestimmungen zur wöchentlichen Höchstarbeitszeit zu verzichten, sofern die allgemeinen Grundsätze über Sicherheit und Gesundheitsschutz eingehalten werden und sichergestellt wird, dass von keinem Arbeitnehmer längere Wochenarbeitszeiten verlangt werden als durch die Richtlinie festgelegt. Auch dürfen keinem Arbeitnehmer Nachteile entstehen, wenn er sich weigert, länger als 48 Stunden pro Woche zu arbeiten.

Eine Novellierung der Arbeitszeitrichtlinie wurde aus zwei Gründen notwendig:

Erstens: Der Bezugszeitraum für die durchschnittliche Wochenarbeitszeit (bislang vier Monate) sowie das Opt-out mussten spätestens sieben Jahre nach Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie (d.h. bis November 2003) durch die Mitgliedstaaten überprüft werden.¹⁰

Zweitens: Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte in den Urteilen SIMAP (2000) und Jaeger (2003) klargestellt, dass die Bereitschaftszeit von Klinikärzten als Arbeitszeit zu werten ist, ungeachtet der Tatsache, dass sich ein Arzt in Zeiten des Bereitschaftsdienstes ohne Inanspruchnahme ausruhen kann. Diese „soziale“ Auslegung (Schlottfeldt 2004: 161), die das Bereithalten an einem vom Arbeitgeber bestimmten

⁸ Süddeutsche Zeitung vom 29. April 2009, S. 7.

⁹ Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.

¹⁰ Vgl. KOM (2003) 843, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen hinsichtlich der Überprüfung der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.

Ort zur Erbringung der vertraglichen Arbeitsleistung ausdrücklich der Arbeitszeit zurechnet, machte nicht nur Änderungen in nationalen Arbeitszeitgesetzen erforderlich,¹¹ sondern auch eine Neudefinition der Begriffe Arbeitszeit und Bereitschaftsdienst in der Richtlinie.

2003 eröffnete die Kommission den Revisionsprozess durch die Konsultation der europäischen Sozialpartner.¹² Eine Einigung kam jedoch aufgrund großer Auffassungsunterschiede über die Beibehaltung des Opt-out sowie Abweichungen vom Bezugszeitraum nicht zustande (vgl. Röpke 2006: 116). Im September 2004 legte die Kommission ihren mit dem Rat abgestimmten Richtlinienentwurf vor. Dieser sah folgende Eckpunkte vor:

→ Beibehaltung des Opt-out, allerdings nur mittels tarifvertraglicher Vereinbarungen. Wo keine Tarifverträge gelten bzw. keine Kollektivvereinbarungen möglich sind, sollte die individuelle Zustimmung des Arbeitnehmers zum Opt-out zulässig sein, aber verschärften Bedingungen unterliegen. So sollte eine Unterzeichnung in der Probezeit oder zeitgleich mit der Unterzeichnung des Arbeitsvertrags künftig verboten sein.

→ Möglichkeit der Mitgliedstaaten, durch gesetzliche Regelungen den Bezugszeitraum von vier auf zwölf Monate auszudehnen.

→ Unterteilung der Bereitschaftszeit in aktive und inaktive Phasen. Die inaktive Bereitschaftszeit sollte nicht als Arbeitszeit gewertet werden, es sei denn, gesetzliche Regelungen oder Vereinbarungen der Tarifpartner legen etwas anderes fest.

2. Konfliktlinien

Die Novelle der Arbeitszeitrichtlinie ist geradezu prädestiniert für eine Analyse von Entscheidungs- und Koalitionsbildungsprozessen in Sachfragen von hohem Konfliktpotential. Sie eignet sich damit besonders zur Überprüfung, inwieweit die EP-Fraktionen imstande sind, in Abstimmungen eine einheitliche und auf der Links-Rechts-Achse nachvollziehbare Position zu vertreten. Eine EU-weite Begrenzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit unter der Maßgabe des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit, die Frage nach Abweichungsmöglichkeiten von EU-Bestimmungen seitens der Mitgliedstaaten und die Rolle der Sozialpartner in der Arbeitszeitgestaltung tangieren beide für den Parteienwettbewerb im EP konstitutiven Konfliktdimensionen (vgl. Rhodes 2005: 282): einerseits den (sozioökonomischen) Links-Rechts-Konflikt und die Frage, wie Arbeitsmärkte und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern organisiert sein sollen, andererseits die Souveränitäts-Integrations-Dimension und die Frage, auf welcher Ebene Regulierungsstandards zu setzen sind.

Nicht nur unterscheiden sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Regulierung sowie der Organisation der Arbeitsbeziehungen enorm (vgl. Rhodes 2005: 282); die arbeitsrechtliche und arbeitsschutzrechtliche Normierung zählt auch zu den am weitesten entwickelten sozialpolitischen Kompetenzen der EU (vgl. James 2009). Nicht ohne Grund wurde die Arbeitszeitrichtlinie im Kontext des europäischen Sozialmodells verhandelt und auf die Frage zugespitzt, inwieweit die bescheidenen sozialpolitischen Errungenschaften in der EU durch die Novelle geschleift und durch sog. „soft law“ ersetzt würden.

Zum „focal point“ (Ringe 2005), zum zentralen Streitpunkt im Gesetzgebungsprozess, entwickelte sich die Frage nach dem Fortbestand des Opt-out. Dazu trug nicht nur die missbräuchliche Praxis der individuellen Abweichungsmöglichkeit von der Höchstarbeitszeit¹³ bei, sondern

¹¹ So musste auch Deutschland, wo inaktive Phasen der Bereitschaftszeit bislang als Ruhezeit galten, sein Arbeitsrecht anpassen. Vgl. Schlottfeldt 2004.

¹² Die Möglichkeit, die europäischen Sozialpartner nicht nur in die Implementierung von Richtlinien einzubinden, sondern ihnen sogar die Formulierung von Richtlinienentwürfen zu überantworten, fand mit dem Sozialprotokoll Eingang in den Vertrag von Maastricht. Vgl. Rhodes 2005: 288ff.

¹³ So ist es in Großbritannien, wo 70% der Arbeitnehmer in Beschäftigungsverhältnissen ohne tarifvertragliche

auch der Umstand, dass die ursprünglich als Einzelfallregelung konzipierte Opt-out-Regelung zu einer von einer wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten genutzten Option zur Umgehung der Rechtsprechung des EuGH geworden ist.¹⁴ Im EP zählten zu den Befürwortern des Opt-out vor allem EVP-ED- und ALDE-Abgeordnete aus Großbritannien, Schweden und den neuen Mitgliedstaaten. Sie führten als Argumente die individuelle Wahlfreiheit der Arbeitnehmer, das Subsidiaritätsprinzip, die Notwendigkeit flexibler Lösungen gerade in wirtschaftlich schwierigen Phasen, Wettbewerbsverluste infolge steigender Lohnstückkosten sowie ein Abwandern von Beschäftigung in die rechtliche Grauzone bei einer zu rigiden Arbeitszeitgestaltung ins Feld. Dagegen beharrten die Gegner – angeführt von der SPE – auf der gesundheits- und arbeitsschutzrechtlichen Grundlage der Richtlinie, die eine Unterwanderung gewisser Mindeststandards durch Ausnahmeregelungen ausschließe. Sie vertraten die Ansicht, das Opt-out habe mit flexiblen Lösungen am Arbeitsmarkt nichts zu tun, schwäche erwiesenermaßen die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern und öffne Sozialdumping Tür und Tor.

Die Abschaffung des Opt-out nach einer Übergangsfrist von 36 Monaten blieb für eine deutliche Mehrheit im Parlament bis zuletzt die unverhandelbare Bedingung für eine Einigung mit dem Rat. Das EP signalisierte dem Rat zu diesem Zweck Entgegenkommen in zwei weiteren

Streitfragen. Zum einen sollte den Mitgliedstaaten durch die Ausweitung der Bezugszeiträume auf bis zu zwölf Monate mehr Flexibilität für Phasen hoher Auslastung eingeräumt werden. Zum anderen hielt der Gesetzentwurf des EP zwar am Grundsatz „Bereitschaftszeit ist Arbeitszeit“ fest, durch Gesetz oder Verordnung bzw. durch Kollektivvereinbarungen sollten inaktive Phasen bei der Berechnung der Arbeitszeit jedoch besonders gewichtet werden können. In dieser Frage vertraten die Mitgliedstaaten jedoch eine grundlegend andere Haltung: Sie verlangten, dass mittels kollektiver Vereinbarungen oder durch Gesetz inaktive Phasen des Bereitschaftsdienstes auch auf die *Ruhezeit* angerechnet werden können. Nachdem auch der mit je 15 Vertretern aus Rat und EP besetzte Vermittlungsausschuss in diesen Punkten keine Einigung erzielen konnte, wurden die Verhandlungen am 28. April 2009 für ergebnislos erklärt. Damit bleibt es vorerst bei Ausnahmen von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden.

3. Koalitionsmuster im EP

Der in erster Lesung angenommene Richtlinienentwurf, der maßgeblich durch die Regie des spanischen Berichterstatters Alejandro Cercas (SPE) zustande kam, wurde mit einer Mehrheit von 355 zu 272 Stimmen bei 31 Enthaltungen angenommen (vgl. Tabelle 1). Betrachtet man die Zusammensetzung der Abstimmungskoalition, fallen vor allem die Spaltung der EVP-ED und der ALDE auf. Innerhalb der ALDE stimmten maßgeblich die französischen Abgeordneten des Mouvement Démocrate sowie die Delegation der italienischen Partito Democratico zusammen mit SPE und Grünen/EFA für die Annahme eines modifizierten Richtlinienentwurfs. Zu den Abweichlern innerhalb der EVP-ED, die gegen die Mehrheit ihrer Fraktion für den modifizierten Legislativvorschlag votierten, gehörten Abgeordnete aus Frankreich, Spanien, Ungarn und Portugal. Dieses Muster reproduziert sich in allen Änderungsvorschlägen der ersten Lesung, die durch den Ausschuss eingebracht wurden. Für die Kernanliegen des EP – Auslaufen der Opt-out-Klausel innerhalb von drei Jahren, Ver-

Bindung tätig sind, zum Usus geworden, Arbeitnehmern eine schriftliche Einverständniserklärung zur Abweichung mit der Unterzeichnung des Arbeitsvertrags vorzulegen und ihnen somit faktisch keine Wahl zu lassen, ob sie längere Arbeitszeiten zu leisten bereit sind oder nicht. Auch Spanien, Frankreich und Ungarn verstoßen gegen die in der Richtlinie festgelegten Bestimmungen zum individuellen Opt-out, indem bestimmte Garantien wie Freiwilligkeit oder jederzeitiger Widerruf der Vereinbarung nicht gewährleistet werden.

¹⁴ Nach Angaben der Kommission ist die Zahl der Mitgliedstaaten mit Opt-out-Regelungen von 2003 bis 2008 von vier auf 15 gestiegen. Neben Großbritannien nutzen auch Malta und Zypern das Opt-out branchenübergreifend. Vgl. Plenardebatte im Europäischen Parlament vom 15. Dezember 2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20081215&secondRef=ITEM-014&language=EN&ring=A6-2008-0440> (10.02.2010).

schärfung der Bedingungen für das individuelle Opt-out von Arbeitnehmern sowie Bewertung der gesamten Bereitschaftszeit als Arbeitszeit – fand sich eine übergroße Koalition aus SPE, Grünen/EFA und KVEL/NGL sowie Teilen der ALDE und der EVP-ED. Die ALDE steht nur in zwei Abstimmungen weitgehend geschlossen auf Seiten der „linken“ Fraktionen, wobei dies politisch relativ unbedeutende Punkte betrifft – etwa die Forderung nach einer Vorlage eines Kommissionsberichts über die Durchführung der Richtlinie alle fünf Jahre.

In zweiter Lesung liegt der Anteil der mit knapper Mehrheit (weniger als zwei Drittel der abgegebenen Stimmen) verabschiedeten Änderungsanträge aufgrund des höheren Quorums einer absoluten Mehrheit erwartungsgemäß niedriger. Nur sechs der 23 Abstimmungsgegenstände, über die in namentlicher Abstimmung entschieden wurde, weisen nicht das Muster einer fraktionsübergreifenden Koalition auf. Dies sind genau jene Abstimmungen, welche den Fortbestand des Opt-out betreffen. Die entsprechenden Anträge, mit denen das EP den gemeinsamen Standpunkt des Rates abänderte und seine Position der ersten Lesung bekräftigte, wurden durch eine fraktionsübergreifende Mehrheit aus SPE, Grünen/EFA, KVEL/NGL, einer großen Mehrheit der UEN sowie Teilen der ALDE und der EVP-ED verabschiedet. Wie in der ersten Lesung sind es in der ALDE vor allem französische und italienische Abgeordnete und innerhalb der EVP-ED-Fraktion die griechischen, spanischen und ungarischen Delegationen, die auch in knappen Abstimmungen gegen die Mehrheit der Fraktion stimmen. Die übrigen Änderungsanträge des Ausschusses wurden mit einer fraktionsübergreifenden Mehrheit angenommen, wobei sich das Abstimmungsverhalten in diesen Fällen variabler darstellt und ein interessantes Muster aufweist: KVEL/NGL und ALDE sind lediglich dort, wo es hinreichenden Konsens zwischen SPE und EVP-ED über die Behauptung des Standpunktes des EP gegenüber dem Rat gibt, beide mehrheitlich an einer siegreichen Abstimmungscoalition beteiligt (vgl. Tabelle 3). Dies deutet darauf hin, dass beide Fraktionen in ordnungspolitischen Fragen an gegenüberliegenden

Polen positioniert sind, aber in interinstitutionellen Streitfragen fallweise kooperieren.

Tabelle 1: Abstimmungsergebnis über legislative Entschließung in 1. Lesung

	Dafür	Dagegen		
	(JA)	(NEIN)	Enthaltung	AI
ALDE	35	39	3	0,26
EVP-ED	89	152	3	0,43
Grüne/EFA	39	2	1	0,89
IND/DEM	1	26	2	0,84
KVEL/NGL	4	25	7	0,54
NI	13	4	7	0,31
SPE	170	9	4	0,89
UEN	4	15	4	0,48
	355	272	31	

Tabelle 2: Abstimmungsergebnis zu Änderungsantrag 5 (Streichung der Opt-out-Klausel)

	Dafür	Dagegen		
	(JA)	(NEIN)	Enthaltung	AI
ALDE	28	59	2	0.49
EVP-ED	88	166	5	0.46
Grüne/EFA	38	2	0	0.95
IND/DEM	7	9	3	0.21
KVEL/NGL	39	0	0	1.00
NI	14	15	0	0.28
SPE	187	2	2	0.97
UEN	35	4	2	0.78
	436	257	14	

Tabelle 3: Abstimmungsergebnis zu Änderungsantrag 9 Teil 1 (Gesamte Bereitschaftszeit ist Arbeitszeit)

	Dafür	Dagegen	ENTHAL-	
	(JA)	(NEIN)	TUNG	AI
ALDE	74	13	3	0.73
EVP-ED	190	64	4	0.60
Grüne/EFA	38	2	0	0.93
IND/DEM	7	10	2	0.29
KVEL/NGL	39	0	0	1.00
NI	17	10	1	0.28
SPE	183	13	2	0.89
UEN	28	10	1	0.58
	576	122	13	

Tabelle 4: Abstimmungsgeschlossenheit und Erfolgsquoten in 1. und 2. Lesung

	EVP-ED	SPE	ALDE	Grüne/ EFA	KVEL/ NGL	UEN	IND/ DEM
Durchschnittlicher AI in Abstimmungen zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik, 6. Wahlperiode	0.86	0.92	0.86	0.90	0.94	0.75	0.47
Durchschnittlicher AI in 1. Lesung	0.66	0.90	0.72	0.87	0.94	0.78	0.76
Durchschnittlicher AI in 2. Lesung	0.69	0.88	0.61	0.91	0.99	0.61	0.35
Durchschnittlicher AI in Änderungsanträgen des Ausschusses, 1. Lesung	0.53	0.90	0.90	0.86	0.99	0.86	0.66
Durchschnittlicher AI in Änderungsanträgen des Ausschusses, 2. Lesung	0.59	0.93	0.56	0.86	0.99	0.66	0.44
Durchschnittlicher AI in Änderungsanträgen der KVEL/NGL, 1. Lesung	0.92	0.85	0.96	0.85	1.00	0.91	0.74
Durchschnittlicher AI in Änderungsanträgen der EVP-ED, 1. Lesung	0.51	0.94	0.74	0.88	0.97	0.70	0.84
Durchschnittlicher AI in Änderungsanträgen der KVEL/NGL, 2. Lesung	0.77	0.89	0.74	0.87	1.00	0.50	0.29
Erfolgsquote, 1. Lesung	6/20	20/20	11/20	18/20	11/20	6/20	6/20
Erfolgsquote, 2. Lesung	17/23	23/23	10/23	18/23	17/23	20/23	8/23

Quelle: Eigene Berechnungen. Angaben in Zeile 1 aus http://www.votewatch.eu/cx_european_party_groups.php (05.02.2010) . AI = Agreement Index (Anm. 8). Die Erfolgsquote wird definiert als relative Häufigkeit, mit der eine Mehrheit der Fraktion an einer siegreichen Abstimmungscoalition beteiligt ist.

4. Abstimmungsgeschlossenheit der Fraktionen

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich, votiert die Linksfraktion unabhängig davon, ob sie oder andere Fraktionen namentliche Abstimmungen beantragen, sehr geschlossen. Dagegen ist die EVP-ED in ihren eigenen Änderungsanträgen deutlich gespalten als in Änderungsanträgen, die der Ausschuss oder andere Fraktionen einreichen. Dies deutet darauf hin, dass die nationalen Delegationen innerhalb der Fraktion zu keiner einheitlichen Haltung fanden. Allgemein gilt jedoch, dass bei Abstimmungen zu Änderungsanträgen aus den Reihen der Fraktionen die Geschlossenheit durchweg höher ist als bei Änderungsanträgen, welche der Ausschuss einreicht. Dies impliziert, dass Ausschussanträge tendenziell auf breite Mehrheitsfähigkeit ausgelegt sind. Die ermittelten Werte für die Abstimmungsgeschlossenheit, die Koalitionsformate sowie die Erfolgsquote der Fraktionen deuten indes darauf hin, dass Ausschussbericht und -änderungsanträge eher „linke“ Positionen ansprachen. Das Links-Rechts-Muster wird besonders in Abstimmungen über Änderungsanträge des Ausschusses deutlich: Hier stehen sich eine Mehrheit aus EVP-ED und eine nahezu geschlossene SPE ge-

genüber. Ähnlich verhält es sich mit von der EVP-ED eingereichten Änderungsanträgen: SPE, Grüne/EFA und KVEL/NGL sind dort noch geschlossener als bei Abstimmungen über Ausschussvorschläge. Umgekehrt votieren insbesondere EVP-ED und ALDE in Abstimmungen über Änderungsanträge der KVEL/NGL wesentlich geschlossener als in Abstimmungen über Änderungsvorschläge des Ausschusses. Die nationalkonservative Union für ein Europa der Nationen (UEN) und die europaskeptische Fraktion Independence/Democracy (IND/DEM) votieren in erster Lesung durchweg geschlossen mit der Mehrheit der EVP-ED-Fraktion, während in zweiter Lesung für beide ein deutlich uneinheitlicheres Abstimmungsverhalten festzustellen ist. Änderungsanträge des Ausschusses finden immer die notwendige Mehrheit, während sämtliche Änderungsanträge der KVEL/NGL mit sehr breiten Mehrheiten abgelehnt werden.

Aufschlussreich mit Blick auf mögliche Erklärungsmuster für die Spaltung der EVP-ED ist ein Vergleich des Abstimmungsverhaltens der nationalen Delegationen mit dem Abstimmungsergebnis der Regierungsvertreter im Rat. Gemessen an der Praxis einvernehmlicher Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. Heisenberg

2008: 273; Hayes-Renshaw/Wallace 2006: 259ff.) fiel dieses nämlich sehr konfliktintensiv aus: Mit 263 Ja-Stimmen bei 39-Nein-Stimmen und 43 Enthaltungsstimmen fand der gemeinsame Standpunkt nur knapp die für eine qualifizierte Mehrheit erforderliche Stimmenzahl (255 von 345 Stimmen). Spanien und Griechenland, die sich für ein Ende des Opt-out aussprachen, stimmten gegen die Annahme, Belgien, Malta, Portugal, Ungarn und Zypern enthielten sich der Stimme. Zu den Staaten, die eine Sperrminorität gegen das Auslaufen des Opt-out bildeten, gehörten neben Großbritannien Deutschland, Polen, die Slowakei, Estland, Bulgarien und Malta.¹⁵

Dieser Frontenverlauf spiegelt sich auch innerhalb der Fraktion wider. Zu den Abweichlern innerhalb der EVP-ED gehörten überwiegend die Delegationen aus den Ländern, welche im Rat mit Nein oder Enthaltung gestimmt hatten. Die griechischen, spanischen, portugiesischen und ungarischen Delegationen unterstützten unabhängig davon, ob sich ihre Partei in Regierungsverantwortung oder in der Opposition befand, jene Änderungsanträge, die sich auf die Abschaffung des Opt-out bezogen. Dies deutet darauf hin, dass es in den betreffenden Ländern einen parteiübergreifenden Konsens in dieser Frage gab, also nationale ordnungspolitische Präferenzen die parteipolitischen Lagergrenzen überlagerten. Umgekehrt votierten vor allem die britischen, polnischen und tschechischen Delegationen in Fragen, in denen SPE und EVP-ED mehrheitlich einen fraktionsübergreifenden Konsens erzielen konnten,¹⁶ gegen die Mehrheit ihrer Fraktion. Auffällig ist in diesem Zusammen-

hang, dass innerhalb der SPE keine vergleichbaren Loyalitätskonflikte zwischen nationaler Parteiposition und Fraktionslinie auftraten. So folgten die Labour-Abgeordneten, die wohl die engste Rückbindung einer nationalen Delegation zur heimischen Parteiführung aufweisen (vgl. Messmer 2003) und deutlichem Druck aus London ausgesetzt waren, nicht der Haltung der britischen Regierung in der Verteidigung des Opt-out. Auch die deutschen sozialdemokratischen Abgeordneten orientierten sich nicht an der Position des SPD-Arbeitsministers. Nicht zuletzt setzten sich auch SPE-Abgeordnete aus den mittel- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten für ein Ende des Opt-out ein und bezeichneten die Richtliniennovelle als Testfall für das soziale Europa.¹⁷ Dies deutet darauf hin, dass es innerhalb der Sozialdemokratie eine grundsätzliche Übereinstimmung in der Notwendigkeit einer EU-weit einheitlichen Regelungspraxis gab.

5. Ergebnisse

Die höchste Geschlossenheit lässt sich für Abstimmungen über von einzelnen Fraktionen eingereichte Änderungsanträge ermitteln. Während Änderungsanträge der EVP-ED mit breiten Mehrheiten der linken Fraktionen abgelehnt werden, werden Änderungsanträge der KVEL/NGL von fast allen Fraktionen – mit Ausnahme der Grünen/EFA – geschlossen abgelehnt.

Die durchweg höhere Geschlossenheit der Fraktionen aus dem linken Lager in Änderungsanträgen des Ausschusses erklärt sich aus den eher der Linken entgegenkommenden Positionen und der grundsätzlichen Übereinstimmung in der Notwendigkeit einheitlicher Regulierungsstandards in der EU.

Die unterdurchschnittliche Abstimmungsgeschlossenheit der EVP-ED zu eigenen Änderungsanträgen reflektiert einen Mangel an Kohäsion, d.h. fehlende Übereinstimmung der Positionen zentraler nationaler Parteidelegationen.

Die für die Koalitionsbildung im EP maßgebliche Konfliktkonstellation lässt sich am besten anhand von Änderungsanträgen aus dem feder-

¹⁵ Diesbezüglich ist der Hinweis instruktiv, dass sich die deutsche Regierung im Rat offenbar strategisch verhielt und ihre Unterstützung der britischen Position im Gegenzug für Zugeständnisse im Bereich der Arbeitnehmermitbestimmung gab. Vgl. taz vom 29. April 2009, S. 11.

¹⁶ Zu nennen wären die Klarstellung, dass die Höchstarbeitszeiten personenbezogen, und nicht arbeitsvertragsbezogen gelten, die Verkürzung der Geltungsdauer des individuellen Opt-out von zwölf auf sechs Monate oder die Ausweitung der Bezugszeiträume auf zwölf Monate für Arbeitnehmer, die keinem Tarifvertrag unterliegen, per Gesetz oder Verordnung nach Anhörung der Sozialpartner.

¹⁷ Vgl. Plenardebatte vom 15.12.2008, Anm. 14.

führenden Ausschuss nachvollziehen, da diese für die gesamtparlamentarische Positionierung und die interinstitutionellen Verhandlungen am bedeutsamsten sind.

Divergenzen zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen im Rat über EU-weite arbeits- und sozialrechtliche Regulierungsstandards übersetzen sich nicht wie anderswo (vgl. Høyland/Hagemann 2007: 15) vermutet in eine Spaltung des EP entlang parteipolitischer Frontlinien. Die Scheidelinie verläuft stattdessen fraktionsübergreifend zwischen Befürwortern und Gegnern übernationaler Regulierungsstandards.

V. Bilanz und Ausblick

Ein Urteil über die Fähigkeit der Fraktionen im EP, in Sachfragen von hoher Konfliktintensität als geschlossene Akteure aufzutreten und sich im Parteienwettbewerb einheitlich zu positionieren, muss im Lichte der Ergebnisse der Fallstudie geteilt ausfallen. Unbestritten ist die Geschlossenheit der Fraktionen in Änderungsanträgen anderer Fraktionen beträchtlich (vgl. Tabelle 4). Gleichwohl ist die „Abwehr“ inhaltlicher Forderungen seitens diametral positionierter Gegner im Parteienwettbewerb kaum eine anspruchsvolle Bedingung für die Aufrechterhaltung fraktioneller Geschlossenheit. “[T]he real test for the strength of party groups is to analyze the cohesion of parties when there is a considerable divergence of preferences *within* parties and a considerable overlap of preferences *between* parties” (Faas 2003: 849; Hervorhebung i.O.). Hier ergibt sich ein anderes Bild. In den vom Beschäftigungsausschuss formulierten Änderungsanträgen weisen die fraktionalisierten EVP-ED und ALDE eine merklich niedrigere Abstimmungsgeschlossenheit auf, die auf die Spaltung entlang nationaler Parteizugehörigkeit zurückzuführen ist. Genau jene politisch relevanten und für die Verhandlungsposition des gesamten EP zentralen Abstimmungsgegenstände stellen aus Sicht der EVP-ED und der ALDE das größte Hindernis zur Wahrung fraktioneller Geschlossenheit dar. Dies reflektiert offenkundig die höhere ideologische Bandbreite der Mitgliedsparteien in Bezug auf das Erfordernis

übernationaler Regulierungsstandards. Dass die EVP-ED selbst in Abstimmungen über eigene Änderungsanträge keine höhere Geschlossenheit erreicht, unterstreicht grundsätzliche Differenzen zwischen den nationalen Delegationen. Ein Vergleich des Stimmverhaltens mit der Konfliktkonstellation im Rat liefert Indizien dafür, dass zumindest innerhalb der christdemokratisch-konservativen Fraktion ordnungspolitische Präferenzen und Präferenzen zwischen Mitgliedstaaten mit wenig bzw. stark regulierten Arbeitsmärkten schwer miteinander vereinbar sind. Die Annahme, dass die Übereinstimmung zwischen den Positionen der nationalen Delegation und der Fraktionsführung die Vorbedingung für messbare Geschlossenheit darstellt, kann insofern bestätigt werden. Dies belegt auch das Beispiel der SPE, in der selbst widerstreitende Präferenzen zwischen nationaler Parteiführung und Fraktionsführung nicht zu einem Loyalitätskonflikt der Labour-Abgeordneten führten. Abstrahiert man von der internen Spaltung der beiden Fraktionen, zeigen sich in den namentlichen Abstimmungen zu den vom Ausschuss eingebrachten Änderungsvorschlägen allerdings auch Tendenzen links-rechts-basierter Lagerkoalitionen. Vor allem ALDE und KVEL/NGL markieren in ordnungs- und sozialpolitischen Fragen gegensätzliche Pole im Parteienwettbewerb. EVP-ED und SPE bilden in zweiter Lesung aufgrund des höheren Quorums einer absoluten Mehrheit zwar häufiger Abstimmungscoalitionen, aber die umstrittensten Fragen kommen nicht durch „große Koalitionen“ zustande, in der beide Fraktionen mit Mehrheit vertreten sind.

Angesichts der mehr oder weniger hohen Heterogenität der für die Mehrheitsbildung relevanten Fraktionen und vor dem Hintergrund eines institutionellen Kontextes, der nicht die Einhaltung strikter Fraktionsdisziplin erfordert, stellt sich Koalitionsbildung im EP zusammenfassend als funktionslogisches Komplement eines horizontal wie vertikal fragmentierten Parteiensystems dar. Wo wie im Fall der Arbeitszeitrichtlinie beträchtliche Unterschiede in den ordnungspolitischen Präferenzen zwischen den Mitgliedstaaten die (vertikale) Fragmentierung der Fraktionen in zahlreiche nationale Parteien akzentu-

ieren, die Kohäsion begrenzt ist und mithin die Abstimmungsgeschlossenheit niedrig ausfällt, wird die parlamentarische Mehrheitsbildung weniger durch parteipolitische Links-Rechts-Zugehörigkeit bestimmt. Stattdessen werden Abstimmungscoalitionen durch lagerübergreifende Schnittmengen in Bezug auf Ziele und Inhalte einer Regelungsmaterie zusammengehalten. Insofern konnte der vorliegende Beitrag zeigen, dass bei der Analyse und Bewertung der fraktionellen Abstimmungsgeschlossenheit und der Parteienwettbewerbsmuster genaue Kenntnis der Abstimmungsinhalte notwendig ist.

Eine Verallgemeinerung der Ergebnisse sowie eine belastbare Validierung der Hypothesen bedürfen freilich eines Vergleichs mehrerer Fallbeispiele mit ähnlichen Konfliktkonstellationen und Rahmenbedingungen. Auch eine kausale Analyse abweichenden Stimmverhaltens nationaler Parteidelegationen muss künftigen Forschungsarbeiten vorbehalten bleiben. Dafür scheint es zielführend, die ideologische Positionierung der nationalen Mitgliedsparteien ebenso in den Blick zu nehmen wie die fraktions- und ausschussinternen Konsens- und Koordinationsmechanismen. Auch die Untersuchung der Verbindungen zwischen nationaler Parteiführung und supranationaler Fraktionsführung scheinen für den Fall schwieriger Verhandlungssituationen im Rat wichtige Erkenntnisse liefern zu können, unter welchen Bedingungen geschlossenes Abstimmungsverhalten sichergestellt werden kann.

Bibliographie

- Callaghan, Helen / Martin Höpner (2004): Parties or Nations? Political Cleavages over EU Efforts to Create a Single European Market for Corporate Control, Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2004, Chicago.
- Carrubba, Clifford J. u.a. (2004): A Second Look at Legislative Behavior in the European Parliament. Roll-Call Votes and the Party System, Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien (IHS) 94, Wien.
- Corbett, Richard / Francis Jacobs / Michael Shackleton (2007): The European Parliament, 7. Aufl., London.
- Faas, Thorsten (2003): To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament, in: European Journal of Political Research 42 (6), S. 841-866.
- Haas, Christoph M. / Winfried Steffani / Wolfgang Welz, Der Gesetzgebungsprozeß, in: Wolfgang Jäger / Christoph Haas / Wolfgang Welz (Hg.): Regierungssystem der USA, 3. Aufl., München 2007, S. 185-204.
- Hayes-Renshaw, Fiona / Helen Wallace (Hg.) (2006): The Council of Ministers, 2. Aufl., Houndmills.
- Hazan, Reuven Y. (2006): Does Cohesion Equal Discipline? Towards a conceptual delineation, in: ders. (Hg.): Cohesion and Discipline in Legislatures, Abingdon/New York, S. 1-11.
- Heisenberg, Dorothee (2008): How Should We Best Study the Council of Ministers?, in: Daniel Naurin / Helen Wallace (Hg.): Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels, Houndmills, S. 261-276.
- Henkel, Rüdiger (2008): Das Europäische Sozialmodell in Debatten des Europäischen Parlaments, in: Melanie Tatur (Hg.): Nationales oder kosmopolitisches Europa? Fallstudien zur Medienöffentlichkeit in Europa, Wiesbaden, S. 237-251.
- Hix, Simon / Abdul G. Noury / Gérard Roland (2007): Democratic Politics in the European Parliament, Cambridge.
- Hix, Simon / Amie Kreppel / Abdul G. Noury (2003): The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?, in: Journal of Common Market Studies 41 (2), S. 309-331.
- Hix, Simon (2002): A Supranational Party System and the Legitimacy of the European Union, in: The International Spectator 37 (4), S. 49-59.
- Hix, Simon / Christopher Lord (1997): Political Parties in the European Union, Houndmills.
- Hooghe, Liesbet / Gary Marks / Carol Wilson (2002): Does Left-Right Structure Party Positions on European Integration?, in: Comparative Political Studies 35 (8), S. 965-989.

- Hooghe, Liesbet / Gary Marks (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham u.a.
- Høyland, Bjørn / Sara Hagemann (2007): *Bicameral Politics in the European Union*, ARENA Working Paper No. 9.
- James, Phil (2009): *Occupational Health and Safety*, in: Michael Gold (Hg.): *Employment Policy in the European Union. Origins, Themes and Prospects*, Houndmills, S. 119-138.
- Jensen, Christian B. / Jae-Jae Spoon (2010): *Thinking locally, acting supranationally: Niche party behaviour in the European Parliament*, in: *Journal of Political Research* 49 (1), S. 174-201.
- Judge, David / Earnshaw, David (2003): *The European Parliament*, Houndmills.
- Kreppel, Amie / Wayne Gungor (2006): *The Institutional Integration of an Expanded EU or How 'New' European Actors Fit into 'Old' European Institutions*, Institut für Höhere Studien (IHS) / Reihe Politikwissenschaft 108, Wien.
- Kreppel, Amie / Simon Hix (2003): *From „Grand Coalition“ to Left-Right Confrontation. Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament*, in: *Comparative Political Studies* 36 (1-2), S. 75-96.
- Kreppel, Amie (2002): *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge.
- Kreppel, Amie / George Tsebelis (1999): *Coalition Formation in the European Parliament*, in: *Comparative Political Studies*, 32 (8), S. 933-956.
- Leconte, Cécile (2008): *Opposing Integration on Matters of Social and Normative Preferences: A New Dimension of Political Contestation in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies* 46 (5), S. 1107-1091.
- Manow, Philip / Holger Döring (2006): *Divided Government European Style? Electoral and Mechanical Causes of European Parliament and Council Divisions*, MPIfG Discussion Paper 06/8.
- McElroy, Gail / Kenneth Benoit (2007): *Party Groups and Political Positions in the European Parliament*, in: *Party Politics*, 13 (1), S. 5-28.
- Messmer, William B. (2003): *Taming Labour's MEPs*, in: *Party Politics* 9 (2), S. 201-218.
- Oppelland, Torsten (2006): *Vorreiter der Parteienintegration? Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament für die Bildung supranationaler europäischer Parteien*, in: Jürgen Mittag (Hg.), *Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa*, Essen, S. 497-513.
- Oudenhove, Guy van (1965): *The Political Parties in the European Parliament. The First Ten Years (September 1952 – September 1962)*, Leyden.
- Raunio, Tapio (2000): *Losing Independence or Finally Gaining Recognition? Contacts Between MEPs and National Parties*, in: *Party Politics* (6) 2, S. 211-223.
- Rasmussen, Anne (2008): *Party soldiers in a non-partisan community? Party linkage in the European Parliament*, in: *Journal of European Public Policy* 15 (8), S. 1164-1183.
- Reif, Karlheinz / Hermann Schmitt (1980): *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in: *European Journal of Political Research* 8 (1), S. 3-44.
- Ringe, Nils (2005): *Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structure, Actors, and Focal Points*, in: *American Journal of Political Science*, 49 (4), S. 731-745.
- Röpke, Oliver (2006): *Beispiel EU-Arbeitszeitrichtlinie – Das Ende europäischer sozialer Mindeststandards?*, in: *Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift (WISO)* 29 (3), S. 108-121.
- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge.
- Schlottfeldt, Christian (2004): *Das novellierte Arbeitszeitgesetz nach der Jaeger-Entscheidung des EuGH*, in: *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR)* 21 (4), S. 160-170.
- Schmitt, Hermann / Jacques Thomassen (1999): *Distinctiveness and Cohesion of Parties*, in: dies. (Hg.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford / New York.
- Thiem, Julia (2009): *Nationale Parteien im Europäischen Parlament. Delegation, Kontrolle und politischer Einfluss*, Wiesbaden.
- Tsebelis, George/ Geoffrey Garrett (2000): *Legislative Politics in the European Union*, in: *European Union Politics* 1 (1), S. 9-36.

Der Bundeswahlausschuss, die Europawahl und die Bundestagswahl 2009¹

Dr. Johannes Risse*

I. Einleitung

Es liegt nahe, in einem Bericht über die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses zu den Wahlen zum 17. Deutschen Bundestag auch auf die Wahlen zum 7. Europäischen Parlament, die im selben Jahr stattgefunden haben, einzugehen. Meine bisherigen Berichte² berücksichtigten nur die Bundestagswahlen.

Der Bundeswahlausschuss besteht aus dem Bundeswahlleiter als Vorsitzendem und acht Beisitzern³. Bundeswahlleiter ist üblicher- und praktischerweise der Präsident des Statistischen Bundesamtes. Die Beisitzer werden von ihm auf Vorschlag der bei der vorherigen Wahl erfolgreichen Parteien berufen⁴ – derzeit je zwei von CDU und SPD, je einer von CSU, FDP, GRÜNEN und LINKEN.

Der Bundeswahlausschuss verhandelt stets in öffentlicher Sitzung⁵; sofern die betreffenden Organisationen Vertreter entsandt haben, werden diese gehört⁶.

¹ Die Niederschriften der Sitzungen des Bundeswahlausschusses wurden in großem Umfang herangezogen, ohne dass dies jeweils besonders erwähnt würde. Der Schriftführerin des Bundeswahlausschusses, Frau Regierungsdirektorin Karina Schorn, gilt mein herzlicher Dank.

* Der Verfasser ist von der SPD benanntes Mitglied des Bundeswahlausschusses, von Beruf Ministerialrat im Wissenschaftsministerium Nordrhein-Westfalen.

² Siehe MIP 2003, S. 57 - 59, und MIP 2006, S. 60 - 66.

³ Bundestagswahl: § 9 Abs. 2 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWG); Europawahl: § 4 Europawahlgesetz (EuWG) i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 1 BWG.

⁴ Vgl. § 4 Abs. 2 Europawahlordnung (EuWO) und § 4 Abs. 2 Bundeswahlordnung (BWO).

⁵ § 10 Abs. 1 BWG; § 4 EuWG.

⁶ § 33 Abs. 2 BWO; § 42 Abs. 2 BWO; § 35 Abs. 2 EuWO.

II. Europawahl am 7. Juni 2009

Für die Europawahl tagte der Bundeswahlausschuss zweimal, am 10. April 2009 und am 30. Juni 2009.

1. Erste Sitzung am 10. April 2009

a.) Gemäß § 14 Abs. 1 EuWG hat der Bundeswahlausschuss am 58. Tag vor der Wahl „über die Zulassung der gemeinsamen Listen für alle Länder“ zu entscheiden. Dieser Tag fiel auf einen gesetzlichen Feiertag, den Karfreitag. Das Wahlrecht ist derart exakt in seinen Terminierungen, dass es nicht zulässig gewesen wäre, auf den vorherigen oder den folgenden Werktag auszuweichen.

Dass „gemeinsame Listen für alle Länder“ – also Kandidatenlisten für das ganze Bundesgebiet – aufgestellt werden, ist der Normalfall. Nur CSU und CDU machen regelmäßig von der Möglichkeit Gebrauch, landesbezogene Listen einzureichen. Über deren Listen hatte der Bundeswahlausschuss also nicht zu entscheiden.

b.) 38 Organisationen hatten fristgerecht Listen eingereicht. „Organisationen“, weil nicht nur politische Parteien, sondern auch „sonstige mitgliedschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichtete Vereinigungen mit Sitz, Geschäftsleitung, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Europäischen Gemeinschaft“ vorschlagsberechtigt sind⁷. In der Sitzung ergab sich allerdings kein Anlass, der Frage nachzugehen, ob eine Liste von einer Partei oder von einer sonstigen Organisation stamme; ich spreche deshalb im Folgenden von Parteien.

Bundesweite Listen benötigen 4.000 Unterstützungsunterschriften⁸. Ausgenommen davon sind Parteien, die „im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit

⁷ Somit entfällt bei der Europawahl die Prüfung der Parteieigenschaft der sich beteiligenden Organisationen; die Arbeit des Bundeswahlausschusses ist hier also wesentlich einfacher als bei der Bundestagswahl, siehe unten III. 1. b.).

⁸ § 9 Abs. 5 Satz 2 EuWG.

deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge im Wahlgebiet ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind“⁹. Demgemäß brauchten fünf Parteien – SPD, GRÜNE, LINKE, FDP und DVU¹⁰ – keine Unterstützungsunterschriften beizubringen.

Von den übrigen 33 Parteien hatten acht keine oder zu wenige Unterstützungsunterschriften beigebracht. Ob diese Voraussetzung erfüllt war, war in keinem Fall streitig.

c.) Mit den Wahlvorschlägen sind Unterlagen über die Kandidaten einzureichen, dazu sogleich; ferner Unterlagen wie Sitzungsprotokoll über die Aufstellung des Wahlvorschlages¹¹, Satzung, Programm und Angaben zu den Vorstandsmitgliedern¹². An Letzteren scheiterte niemand; auf etwaige Mängel wird vom Arbeitsstab des Bundeswahlleiters unverzüglich hingewiesen, sodass sie in der Regel rechtzeitig behoben werden können.

Es hatten somit 30 Parteien zulassungsfähige Wahlvorschläge vorgelegt.

d.) Dennoch erfuhren zahlreiche Listen gegenüber der zunächst eingereichten Fassung Veränderungen.

(1.) Für jeden in einen Wahlvorschlag aufgenommenen Bewerber muss dessen Zustimmungserklärung vorgelegt werden¹³, ferner eine Wählbarkeitsbescheinigung der zuständigen Gemeinde¹⁴. Bei Unionsbürgern gelten Besonderheiten¹⁵.

Wenn solche Unterlagen fehlen, führt das nicht etwa zur Ungültigkeit der Liste, sondern die betreffenden Kandidaten werden aus der Liste gestrichen. Soweit vorhanden, werden die Ersatzbewerber¹⁶ zu Bewerbern, ansonsten rücken die

nachfolgenden Kandidaten entsprechend auf. Nicht immer werden die Gründe klar, die zum Fehlen der Unterlagen führen. Es mag „organisatorische Insuffizienz“ geben, es mag vorkommen, dass mancher Kandidat vorher nicht wirklich gefragt worden ist, mancher mag es sich auch nach der Kandidatenaufstellung noch anders überlegt haben. Von je einem Fall wurde bekannt, dass ein Kandidat vor Ablauf der Einreichungsfrist verstorben war bzw. wegen einer plötzlich aufgetretenen schweren Erkrankung nicht mehr kandidieren wollte.

Unangenehme Nachfragen des Bundeswahlausschusses können Parteien dadurch aus dem Wege gehen, dass ihre Vertrauenspersonen die Rücknahme einzelner Kandidaturen erklären.

(2.) Im Einzelnen ergab sich, dass die Vorschläge von 16 Parteien unverändert zuzulassen waren, darunter FDP, GRÜNE und LINKE. Aber auch bei diesen 16 Listen „lief nicht alles glatt“.

Für Unionsbürger ist der Nachweis der Wählbarkeit komplizierter als für Deutsche. Für sie müssen Bescheinigungen der Herkunfts-Mitgliedstaaten vorgelegt werden, dass sie dort nicht von der Wählbarkeit ausgeschlossen seien oder dass ein solcher Verlust nicht bekannt sei, sowie Bescheinigungen der zuständigen deutschen Gemeindebehörden, dass sie dort eine Wohnung innehaben oder ihren sonstigen gewöhnlichen Aufenthalt haben und nicht von der Wählbarkeit ausgeschlossen seien¹⁷; für sie muss eine eidesstattliche Versicherung über die Staatsangehörigkeit, über die Anschrift im Bundesgebiet, über die Gebietskörperschaft oder den Wahlkreis des Herkunfts-Mitgliedstaates, in dem sie zuletzt eingetragen waren sowie darüber, dass sie sich nicht gleichzeitig in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft zur Wahl bewerben, vorgelegt werden¹⁸.

Die „Freie Bürger-Initiative“ hatte auf Platz 7, die Partei „Europa-Demokratie-Esperanto“ auf Platz 10 ihrer Liste jeweils einen Kandidaten mit britischer Staatsangehörigkeit aufgestellt. Die

vorzeitigen Ausscheidens eines Mandatsträgers die regionale Verteilung weiterhin „stimmt“.

¹⁷ § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1b EuWG.

¹⁸ § 11 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1c EuWG.

⁹ § 9 Abs. 5 Satz 1 EuWG.

¹⁰ 6 Abgeordnete im Landtag Brandenburg.

¹¹ § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 EuWG.

¹² § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 EuWG.

¹³ § 9 Abs. 3 Satz 4 EuWG und § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 EuWG.

¹⁴ § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1a EuWG.

¹⁵ Dazu unten (2.).

¹⁶ Siehe § 9 Abs. 2 Satz 2 EuWG. Durch die Aufstellung von Ersatzbewerbern lässt sich erreichen, dass trotz Aufstellung einer bundesweiten Liste im Falle eines

Bescheinigungen der zuständigen britischen Stellen, dass der Kandidat in seinem Herkunftsmitgliedstaat nicht von der Wählbarkeit ausgeschlossen oder ein solcher Verlust nicht bekannt sei, waren aufgrund des Verschuldens fremder Behörden nicht rechtzeitig eingegangen. Dies konnte nicht zu Lasten der Bewerber bzw. der sie vorschlagenden Parteien gehen. Sie wurden nicht aus den Wahlvorschlägen gestrichen.

(3.) 14 Listen – darunter die der SPD – konnten nicht ohne Streichungen oder Rücknahmeerklärungen von oft mehreren Kandidaten zugelassen werden. 16 Rücknahmeerklärungen – vier bei der SPD und zwölf bei der Partei „Freie Wähler“ – nahm der Bundeswahlausschuss entgegen. Insgesamt 67 Streichungen – ich hoffe, ich habe richtig gezählt – nahm er selbst vor. In den meisten Fällen fehlte beides, die Zustimmungserklärung und die Wählbarkeitsbescheinigung.

Die SPD hatte die Rücknahme in Bezug auf den zwischenzeitlich verstorbenen Bewerber für Platz 83, der zugleich Ersatzbewerber für Platz 49 war, zu erklären. Die Ersatzbewerberin für Platz 83 konnte dort nicht zur Bewerberin werden, weil sie bereits Bewerberin auf Platz 49 war. „Mehrfachkandidaturen“ sind ja unzulässig. Ein weiterer Bewerber und zwei Ersatzbewerber hatten ihrer Benennung nicht zugestimmt.

Die Partei „FW FREIE WÄHLER“ erklärte selbst die Rücknahme der Kandidatur von zwölf Bewerbern, weil diese ihrer Benennung nicht zugestimmt hätten. Weitere sieben Streichungen nahm der Bundeswahlausschuss vor. Dazu sei die Niederschrift zitiert:

„Bei Einreichung des Wahlvorschlags am 26. März 2009 wurde festgestellt, dass es aufgrund der besonderen Organisationsstruktur der Freien Wähler im Hinblick auf die Mitgliedschaft in den verschiedenen, auf Bundes- und Länderebene existierenden Organisationen zu Kollisionen kommen kann. Im Falle einer Doppelmitgliedschaft den „FW Freien Wählern“ auf Bundesebene und einer Landeswählergruppe der Freien Wähler könnte ein Bewerber als „Mitglied einer anderen Partei“ anzusehen sein. Bei Unterzeichnung ihrer Zustimmungserklärungen waren die genannten Bewerber daher von

falschen Voraussetzungen ausgegangen, da ihnen dieses Problem zu diesem Zeitpunkt nicht bewusst war.

Dieser Irrtum wurde erst im Beratungsgespräch am 26. März 2009 aufgeklärt. Unmittelbar darauf gingen für die genannten Bewerber wirksame Anfechtungserklärungen bezüglich der jeweiligen Zustimmungserklärung ein, so dass die betreffenden Zustimmungserklärungen unter Anwendung der – auch hier anwendbaren – allgemeinen Rechtsgrundsätze der §§ 119 Abs. 1, 142 Abs. 1, 143 Abs. und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) als von Anfang an nichtig anzusehen sind.“

Auf den Punkt gebracht: Es gab teilweise auf Landesebene Organisationen gleichen Namens, die nicht Teil der bundesweiten Organisation, also im Rechtssinne eine andere Partei waren.

e.) Jedesmal werden aus den Parteien heraus Mitteilungen an den Bundeswahlleiter gegeben, dass es in der Partei Satzungsverstöße, undemokratische Verhältnisse, keine geheimen Wahlen usw. gebe. Solche Vorwürfe tauchten auch diesmal auf. Für den Bundeswahlausschuss ergab sich kein Grund, dem näher nachzugehen. Teilweise waren die Vorwürfe unschlüssig – dass die Mehrheit der Delegiertenversammlung nicht immer dem Vorschlag der Parteiführung folgt, gehört zur innerparteilichen Demokratie –; teilweise konnte die Partei die erhobenen Vorwürfe widerlegen; teilweise waren die Vorwürfe so unklar, dass jedenfalls der Bundeswahlausschuss nichts damit anfangen konnte¹⁹.

2. Keine Sitzung am 16. April 2009

Vorsorglich war eine Sitzung am 16. April 2009 eingeplant worden. Sie hätte sich ggf. mit Beschwerden gegen die Zurückweisung oder Zulassung von Wahlvorschlägen durch die Landeswahlausschüsse zu befassen gehabt. Sie fand nicht statt. Offenbar gab es mit den Landeslisten der CDU und der CSU²⁰ keine Probleme.

¹⁹ Manchmal weist der Bundeswahlausschuss auf die parteiinterne Schiedsgerichtsbarkeit hin.

²⁰ Siehe oben II. 1. a.).

3. Zweite Sitzung am 30. Juni 2009

Die letzte Sitzung findet nach der Wahl statt und dient der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses, aber u.U. auch der Besprechung von Fehlern und Problemen, die sich bei der Wahl ergeben haben²¹.

a.) Bei der Feststellung des vorläufigen Wahlergebnisses, das am Wahlabend bekanntgegeben wird, ergaben sich Korrekturen: CDU: + 1.408 Stimmen; SPD: + 863 Stimmen; GRÜNE: + 688 Stimmen; CSU: - 15 Stimmen; LINKE: + 914 Stimmen; FDP: + 753 Stimmen; Sonstige: + 681 Stimmen. Diese Veränderungen hatten gegenüber dem vorläufigen Ergebnis keinen Einfluss auf die Sitzverteilung.

b.) In Baden-Württemberg waren zeitgleich mit der Europawahl Kommunalwahlen durchgeführt worden. Für die Kommunalwahl sind Wahlumschläge vorgeschrieben, für die Europawahl nicht. Oft wurden die Europawahl-Stimmzettel mit in den Umschlag für die Kommunalwahlen gesteckt. Sie wurden zu Recht als gültige Stimmen behandelt.

c.) Im Landkreis Lüneburg wurden 266 Wahlbriefe erst zwei Tage nach der Wahl aufgefunden. Sie waren am Donnerstag und Freitag vor der Wahl im Briefwahlbüro der Stadt Lüneburg abgegeben und abends in den Tresor eingeschlossen worden. Man versäumte jedoch, sie dem Landkreis als zuständige Stelle am Wahlsonntag bis 18 Uhr zu bringen. Der Fehler war nicht mehr zu reparieren.

d.) In Berlin-Pankow lieferte die Deutsche Post AG 32 Wahlbriefe mit dem Poststempel vom 4. Juni 2009 und 793 Wahlbriefe mit dem Poststempel vom 5. Juni 2009 erst drei Tage nach der Wahl aus. Zu spät.

e.) In fünf Gemeinden im Erzgebirgskreis waren die Briefwahlvorstände nicht ordnungsgemäß besetzt. Bei der Auszählung der Briefwahlstimmen waren nur drei bzw. vier Mitglieder anwesend; mindestens fünf Mitglieder sind erforder-

lich²². Man war irrtümlich von den Regelungen im sächsischen Kommunalwahlrecht ausgegangen. In Ratingen war ein Wahlvorstand nicht vollständig erschienen, so dass bei der Auszählung ebenfalls zu wenige Mitglieder da waren.

f.) Der Kreiswahlausschuss im Landkreis Neustadt a.d. Aisch - Bad Windsheim wies darauf hin, dass sieben Wahlbezirke zu klein zugeschnitten seien, so dass bei niedriger Wahlbeteiligung das Wahlgeheimnis gefährdet sei; in einem Bezirk hatten von 55 Wahlberechtigten 30 an der Wahl teilgenommen. Recht hat er.

III. Bundestagswahl am 27. September 2009

1. Erste Sitzung am 17. Juli 2009

In seiner ersten Sitzung trifft der Bundeswahlausschuss „die für alle Wahlorgane verbindlichen“ Feststellungen, welche Parteien im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind oder waren²³, die also „automatisch anerkannt sind“²⁴, ferner, welche Vereinigungen, die ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind²⁵.

a.) Erstere Feststellungen sind meistens Formsache. Neben den im Bundestag vertretenen Parteien SPD, CDU, FDP, LINKE, GRÜNE und CSU waren die DVU²⁶ und die NPD²⁷ „automatisch anerkannt“.

Besprechungsbedarf ergab sich diesmal aber doch. Der Bundeswahlausschuss stellte fest, dass es sich bei der „Vereinigung FW FREIE WÄHLER Bayern e.V.“, die seit der Landtagswahl 2008 im Bayerischen Landtag mit 20 Abgeordneten vertreten ist, nicht um eine Partei im Sinne von § 18 Abs. 4 Nr. 1 BWG handele. Sie sei

²¹ Die endgültigen Wahlergebnisse sind auf den Internetseiten des Bundeswahlleiters zu finden: <http://www.bundeswahlleiter.de/>.

²² Siehe § 5 Abs. 3 EuWG und § 7 Nr. 6 EuWO.

²³ § 18 Abs. 4 Nr. 1 Bundeswahlgesetz (BWG).

²⁴ Dazu sogleich unter a.).

²⁵ Dazu unten b.).

²⁶ Sechs Abgeordnete im Landtag Brandenburg.

²⁷ Sechs Abgeordnete im Landtag Mecklenburg-Vorpommern und acht Abgeordnete im Landtag Sachsen.

nach ihrem Willen und öffentlichen Auftreten eine Wählergruppe und keine Partei und habe dies u.a. in ihrer Satzung zum Ausdruck gebracht. Nach dem Bayerischen Landeswahlgesetz seien neben Parteien auch sonstige organisierte Wählergruppen zur Landtagswahl wahlvorschlagsberechtigt. Zudem sei für eine etwaige spätere Teilnahme an Bundestagswahlen eine eigene Partei, die „FW FREIE WÄHLER Deutschland (FW)“, gegründet worden, die aber mitgeteilt habe, diesmal nicht teilnehmen zu wollen²⁸.

b.) Die Feststellung, welche von den 52 Organisationen, die dem Bundeswahlleiter eine Beteiligungsanzeige geschickt hatten, die Eigenschaften einer politischen Partei erfüllen, ist stets die schwierigste Aufgabe des Bundeswahlausschusses. Sowohl die formellen Voraussetzungen der Beteiligungsanzeige nach § 18 Abs. 2 BWG müssen erfüllt sein wie auch die materiellen Voraussetzungen nach § 2 Parteiengesetz. Letztere Vorschrift enthält mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse“, „Umfang und Festigkeit der Organisation“. Und anders als bei Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen kann der Bundeswahlausschuss nicht vertagen, um weitere Beweismittel einzuholen, sondern muss *ad hoc* entscheiden.

„Für die Ablehnung der Anerkennung als Partei ist Zweidrittelmehrheit erforderlich“ (§ 18 Abs. 4 Nr. 2 Satz 2 BWG). Stets weist der Bundeswahlleiter auch darauf hin, dass der Bundeswahlausschuss nicht die Verfassungskonformität oder -widrigkeit einer Partei prüft²⁹.

c.) Von den besagten 52 Organisationen, deren Beteiligungsanzeigen der Bundeswahlausschuss in der Reihenfolge des Eingangs behandelte, wurden 21 als politische Parteien anerkannt. Von den übrigen 31 Organisationen wurden fünf aus formalen Gründen (insbesondere: verspätete Beteiligungsanzeige, unvollständige Unterlagen) nicht anerkannt. Eine Organisation hatte ihre Be-

teiligungsanzeige zurückgenommen, eine weitere hatte wenige Tage nach ihrer Beteiligungsanzeige ein Protokoll ihres Bundesparteitages übersandt, dem zufolge sie sich durch Urabstimmung aufgelöst hatte. In den verbleibenden 24 Fällen kam der Bundeswahlausschuss zu dem Ergebnis, dass die materiellen Parteieigenschaften nicht feststellbar seien (geringe Mitgliederzahl, fehlende öffentliche Aktivitäten usw.).

d.) Zu einigen dieser 52 Entscheidungen sei Näheres ausgeführt:

(1.) Die Ablehnung der Parteieigenschaft der „Anarchistischen Pogo-Partei Deutschlands (APPD)“ wurde „streitig“ – mit 7:2:0 Stimmen – beschlossen. Die APPD war 2000 gegründet worden und hatte an der Bundestagswahl 2005, an den Landtagswahlen 2001 und 2006 in Berlin und an den Landtagswahlen 2008 und 2009 in Hessen teilgenommen. Die APPD hatte vor der Sitzung keine Angaben zu Mitgliederzahl und Organisation eingereicht. Der Sitzungsvertreter der APPD sprach von ca. 1.400 Mitgliedern. Einerseits.

Andererseits: Aus dem Protokoll der Versammlung, die den amtierenden Bundesvorstand gewählt hatte, ergab sich Widersprüchliches, ob es sich bei den zwölf Anwesenden um Delegierte oder Mitglieder handelte. Dieses Protokoll enthielt auch Aussagen wie „*Keiner hatte in der Partei mehr was gemacht.*“ und „*Voriger Vorstand verschwunden, deswegen Bundesvorstand aus Berlin.*“ Der Sitzungsvertreter bestätigte die Existenz von drei Landesverbänden, zwei weitere befänden sich „*im Untergrund*“; er musste einräumen, dass sie organisatorisch derzeit nicht existierten.

Als die APPD im Jahre 2005 noch 14 Landesverbände hatte, hatte sie nur mit drei Landeslisten zur Bundestagswahl kandidiert. Auf ihrem Parteitag am 3. Mai 2008 hatte die APPD beschlossen, an der Europawahl teilzunehmen, aber keinen Wahlvorschlag eingereicht.

Nach alledem kam der Bundeswahlausschuss mehrheitlich zu dem Schluss, dass die Eigenschaften einer politischen Partei derzeit nicht mehr gegeben seien.

²⁸ Zu deren Teilnahme an der Europawahl siehe oben II. d.) (3.); vgl. ferner zur Teilnahme der „Freien Union“ III. 1. d.) (7.) und III. 2. d.) (1.).

²⁹ Siehe Art. 21 Abs. 2 Grundgesetz.

(2.) Die (einstimmige) Entscheidung, die „Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative (Die PARTEI)“, nicht anzuerkennen, hat öffentliche Aufmerksamkeit und einen gewissen Fortgang in der zweiten Sitzung des Bundeswahlausschusses³⁰ bekommen. Mit Rücksicht darauf sei ausführlich aus der Sitzungsniederschrift zitiert:

„Die PARTEI hat zwar seit ihrer Gründung im Jahr 2004 durch mehrere Wahlteilnahmen ihren Willen zur Einflussnahme an der politischen Willensbildung und ihr Ziel der Mitwirkung im Bundestag oder in Landtagen zum Ausdruck gebracht, so durch Teilnahme an der BT-Wahl 2005 (10.379 - 0,0%) und den LT-Wahlen 2005 in Nordrhein-Westfalen (1.338 - 0,0%), 2006 in Baden-Württemberg (742 - 0,0%) und Berlin (7.873 - 0,4%) sowie 2008 in Hamburg (1.958 - 0,3%).

Allerdings hat sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse einschließlich der Angaben ihres Vertreters in der Sitzung nicht nachgewiesen, noch mit ausreichender Ernsthaftigkeit das Ziel zu verfolgen, Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und im Bundestag oder in Landtagen mitwirken zu wollen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Umfang und Festigkeit ihrer Organisation.

So hat die PARTEI bis zur Sitzung keine Angaben zu Mitgliederzahl, Organisation und Hervortreten in der Öffentlichkeit gemacht. In der Sitzung konnte der Vertreter der Partei, der Bundesschatzmeister, nur ungefähre Angaben zur Mitgliederzahl machen, nämlich etwa 6.000 (schriftliche Angabe vom 4.8.2005: 3.000 Mitglieder). Auf Nachfrage konnte er keine Auskunft darüber geben, wie viele dieser Mitglieder derzeit Beiträge an die PARTEI leisten. Demgegenüber besteht von sieben Landesverbänden, die nach Angaben der PARTEI bei der Bundestagswahl 2005 existierten, nach der Unterlagensammlung des Bundeswahlleiters nur ein Landesverband in Nordrhein-Westfalen (Stand der Mitteilung per Fax vom 04.02.2009). In der Sitzung gab der Vertreter der Partei zwar das Bestehen von neun Landesverbänden (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen,

Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) an, konnte jedoch die Diskrepanz zu der offiziellen Mitteilung für die Unterlagensammlung nicht erklären. Insgesamt verfestigten sich auch aufgrund der Angaben in der Sitzung bei den Mitgliedern des Bundeswahlausschusses Zweifel an einer ausreichenden Festigkeit der Organisation im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 PartG.

Zum Hervortreten in der Öffentlichkeit teilte der Vertreter der Partei in der Sitzung mit, dass ein Parteifilm erstellt werde, der Bundesvorsitzende verschiedene Veranstaltungen durchführe sowie in Hamburg, Bayern und Berlin Unterstützungsunterschriften für die Bundestagswahl gesammelt würden. Weitere Angaben zu zielgerichteten Aktivitäten im Hinblick auf die Wahlteilnahme machte er nicht. Dass es der PARTEI für die Einreichung eines Wahlvorschlages zur Europawahl 2009 nicht gelang, genügend Unterstützungsunterschriften zu sammeln, ist ein weiteres Indiz dafür, dass sie inzwischen nicht mehr über ausreichenden Rückhalt in der Bevölkerung verfügt.“

(3.) Auch die ebenfalls einstimmige Entscheidung, „DIE GRAUEN - Generationspartei (DIE GRAUEN)“ nicht anzuerkennen, kam in der zweiten Sitzung³¹ wieder zur Sprache. Die Gründe des Bundeswahlausschusses:

„Nach Würdigung des Gesamtbildes der tatsächlichen Verhältnisse sind jedoch die Voraussetzungen der Parteieigenschaft nach § 2 Abs. 1 PartG nicht gegeben. Die am 01.03.2008 gegründete Vereinigung hat bislang nicht an Landtagswahlen teilgenommen. Zwar ist eine gewisse Organisationsstruktur mit derzeit sieben Landesverbänden vorhanden, allerdings haben DIE GRAUEN bis zur Sitzung keine Angaben zu aktuellen Mitgliederzahlen und zum Hervortreten in der Öffentlichkeit gemacht. Bei der Gründungsversammlung am 01.03.2008 waren laut Protokoll nur neun Personen anwesend. Zwar hat die Vereinigung an der Europawahl 2009 teilgenommen (57.775 Stimmen - 0,2%). In der Öffentlichkeit ist sie – abgesehen von einem Internetauftritt – bislang jedoch nicht erkennbar

³⁰ Dazu unten 2. a.).

³¹ Unten 2. b.).

nachhaltig hervorgetreten. Auf Grundlage der dem Bundeswahlausschuss zur Verfügung stehenden Unterlagen sind die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen und im Bundestag oder in Landtagen mitzuwirken sowie die Festigkeit ihrer Organisation nicht ausreichend nachgewiesen.“

Misslich war, dass kein Sitzungsvertreter der GRAUEN erschienen war, den man hätte befragen können.

(4.) Mit 7:1:0 Stimmen³² wurde der Organisation „Demokratische Bürgerbewegung! (D-BÜ)“ die Anerkennung als Partei versagt. Die Besonderheit war hier, dass die Anhängerschaft übers Internet rekrutiert wurde. Der Sitzungsvertreter der DB-Ü konnte nicht darlegen, wie – da keine Mitgliedsbeiträge erhoben wurden – Mitglieder von bloß informativ Interessierten unterschieden werden können, wie die Identität der sich meldenden Personen überprüft werden kann und wie hoch der Anteil von „Mitgliedern“ mit ausländischer Staatsangehörigkeit sei.

(5.) Bei der „Deutschen Zentrumpartei“ ging es weniger um die Frage, ob die Parteieigenschaft zu bejahen sei. Das Problem war, dass sich zwei Bundesvorstände für diese Partei gemeldet hatten, und der Bundeswahlausschuss sich als Vorfrage damit befassen musste, wer denn derjenige sei, dessen Erklärungen er als verbindlich ansehen müsse. Denn die Beteiligungsanzeige muss von mindestens drei Mitgliedern des Bundesvorstands unterschrieben sein³³. Es gab zwei Beteiligungsanzeigen, eine, die von Gerhard Woitzik, Burkhard Harting und Volker Reusch unterschrieben war, eine andere mit den Unterschriften von Alois Degler, Ewald Jaksch und Liudger Berresheim. Gerhard Woitzik war für den einen Bundesvorstand als Bundesvorsitzender erschienen. Der andere Bundesvorstand war nicht vertreten.

Für den Bundeswahlausschuss stellte sich der Sachverhalt stark zusammengefasst so dar:

Auf dem Bundesparteitag am 3./4. Oktober 2008 war es zu parteiinternen Differenzen gekommen, in deren Konsequenz zwei Flügel innerhalb der Partei entstanden. Die Wahlen und Beschlüsse des Parteitags waren von dem Flügel um Liudger Berresheim angefochten worden. Daraufhin fand am 20. Februar 2009 in Dormagen eine Bundesmitgliederversammlung mit 55 Mitgliedern statt. Der Bundesvorstand wurde neu gewählt, u.a. Gerhard Woitzik, Burkhard Harting und Volker Reusch. Als Mitglieder des Bundesparteischiedsgerichts wurden die Herren Pamatat (von Beruf Rechtsanwalt), Bauers und Busch gewählt. Für den 9. Mai 2009 wurde ebenfalls ein Bundesparteitag – in Nürnberg – einberufen. An diesem nahmen zwölf Mitglieder teil (davon mindestens acht andere als am 20. Februar 2009). Es wurde ein Bundesvorstand mit u.a. Alois Degler, Ewald Jaksch und Liudger Berresheim gewählt. Als Vorsitzender des Bundesschiedsgerichts wurde Herr Dr.-Ing. Herbst gewählt, weitere Mitglieder des Bundesschiedsgerichts wurden nicht gewählt.

Das am 20. Februar 2009 gewählte Schiedsgericht entschied am 5. Juni 2009, dass die Beschlüsse und Wahlen des sogenannten Bundesparteitags vom 9. Mai 2009 nichtig seien, u.a. weil die Einberufung nicht von einem Befugten erfolgt sei. Am 23. Juni 2009 hatte es außerdem festgestellt, dass dem Bundesvorstand u.a. die Mitglieder Woitzik, Harting und Reusch angehörten. Am 16. Juli 2009 – einen Tag vor der Sitzung des Bundeswahlausschusses – hatte der am 9. Mai 2009 gewählte Schiedsgerichtsvorsitzende als Alleinentscheidung beschlossen, dass dem Bundesvorstand u.a. die Mitglieder Degler, Jaksch und Berresheim angehörten.

Der Bundeswahlausschuss sah den Woitzik-Vorstand als den richtigen an³⁴.

(6.) Während die Anerkennung der GRAUEN möglicherweise gelungen wäre, wenn sie einen

³² Ein Beisitzer hatte die Sitzung vorzeitig verlassen.

³³ § 18 Abs. 2 BWG.

³⁴ Der Konflikt zwischen den rivalisierenden Bundesvorständen scheint noch immer zu bestehen, vgl. die Internetseiten - <http://www.zentrumpartei.eu/bundesvorstand.html> - (Woitzik-Vorstand) und - <http://www.zentrumpartei.de/persoentlichkeiten/index.html> - (Degler-Vorstand).

Sitzungsvertreter entsandt hätten³⁵, konnte bei der „Demokratischen Volkspartei Deutschland (DVD)“ der Sitzungsvertreter die in den schriftlichen Unterlagen fehlenden Angaben ergänzen, so dass die Partei anerkannt wurde.

(7.) Die Anerkennung der „Freien Union“, deren Vorsitzende Gabriele Pauli den Termin selbst wahrnahm, war ohne Nachfragen aus dem Bundeswahlausschuss möglich. Das ist erfahrungsgemäß bei Organisationen, deren Beteiligungsanzeige erst am letzten Tag eingeht, die Ausnahme³⁶.

2. Zweite Sitzung am 6. August 2009

Die zweite Sitzung des Bundeswahlausschusses dient der Behandlung von Beschwerden von Parteien (einschl. solcher Organisationen, die in Anspruch nehmen, politische Partei zu sein) gegen die Nichtzulassung ihrer Landesliste durch einen Landeswahlausschuss, ggf. auch der Beschwerden von Landeswahlleitern, die eine Entscheidung ihrer Landeswahlausschüsse für rechtswidrig halten³⁷.

a.) Die „Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative (Die PARTEI)“ beschwerte sich über die Nichtzulassung ihrer Landesliste in Hamburg.

Der Bundeswahlausschuss hatte in seiner ersten Sitzung diese Organisation nicht als Partei anerkannt³⁸. Der Landeswahlausschuss Hamburg hatte daraufhin und allein deswegen die Landesliste der PARTEI nicht zugelassen, obwohl die nötige Anzahl an Unterstützungsunterschriften zustande gekommen war.

Das äußerst umfangreiche schriftliche und mündliche Vorbringen der PARTEI, für die der stellvertretende Hamburger Landesvorsitzende Markus Klimke, der Bundesvorsitzende Martin Sonneborn und Rechtsanwalt Tim C. Werner erschienen waren, richtete sich darauf, dass die ablehnende Entscheidung des Bundeswahlausschusses sachlich falsch gewesen sei, weil der Bundeswahlausschuss Vorgetragenes nicht oder nicht richtig berücksichtigt habe, dass die Partei in Wirklichkeit doch die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 PartG erfülle, und dass schließlich der Bundeswahlausschuss in seiner zweiten Sitzung Entscheidungen aus seiner ersten Sitzung überprüfen und abändern könne.

Der Bundeswahlausschuss blieb bei seiner Rechtsauffassung, dass in der ersten Sitzung getroffene Entscheidungen von ihm selbst nicht mehr abgeändert werden können. Die dafür maßgebliche Vorschrift ist § 18 Abs. 4 Nr. 2 BWG: *„Der Bundeswahlausschuss stellt spätestens am zweiundsiebzigsten Tage vor der Wahl für alle Wahlorgane verbindlich fest, [...] welche Vereinigungen, die nach Absatz 2 ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind. [...]“*

Das legt der Bundeswahlausschuss so aus, dass er am einundsiebzigsten Tag vor der Wahl oder gar an einem noch späteren Tag keine Feststellungen nach § 18 Abs. 4 BWG mehr treffen kann. Demgemäß sah er sich gehindert, in eine Überprüfung seiner Entscheidung vom 17. Juli 2009 einzutreten.

b.) Ähnlich war die Sachlage bei der Beschwerde der GRAUEN³⁹, die nicht als Partei anerkannt waren, gegen die Zurückweisung ihrer Landesliste in Berlin. Anders als die PARTEI hatten die GRAUEN zur ersten Sitzung des Bundeswahlausschusses keinen Vertreter entsandt. Was nunmehr vorgetragen wurde, veranlasste zu dem Hinweis, möglicherweise wäre die Entscheidung anders ausgefallen, wenn das nun Vorgetragene schon in der ersten Sitzung geltend gemacht worden wäre.

c.) Die „BPA-Die Bürgerpartei für „ALLE“ (BPA)“ wandte sich gegen die Zurückweisung

³⁵ Siehe oben (4.) sowie unten 2. b.).

³⁶ Später stellte ein Fristablauf für die Freie Union ein größeres Problem dar, siehe unten 2. d.).

³⁷ § 28 Abs. 2 BWG. Im Übrigen gab es einige unzulässige Beschwerden. Eine Privatperson hatte sich gegen die Zulassung der Landesliste „DIE LINKE“ durch den Landeswahlausschuss Berlin gewandt, jemand anders gegen die Zulassung der Landeslisten von SPD, CDU, FDP, Grünen, Linken, NPD und DVU in Hessen.

³⁸ Siehe oben 1. d.) (2.).

³⁹ Siehe oben 1. d.) (3.).

ihrer Landesliste in Nordrhein-Westfalen. Die Landesliste war zurückgewiesen worden, weil der Bundeswahlausschuss diese Organisation nicht als Partei anerkannt hatte. Außerdem war die gesetzliche Zahl von 2.000 Unterstützungsunterschriften⁴⁰ nicht erreicht worden; es waren nur 30 erbracht worden. Die vom Bundeswahlausschuss an die Anerkennung als Partei gestellten Anforderungen und die Anzahl der geforderten Unterstützungsunterschriften seien zu hoch. Der Bundeswahlausschuss half nicht ab.

d.) Die einzige Beschwerde, die wirklich „zur Sache“ erfolgte, war die der „Freien Union“. Der Landeswahlausschuss Bayern hat die Landesliste der Freien Union zurückgewiesen, weil die Niederschrift über die Mitgliederversammlung zur Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber für die Landesliste (nach Anlage 23 zur Bundeswahlordnung) nur vom Schriftführer, nicht aber von der Leiterin der Versammlung, Gabriele Pauli, unterzeichnet war. Es sei ein Formmangel, dessen Heilung nicht mehr möglich gewesen sei.

(1.) Die Freie Union hatte die Landesliste am 23. Juli 2009 um 17:55 Uhr – und somit fünf Minuten vor Fristablauf – im Büro des Landeswahlleiters übergeben. Nach kurzer Durchsicht erkannte der Landeswahlleiter, dass die Niederschrift nach Anlage 23 BWO nur vom Schriftführer, nicht aber von der Versammlungsleiterin unterzeichnet war, und wies die Vertreter der Freien Union darauf hin.

Die 3. Stellvertretende Landesvorsitzende Frau Röder nahm daraufhin telefonisch Kontakt mit der Bundesvorsitzenden Pauli auf. Gemäß dem in diesem Telefonat von Pauli erteilten Auftrag unterzeichnete daraufhin der Landesvorsitzende Rechtsanwalt Oliver Schmidl die Niederschrift in ihrem Auftrag. Im Anschluss daran telefonierte Röder nochmals mit Pauli und ließ sich telefonisch ermächtigen, die Niederschrift mit dem Namen von Pauli zu unterzeichnen. Sie unterzeichnete die Niederschrift an der für den Leiter der Versammlung vorgesehenen Stelle mit „Dr. Gabriele Pauli“. Der stellvertretende Landeswahlleiter wies die Parteivertreter darauf hin, dass der Formmangel so nicht behoben werden

könne. Am 29. Juli 2009 ging ein weiteres Exemplar der Niederschrift ein, das von Gabriele Pauli, nicht aber vom Schriftführer unterzeichnet war.

(2.) Die Sach- und Rechtslage wurde sehr ausführlich und kontrovers diskutiert und endete mit der einzigen „Kampfabstimmung“ im Bundeswahlausschuss. Mit 4:4:0 Stimmen⁴¹, bei der die Stimme des Bundeswahlleiters gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 BWG den Ausschlag gab, wurde die Beschwerde zurückgewiesen.

(3.) Bei dieser Entscheidung kam es sehr auf den genauen Wortlaut der einschlägigen Vorschriften an:

§ 21 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BWG bestimmen zur Aufstellung der Wahlkreiskandidaten: *„Eine Ausfertigung der Niederschrift über die Wahl des Bewerbers mit Angaben über Ort und Zeit der Versammlung, Form der Einladung, Zahl der erschienenen Mitglieder und Ergebnis der Abstimmung ist mit dem Kreiswahlvorschlag einzureichen. Hierbei haben der Leiter der Versammlung und zwei von dieser bestimmte Teilnehmer gegenüber dem Kreiswahlleiter an Eides Statt zu versichern, dass die Anforderungen gemäß Absatz 3 Satz 1 bis 3 beachtet worden sind.“*

§ 27 Abs. 5 BWG regelt für die Einreichung von Landeslisten: *„§ 21 Abs. 1, 3, 5 und 6 sowie die §§ 22 bis 25 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass die Versicherung an Eides Statt nach § 21 Abs. 6 Satz 2 sich auch darauf zu erstrecken hat, dass die Festlegung der Reihenfolge der Bewerber in der Landesliste in geheimer Abstimmung erfolgt ist.“*

§ 54 Abs. 2 BWG lautet: *„Soweit in diesem Gesetz oder in der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Bundeswahlordnung nichts anderes bestimmt ist, müssen vorgeschriebene Erklärungen persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein und bei der zuständigen Stelle im Original vorliegen.“*

§ 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO regelt für die Einreichung von Landeslisten: *„Der Landesliste sind beizufügen [...] eine Ausfertigung der Nieder-*

⁴⁰ § 27 Abs. 1 Satz 1 BWG.

⁴¹ Ein Beisitzer hatte die Sitzung vorzeitig verlassen.

schrift über die Beschlussfassung der Mitglieder- oder Vertreterversammlung, in der die Bewerber aufgestellt worden sind und ihre Reihenfolge auf der Landesliste festgelegt worden ist, mit der nach § 21 Abs. 6 des Bundeswahlgesetzes vorgeschriebenen Versicherung an Eides statt, wobei sich die Versicherung an Eides statt auch darauf zu erstrecken hat, dass die Festlegung der Reihenfolge der Bewerber in der Landesliste in geheimer Abstimmung erfolgt ist; die Niederschrift soll nach dem Muster der Anlage 23 gefertigt, die Versicherung an Eides statt nach dem Muster der Anlage 24 abgegeben werden;“

Die Anlage 23 ist ein Muster einer Niederschrift (Protokoll) über die Mitglieder- oder Vertreterversammlung, in der die Kandidaten für die Landesliste aufgestellt wurden. Am Ende dieses Musters sind vorgesehen die Unterschriften des Leiters der Versammlung und des Schriftführers, jeweils mit dem Klammerzusatz *„Vor- und Familienname des Unterzeichners in Maschinendruck- oder Druckschrift und handschriftliche Unterschrift“*.

(4.) Die „juristische Mehrheit“ argumentierte so: Gemäß §§ 27 Abs. 5, 21 Abs. 6 Satz 1 BWG sowie gemäß § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO sei bei der Einreichung der Landesliste eine Ausfertigung der Niederschrift über die Beschlussfassung der Mitglieder- oder Vertreterversammlung, in der die Landesliste aufgestellt wurde, einzureichen. Die hierfür gemäß § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO vorgesehene Anlage 23 sehe vor, dass diese Niederschrift vom Leiter der Versammlung und dem Schriftführer zu unterschreiben sei. Die unterschriebene Niederschrift erbringe den Beweis, dass der Inhalt von den dafür autorisierten Unterzeichnern herrühre.

Die Niederschrift nach Anlage 23 zur Bundeswahlordnung umfasse dabei im Gegensatz zur eidesstattlichen Versicherung nach Anlage 24 zur Bundeswahlordnung zudem u.a. die aufgestellten Bewerber selbst sowie die in der Versammlung festgelegte Reihenfolge der Bewerber. Sie habe damit gegenüber der Anlage 24 einen eigenständigen und maßgeblichen Erklärungsinhalt. Die Aufstellung der Bewerber und die Fest-

legung ihrer Reihenfolge sei der entscheidende innerparteiliche Akt für die Aufstellung der Landesliste und damit eine wesentliche Grundlage für die Folgeentscheidungen der Wahlorgane, insbesondere hinsichtlich der Gestaltung der Stimmzettel im Hinblick auf die dort aufgeführten Bewerber und ihre Reihenfolge. Daher könne die Unterzeichnung der Anlage 24 durch die Leiterin der Versammlung die persönliche und handschriftliche Unterzeichnung auf der Anlage 23 nicht ersetzen. Die Niederschrift über die Versammlung zur Bewerberaufstellung stelle eine eigene wahlrechtliche Willenserklärung im Sinne des § 54 Abs. 2 BWG dar.

Die Soll-Vorschrift in § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO stehe dem nicht entgegen. Soll-Vorschriften verpflichteten ähnlich wie Muss-Vorschriften, erlaubten allerdings Ausnahmen in atypischen Fällen. Vorliegend sei aber nur die Unterschrift vergessen worden.

(5.) Die „juristische Minderheit“ des Bundeswahlausschusses vertrat die Auffassung, dass nach dem Wortlaut des § 38 Abs. 4 Nr. 3 BWO die Verwendung der Anlage 23 und damit auch die persönliche und handschriftliche Unterschrift des Versammlungsleiters auf der Niederschrift nicht zwingend seien. Die materielle Richtigkeit der Niederschrift, um die es letztlich gehe, sei gar nicht zweifelhaft gewesen.

3. Keine Sitzung am 28. August 2009

Wie üblich brauchte die für den 28. August 2009 vorgemerkte Sitzung über den Ausschluss der Verbindung von Landeslisten nicht stattzufinden⁴².

⁴² Zur Erläuterung: Nach § 7 Abs. 1 BWG gelten Landeslisten derselben Partei als verbunden, soweit nicht erklärt wird, dass eine oder mehrere beteiligte Landeslisten von der Listenverbindung ausgeschlossen sein sollen. Verbundene Listen gelten gemäß § 7 Abs. 2 BWG bei der Sitzverteilung im Verhältnis zu den übrigen Listen als eine Liste. Ein solcher Ausschluss von der Listenverbindung muss dem Bundeswahlleiter gegenüber gemäß § 29 Abs. 1 BWG erklärt werden. Darüber entscheidet der Bundeswahlausschuss gemäß § 29 Abs. 2 BWG.

4. Dritte Sitzung 14. Oktober 2009

In der dritten Sitzung wurde das amtliche Endergebnis festgestellt und die eine oder andere Unregelmäßigkeit, die sich bei der Wahl ergeben hatte, zur Kenntnis genommen.

a.) Wie üblich mussten gegenüber den in der Wahlnacht bekanntgegebenen Zahlen an Zweitstimmen Korrekturen vorgenommen werden, und zwar SPD: + 1.645 Stimmen; CDU: + 3.483 Stimmen; FDP: + 3.057 Stimmen; LINKE: + 2.049 Stimmen; GRÜNE: + 2.075 Stimmen; CSU: + 28 Stimmen; Sonstige: + 1.311 Stimmen. Die Sitzverteilung änderte sich dadurch nicht. Es gab auch keine Anzeichen, dass die unterlaufenen Fehler auf gezielten Manipulationen beruhten.

b.) Ausgewählte besondere Vorkommnisse:

(1.) Im Wahlkreis Köln I waren 8.623 Briefwahlunterlagen versandt worden, die mit Stimmzetteln für die Wahlkreise Köln II bzw. Köln III bestückt waren. Der Schaden konnte durch schnelles Handeln der Verwaltung klein gehalten werden. Sämtlichen Betroffenen wurden alsbald per Sonderzustellung neue und richtige Unterlagen zugesandt. Viele der betroffenen Wähler erhielten die korrekt bestückten Unterlagen zeitgleich mit den fehlerhaften.

Um den Wählern eine Unterscheidung zwischen den falschen und den richtigen Briefwahlunterlagen und dem Wahlamt eine korrekte Zuordnung zu ermöglichen, wurden sämtliche nachgedruckten Wahlscheine sowie die roten Wahlbriefumschläge⁴³ jeweils mit derselben Wahlscheinnummer, aber mit einem zusätzlich aufgedrucktem „A“ versehen. Den korrekt bestückten Briefwahlunterlagen wurde ein erläuterndes Schreiben beigelegt.

Sofern dann Wähler beide Briefwahlunterlagen zurücksandten, konnten die fehlerhaften aufgrund des fehlenden „A“ ignoriert und die richtigen berücksichtigt werden. Wähler, die nur die falschen Unterlagen verwendet hatten, konnten nicht mit der Erststimme, wohl aber mit der Zweitstimme berücksichtigt werden. Insgesamt

war diese Maßnahme sehr wirksam: Nur 290 ungültige Erststimmen beruhten auf den fehlerhaft versandten Stimmzetteln. Und: dieser Fehler hatte auch keinen Einfluss auf das Ergebnis der Direktwahl in Köln I.

(2.) Ähnliche Fehler gab es in den beiden Bremer Wahlkreisen und im Wahlkreis Berlin-Spandau/Charlottenburg Nord ohne vergleichbares Krisenmanagement; aber die Größenordnung war auch eine andere.

(3.) Im Wahlkreis Dresden II / Bautzen II wurden in einem Wahlbezirk zunächst 45 Stimmzettel der einige Wochen vorher durchgeführten Landtagswahl ausgegeben. Als das bemerkt wurde, wurden alle 45 Wähler unverzüglich informiert. 37 wählten daraufhin neu.

(4.) Im Wahlkreis Magdeburg hatte ein Wahlberechtigter in drei Fällen aufgrund ihm überlassener Wahlbenachrichtigungen Dritter gewählt, also insgesamt vier Stimmen abgegeben. Er wollte wohl die Wahlorgane „vorführen“, denn er erklärte dies gegenüber Wahlvorstand und Presse. Er hatte auch Zusätze angebracht, aufgrund derer seine illegalen Stimmabgaben erkannt und als ungültig bewertet werden konnten. Dennoch: Die Staatsanwaltschaft nahm Ermittlungen auf.

(5.) Im Wahlkreis Berlin-Pankow wurden am Wahlabend die vollständigen Wahlunterlagen (Wählerverzeichnis, Niederschrift, gültige und ungültige Stimmzettel) eines Wahlbezirks durch die Polizei „herrenlos“ in einer Kiste auf der Straße aufgefunden und ins Wahlamt gebracht. Gegen den Wahlvorsteher wurde ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren eingeleitet.

(6.) Alles andere war Formsache: Gegen die Unterlagen und Feststellungen der Landeswahlausschüsse gab es keine Bedenken. Das exakte Wahlergebnis wurde einstimmig festgestellt und zunächst im Sitzungsraum ausgehängt⁴⁴.

⁴³ Also nicht etwa die Stimmzettel!

⁴⁴ Auch hier sei auf die Internetseiten des Bundeswahlleiters hingewiesen: <http://www.bundeswahlleiter.de>

Die Probleme der Parteimitgliedschaft im Falle der mehrfachen Staatsangehörigkeit

Rati Bregadze, LL.M.*

I. Einleitung

Ob eine mehrfache Staatsangehörigkeit von Parteimitgliedern rechtliche Probleme aufwirft, richtet sich nach dem für die Parteien geltenden Recht des zur Betrachtung stehenden Staates. Das Ziel des Aufsatzes besteht darin, die Probleme, die im Falle der Parteimitgliedschaft von Personen, die die doppelte bzw. mehrfache Staatsangehörigkeit besitzen, entstehen können, darzustellen und mögliche Lösungen vorzuschlagen. Die kleine Untersuchung wird an Beispielen der Bundesrepublik Deutschland, Georgien und Russland durchgeführt.

II. Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland können gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG Ausländer Mitglieder einer Partei sein, also auch deutsche Staatsangehörige, die zusätzlich eine oder mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen. Die Mehrstaatigkeit von Parteimitgliedern scheint demnach nach deutschem Recht auf den ersten Blick keine Rechtsprobleme aufzuwerfen. Dass dies nicht der Fall ist, zeigt aber bereits die erwähnte Vorschrift des § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG, weil danach eine Vereinigung keine Partei im Sinne des Parteiengesetzes sein kann, wenn ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind.

Ausländer ist nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 1 AufenthaltsgG jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist. Ein Deutscher, der zugleich eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeit besitzt, ist also eigentlich Inländer und zugleich

Ausländer. Jedoch verdrängt im Inland grundsätzlich die Inländereigenschaft die Ausländereigenschaft. So wird ein deutscher Staatsangehöriger, der z.B. neben der deutschen Staatsangehörigkeit noch tatsächlich z.B. die türkische Staatsangehörigkeit besitzt, in der Bundesrepublik Deutschland als Deutscher behandelt, nicht als Türke. Wenn hier von Ausländern gesprochen wird, so geht die Legaldefinition in § 2 Abs. 1 AufenthaltsgG zwar von einem einheitlichen Begriff des Ausländers aus, aber in der Rechtspraxis sind verschiedene Kategorien von Ausländern vorhanden mit durchaus unterschiedlichen Rechten und Pflichten. So macht es einen Unterschied, ob ein Ausländer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt und damit auch die Unionsbürgerschaft, oder ob er Staatsangehöriger eines nur mit der EU assoziierten Staates ist oder ob der Ausländer einem Staat angehört, mit dem Vergünstigungen in speziellen bilateralen Verträgen, z.B. hinsichtlich der Ableistung der Wehrpflicht, vereinbart sind. Die einzige Bestimmung des PartG die Ausländer erwähnt – der bereits zitierte § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG – macht gleichwohl keinen Unterschied zwischen diesen verschiedenen Kategorien von Ausländern. Für § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG ist deshalb ebenso wie für § 2 Abs. 1 AufenthaltsgG Ausländer gleich Ausländer. Der Unterschied wird aber von manchen Parteien bei der Aufnahme der Mitglieder gemacht.¹

Personen, die neben einer oder neben mehreren ausländischen Staatsangehörigkeiten die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, werden jedenfalls wenn sie ihren ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben, hier rechtlich als Deutscher behandelt, sie unterliegen also insofern dem deutschen Recht, mithin auch dem deutschen Parteiengesetz. Dies kann für den Begriff der Partei im Sinne des §. 2 PartG bedeutsam sein. Angenommen eine politische Gruppierung in der Bundesrepublik Deutschland hätte 10.000 deutsche Mitglieder plus 40.000 Mitglie-

¹ Z.B. Statut der CDU § 4 Abs. 2: Wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union nicht besitzt, kann als Gast in der Partei mitarbeiten. Er kann in die Partei aufgenommen werden, wenn er nachweisbar seit mindestens drei Jahren ununterbrochen im Geltungsbereich des Grundgesetzes wohnt.

* Der Verfasser ist Doktorand an der Juristischen Fakultät der Universität Hamburg.

der, die die deutsche und eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, sowie 20.000 Mitglieder, die nur eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen. Diese Gruppierung wird nicht deshalb zu einer Ausländerpartei, weil sie 60.000 Mitglieder mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat, aber nur 50.000 Mitglieder mit deutscher Staatsangehörigkeit, denn die 40.000 Mitglieder mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit zählen für § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG als Deutsche und nicht als Ausländer.

Dieses Ergebnis ist nicht ganz unproblematisch, weil damit die neben der deutschen Staatsangehörigkeit bestehende ausländische Staatsangehörigkeit dieser Parteimitglieder praktisch negiert wird, und damit der Sinn des § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG, nämlich die Verhinderung übermäßigen ausländischen Einflusses auf die Partei und der Schutz deutscher Parteimitglieder², in Frage gestellt wird. Aber der Wortlaut des § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG lässt wohl keine andere Lösung als die hier vertretene zu.

Parteien sind politische Organisationen, die mit anderen Parteien im Wettbewerb stehen. Parteien sind, so kann man sie übertrieben bezeichnen, Kampfverbände. Die Satzungen der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland schließen deshalb eine Doppelmitgliedschaft aus.³ Demgemäß kann der Eintritt eines Parteimitglieds in eine zusätzlich andere Partei einen Ausschlussgrund im Sinne des § 10 Abs. 4 PartG darstellen. Für Mitglieder mit mehreren Staatsangehörigkeiten gilt insoweit keine Besonderheit. Ist das Parteimitglied (mit doppelter Staatsangehörigkeit) aber nicht nur Mitglied in einer deutschen Partei, sondern auch in einer in

Deutschland existierenden Gruppierung, in der die Mitglieder des Vorstandes oder die Mitglieder selbst in der Mehrheit Ausländer sind und es sich folglich bei der Gruppierung gem. § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG nicht um eine Partei im Sinne des Parteiengesetzes handelt, so liegt kein Konkurrenzverhältnis zwischen zwei politischen Parteien vor.

Es kommt in diesem Fall vielmehr darauf an, ob die ausländische Gruppierung inhaltliche Ziele verfolgt, die der Zielsetzung der deutschen politischen Partei widersprechen.

Wieder eine andere Frage ist, ob eine Doppelmitgliedschaft eines Deutschen mit mehreren Staatsangehörigkeiten in einer deutschen Partei in Deutschland und gleichzeitig in einer ausländischen Partei im Ausland zulässig ist. Handelt es sich bei diesen beiden Parteien um solche mit gleicher politischer Zielsetzung, so können eigentlich keine durchgreifenden Bedenken gegen eine solche Doppelmitgliedschaft in mehreren politischen Parteien in verschiedenen Ländern erhoben werden. Handelt es sich dagegen bei der ausländischen Partei um eine Organisation, die als politische Vereinigung im Inland gem. Art. 9 Abs. 2 GG und § 14, § 18 VereinsG im Inland verboten ist, so liegt in jedem Fall ein Ausschlussgrund hinsichtlich der Mitgliedschaft in der deutschen Partei vor.

III. Georgien und Russland

Eine ganz besondere – fast absurde – Situation ist gegeben, wenn eine Person mit doppelter Staatsangehörigkeit Mitglied in zwei verschiedenen Parteien in zwei Staaten ist, die sich miteinander im Kriegszustand befinden. Diese Situation hat es im Georgienkrieg von 2008 gegeben.

Die Auflösung der Sowjetunion stellte in jeder Hinsicht eine große Herausforderung für alle infolge der Dismembration entstandenen Staaten. Gesellschaften, die viele Jahre lang unter kommunistischer Herrschaft gelebt hatten und an eine entsprechende Mentalität und politische Kultur gewöhnt waren, mussten von einem Tag auf den anderen ein völlig neues Leben beginnen. In den neunziger Jahren, die durch Bürger-

² Dolde K.-P., Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, Berlin 1972, S. 23.

³ Eine interessante, aber in der Praxis nicht relevante Bestimmung enthält die Satzung der Partei »Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative« – Die PARTEI – vom 9. November 2004 in § 2 Abs. 3: Die gleichzeitige Mitgliedschaft in der PARTEI und bei einer anderen mit ihr im Wettbewerb stehenden Partei oder Wählergruppe ist nicht ausgeschlossen. Lediglich die Mitgliedschaft in einer Organisation oder Vereinigung, deren Zielsetzung den Zielen der PARTEI widerspricht, ist nicht zulässig.

krieg zwischen den Anhängern des ersten georgischen Staatspräsidenten Zviad Gamsachurdia und seinen Gegnern und Kriege in Südossetien und Abchasien gekennzeichnet waren, geriet Georgien sowohl politisch als auch wirtschaftlich in eine dramatische Lage. Das hatte große Abwanderungen zur Folge. Nach der Rosenrevolution im Jahr 2003 wurde der Versuch unternommen, die Emigranten zur Rückkehr zu bewegen. Präsident Saakashvili erließ am 26. Januar 2006 die Anordnung „über die Regel der Verleihung der georgischen Staatsangehörigkeit an Staatsangehörige anderer Staaten“, wodurch der Erwerb der georgischen Staatsangehörigkeit erleichtert wurde⁴. Neben anderen haben davon auch die Staatsangehörigen der Russischen Föderation Gebrauch gemacht. Meistens ging es in diesen Fällen um Personen, die während dieser oben beschriebenen besonders schwierigen Zeit Georgien verlassen haben und in Russland tätig waren. Der Bürger der Russischen Föderation kann in Übereinstimmung mit Bundesgesetz oder völkerrechtlichem Vertrag die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates besitzen⁵ und der Erwerb anderer Staatsangehörigkeit ist nach dem russischen Recht auch kein Grund für den Verlust der russischen Staatsangehörigkeit.⁶ Die Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit durch die Verfassung zielte von Anfang an darauf hin, diese Bestimmungen in erster Linie in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten anzuwenden.⁷

Es könnte als Ironie des Schicksals bezeichnet werden, dass während des russisch-georgischen

Krieges der Stellvertretende Außenminister Georgiens, Giorgi Vashadze,⁸ der dann später zum Außenminister ernannt wurde, sowohl die georgische, als auch die russische Staatsangehörigkeit besaß. Im November 2009 hat der Außenminister bei den entsprechenden Behörden den Antrag über den Austritt aus der russischen Staatsangehörigkeit gestellt.⁹

Diese paradoxe Situation betrachtend, taucht die Frage auf, ob die gleichzeitige Mitgliedschaft einer Person, die sowohl die russische als auch georgische Staatsangehörigkeit besitzt, sowohl in einer russischen als auch in einer georgischen Partei möglich wäre. Auf den ersten Blick kann das unter Berücksichtigung der aktuellen politischen Umstände¹⁰ bezweifelt werden, aber bei der genaueren Betrachtung der betreffenden Rechtsnormen ergibt sich ein anderes Bild.

Im Unterschied zum Parteiengesetz der Bundesrepublik Deutschland ist die Mitgliedschaft von Ausländern und die gleichzeitige Mitgliedschaft in zwei oder mehreren Parteien durch die Gesetzgebung Russlands¹¹ und Satzungen¹² russischer und georgischer politischer Parteien verboten. Nach dem georgischen Parteiengesetz darf eine Person nur Mitglied einer politischen Partei sein.¹³ Den Ausländern wird der Beitritt in eine

⁸ Lebenslauf von Giorgi Vashadze www.mfa.gov.ge

⁹ www.interpressnews.ge 04.11.2009.

¹⁰ Die georgischen Produkte sind in Russland mit einem Importverbot belegt. Nach dem russisch-georgischen Krieg hat Russland die Unabhängigkeit der autonomen Republiken Georgiens Abchasien und Südossetien anerkannt und seine militärische Präsenz erhöht. Es werden auf der internationalen Bühne starke diplomatische Kampagnen gegeneinander geführt. Georgien strebt in die NATO und Russland versucht, mit allen möglichen Mitteln das zu verhindern. Es gibt keine direkte Flugverbindung zwischen den Staaten.

¹¹ Art. 23 Abs. 6 des Föderalen Gesetzes der Russischen Föderation über die Politischen Parteien vom 11.07.2001.

¹² RUSSLAND. Art. 6.2 Art. 6.3. Satzung der politischen Partei „Jabloko“. Art. 4.1.1. Art. 4.1.3. Satzung der politischen Partei „Edinaja Rossija“. Art. 4. 3. Satzung der politischen Partei LDPR Art 14. Abs. 1 Abs. 3. Satzung der politischen Partei „Sojuz Pravix sil“. GEORGIEN Art.3.1. Satzung der politischen Partei Vereinigte Nationale Bewegung.

¹³ Art 9 des Organischen Gesetzes Georgiens über die politischen Vereinigung der Bürger vom 31.10.1997.

⁴ Gem. Art. 2 Abs. 1 kann dem ausländischen Staatsangehörigen nach der Entscheidung des Präsidenten die Staatsangehörigkeit Georgiens verliehen werden, wenn die Person einen besonderen Verdienst an Georgien hat, oder wenn es von den Staatsinteressen bestimmt wird. Der Abs. 2 dieses Artikels besagt, dass in besonderen Fällen mit der Initiative des Präsidenten die georgische Staatsangehörigkeit ohne Berücksichtigung von diesen Anforderungen verliehen werden kann. Das zeigt, dass im Prinzip alles sehr stark von der politischen Entscheidung abhängig ist.

⁵ Art. 62 Abs. 1 der Verfassung der Russischen Föderation vom 12.12.1993.

⁶ Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Staatsangehörigkeit der Russischen Föderation vom 31.05.2002.

⁷ Toporina, B. N., Baturina Ju. M., Orechova, R. G. (Hrsg.). Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation. Moskau 1994, Art. 62, S. 309.

Partei nicht ausdrücklich verboten, aber es wird nur das Recht der wahlberechtigten Staatsangehörigen erwähnt.¹⁴ Da sowohl nach russischem, als auch nach georgischem Recht die Partei als freiwillige Vereinigung der Staatsangehörigen verstanden wird, kann im Prinzip der Beitritt des Mitglieds einer russischen Partei auch in einer georgischen nicht als Mitgliedschaft in einer anderen politischen Partei verstanden werden, denn die georgische Partei im Sinne des Parteiengesetzes der RF ist keine politische Partei, sondern eine freiwillige Vereinigung der Ausländer im Ausland. Überdies kann diese in Russland nicht an Wahlen teilnehmen und steht daher auch mit keiner russischen politischen Partei im Wettbewerb. Daraus folgt, wenn es auch politisch inakzeptabel sein sollte, dass die oben beschriebene Konstellation möglich ist und nicht als Verstoß gegen die gesetzliche Forderung, Mitglied nur einer Partei zu sein, qualifiziert werden kann.

In einem solchem Fall hat die Person in zwei Parteien die Mitgliederbeiträge zu zahlen, aber es ist zu betonen, dass die Mitgliedschaft einen freiwilligen Akt darstellt. Das Doppelmitglied kann in beiden Ländern Einfluss auf das Geschehen in der Partei bei der Erarbeitung des politischen Programms, dem bei der Artikulierung politischer Zielvorstellungen ein weitreichendes Gewicht auf die politische Willensbildung des Volkes und Willensbildung der staatlichen Organe zukommt, bei der Auflösung, parteiinternen Wahlen, Aufstellung von Kandidaten für Wahlen und auch bei anderen Angelegenheiten ausüben. Für die aktiven Mitglieder eröffnen sich relativ schnell auch die Einwirkungsmöglichkeiten auf die Mandatsträger, die für ihre Wiedernominierung auf die aktive Unterstützung in der Partei angewiesen sind. Einerseits kann das als positive Seite bezeichnet werden, weil dadurch eine Möglichkeit der aktiven Mitwirkung von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit an der politischen Willensbildung des Volkes in beiden Staaten entsteht, aber andererseits ist zu betonen, dass die Chance der gleichzeitigen Mitgliedschaft einer Person in den politischen Parteien

der Staaten, die gegeneinander vor kurzem Krieg geführt und bis heute eine äußerst angespannte Beziehungen haben, das Risiko für die Ausnutzung von der Seite der staatlichen Stellen vergrößert, und dadurch auch eine potenzielle Gefahr für die Sicherheit des betroffenen Staates darstellt. Das wäre besonders dann der Fall, wenn die Person in einem Land Mitglied der regierenden Partei wäre.

Normalerweise werden die neuen Mitglieder freudig begrüßt und diese Freude ist übrigens echt, denn jedes neues Mitglied stärkt die Vertretung des Ortsvereins in höheren Parteigliederungen.¹⁵ Von dem Zuwachs profitieren Parteien finanziell, es steigt auch das politische Gewicht und verbessert die Chancen für den Erfolg bei den Wahlen. Aber in dem oben beschriebenen Fall ist davon auszugehen, dass es sich hier um eine außergewöhnliche Situation handelt, die sowohl von dem Staat, als auch von den Parteien eine entsprechende Lösung benötigt. Die Vermeidung solcher „doppelten Mitgliedschaften“ könnte die Probleme verringern, wobei die Verwirklichung der Vermeidung wiederum Fragen aufwirft.

Die Meinung, nach der die damit verbundene Schmälerung der Rechte der Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit mit dem im Art. 6 der Verfassung der Russischen Föderation verankerten Einheitsprinzip unvereinbar sei¹⁶ ist zweifelhaft. Denn selbst die Verfassung lässt die Ausnahmen zu die dann als *lex specialis* gelten.¹⁷

In Russland hat der Gesetzgeber von der Möglichkeit einer Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht und dadurch, wenn auch unabsichtlich,

¹⁴ Art. 5 Art.8 des Organischen Gesetzes Georgiens über die politischen Vereinigung der Bürger vom 31.10.1997.

¹⁵ Colberg E., Männle U., Kleine Fibel für die politische Praxis, München 1974. S. 20.

¹⁶ Karpovich V. D. (Hrsg.) Komentarii k konstitucii rossijskoj federacii (Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation). Moskau 2000. S. 414.

¹⁷ Art. 62. Abs. 3 Verfassung der Russischen Föderation vom 12.12.1993. Besitzt ein Bürger der Rußländischen Föderation die Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staates, so schmälert dies nicht seine Rechte und Freiheiten und befreit ihn nicht von den sich aus der rußländischen Staatsangehörigkeit ergebenden Pflichten, wenn nicht ein anderes durch Bundesgesetz oder völkerrechtlichen Vertrag der Rußländischen Föderation vorgesehen ist.

Schritte in Richtung Vermeidung von Parteimitgliedschaften von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit gemacht: Nach dem russischen Recht haben Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit kein passives Wahlrecht inne.¹⁸ Mit dem Ausschluss dieser Personengruppe aus den potentiellen Volksvertretern schwindet auch die Motivation des Beitritts zur politischen Partei. V.V. Kara-Murza, der neben der russischen auch die Staatsangehörigkeit des Vereinigten Königreichs und Nordirlands besaß und deshalb nicht zu Wahlen kandidieren konnte, erhob gegen die benannte Regelung Klage vor dem Verfassungsgericht. Dieses teilte hielt die Vorschrift für verfassungsgemäß und führte dazu aus: „Für die Person, die neben der russischen auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates besitzt, ist wegen ihrer aus der Verfassung und sonstigen Gesetzen ergebenden Pflichten vom jeweiligen Staat, die Bedeutung der Staatsangehörigkeit der Russischen Föderation, als politisch-rechtlicher Ausdruck der Werte der Verbindung mit dem Vaterland, vermindert. Im Fall der Wahl zum Abgeordneten in einem Volksvertretungsorgan, kann seine Willensäußerung nicht nur von Interessen der Verfassungsordnung und Volkes der Russischen Föderation, sondern auch von den Verpflichtungen, die sich aus seiner Zugehörigkeit zum anderen Staate ergeben, bestimmt werden. Überdies widerspricht die formal-juristische oder faktische Unterwerfung des Abgeordneten neben dem souveränen Willen des russischen auch dem Willen des anderen Volkes, mit den Prinzipien des freien Mandats und staatlichen Souveränität und stellt die Hoheit der Verfassung der Russischen Föderation in Frage.“¹⁹

¹⁸ Art. 4 Abs. 3.1 des Föderalen Gesetzes der Russischen Föderation über die Garantien des Wahlrechts der Staatsangehörigen der Russischen Föderation und des Rechts der Teilnahme an Volksabstimmungen vom 12.06.2002.

¹⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. N 797-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3¹ статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

Das georgische Recht, im Unterschied zum russischen, kennt keine, sowohl unmittelbare, als auch mittelbare Beschränkung der politischen Rechte der Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit. Dieser These könnte Art. 70 Abs. 2 der Verfassung Georgiens gegenübergestellt werden,²⁰ aus dem folgt, dass Personen, die die georgische Staatsangehörigkeit durch Naturalisierung erworben haben, in Georgien bei Präsidentschaftswahlen nicht kandidieren dürfen. Das wäre jedoch ein schwaches Argument, denn diese Bestimmung ist im Unterschied zur russischen nicht direkt auf Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit gerichtet, sondern begrenzt auch das Recht der Personen die nur die georgische Staatsangehörigkeit besitzen.

In der politischen Praxis Georgiens bekommen die Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit reale Chancen, in der Politik aktiv zu werden. Ein klares Beispiel dafür ist auch die jetzige Botschafterin Georgiens in der Bundesrepublik Deutschland, Gabriella von Habsburg und auch Salome Zurabishvili, die Botschafterin Frankreichs in Georgien, die später zur georgischen Außenministerin ernannt wurde.²¹

Da die Verfassung Georgiens keine Möglichkeit für die Schmälerung der Rechte der Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit vorsieht, ist es die Sache der Parteien, solche Fälle der gleichzeitigen Mitgliedschaft zu vermeiden. Dafür ist es unerlässlich, dass die Personen von den für die Aufnahme von neuen Parteimitgliedern zuständigen Parteimitglieder vor der Aufnahme da-

Опубликовано 26 декабря 2007 г. www.rg.ru (Der Beschluß des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 04. 12. 2007. N 797 – О-О „Über die Nichtzulassung der Beschwerde des Bürgers V. V. Kara-Murza betr. Verletzung seiner Verfassungsrechte durch die Bestimmung des Art. 4 Abs. 3¹ des Föderativen Gesetzes über die grundlegenden Garantien des Wahlrechts und des Rechts der Teilnahme der Bürger am Referendum“

²⁰ Art. 70 Abs. 2: Wählbar ist, wer das Wahlrecht besitzt, Staatsbürger Georgiens von Geburt ist und das 35. Lebensjahr vollendet hat, wenigstens 15 Jahre in Georgien gelebt hat und zum Tag der Anberaumung der Wahlen in Georgien lebt.

²¹ Näher dazu. von Habsburg, G.: „Neue Durchblicke bekommen“ www.tagesspiegel.de (Erschienen im gedruckten Tagesspiegel vom 28.10.2009)

nach gefragt werden, ob sie neben der georgischen andere Staatsangehörigkeiten besitzen und ob sie Mitglied einer politischen Partei, oder einer politischen Organisation im jeweiligen Land sind. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, ist es trotzdem nach der jetzigen Rechtslage kein zwingender Grund für die Ablehnung des Aufnahmeantrages.

In einer solchen Situation könnte den Parteien die Abschaffung des durch manche Satzungen vorgesehenen Begründungszwangs²² für die Ablehnung von Aufnahmeanträgen, eine gewisse Hilfe bieten. Insbesondere stünde dem auch das georgische Recht nicht entgegen. Denn nach Art. 15 Abs. 1 S. 2 des Organischen Gesetzes Georgiens über die politischen Vereinigungen der Bürger bedarf die Ablehnung eines Aufnahmeantrages keiner Begründung. Noch eine Alternative könnte die Einführung einer Bestimmung - entweder durch das Gesetz oder durch Satzungen der politischen Parteien sein, nach der die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer ausländischen Partei, Organisation oder Vereinigung, deren Zielsetzung den Zielen der jeweiligen Partei widerspricht, ausgeschlossen wäre.²³

IV. Fazit

Wie durch die vorangegangenen Überlegungen sichtbar geworden ist, bestehen in den beschriebenen Fällen erhebliche Probleme, die aus der mehrfachen Staatsangehörigkeit und der doppelten Parteimitgliedschaft resultieren. Die Rechtslücken ermöglichen das Zustandekommen einer Situation, die dem gleichzeitigen Tanz auf zwei Hochzeiten ähnlich ist. Sowohl die Gesetzgebung und die Satzungen der politischen Parteien könnten den auftretenden Interessenkonflikt verhindern. Allerdings ist zu betonen, dass solange die Staaten die mehrfache Staatsangehörigkeit zulassen, damit zu rechnen ist, dass neben anderen Problembereichen, wie z.B. der Wehrpflicht, dem diplomatischen Schutz und Loyalitätsspal-

tung,²⁴ auch die mit der Parteimitgliedschaft verbundenen Fragen existieren werden.

²² Z.B. soll gemäß Art. 3.6 der Satzung der derzeit regierenden Partei „Vereinigte Nationale Bewegung“, die Ablehnung des Aufnahmeantrags begründet werden.

²³ Eine solche Bestimmung sieht die Bundessatzung der FDP im §2 Abs. 3. S. 2 vor.

²⁴ Näher dazu von Münch, I., Darf es ein bißchen mehr sein ? Gedanken zur Mehrstaatigkeit. NJW, 1994, S. 1199. ff.

Kann die Zeit die Wunden heilen? Zur Perspektive der SPD nach der Bundestagswahl 2009

Johannes N. Blumenberg und Manuela S. Kulick, Dipl. Soz.Wiss.*

I. Einleitung

Die Bundestagswahl 2009 kann ohne weiteres als Wahldebakel für die beiden Volksparteien bezeichnet werden. Erreichte die SPD mit nur 23 Prozent das schlechteste Ergebnis seit dem Bestehen der Bundesrepublik, was die anderen Parteien dazu verleitete den Untergang der SPD als Volkspartei zu prognostizieren, erlitt auch die Union herbe Verluste. Das sehr gute Abschneiden ihres Wunschkoalitionspartners, der FDP, ermöglichte aber der Union an der Regierung zu bleiben und von ihrem Misserfolg abzulenken. Was blieb, war das Schicksal der SPD.

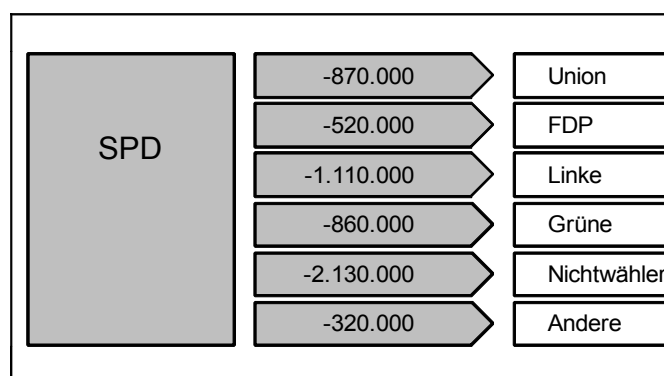
Die Reaktion dieser, nunmehr „kleinen“ Volkspartei, auf den einmaligen Verlust von 11,2 Prozent der Wählerstimmen hingegen ließ nicht lange auf sich warten. Schnell wurde begonnen mit dem ehemaligen Führungspersonal abzurechnen, dieses auszutauschen, die Wahl zu analysieren und eine politische Neuausrichtung zu diskutieren. Ein solches Debakel soll sich aus Sicht der SPD nicht wiederholen.

Nicht nur für die SPD als Partei ist es sinnvoll und notwendig sich mit dem Wahlergebnis zu beschäftigen. Auch aus wissenschaftlicher Sicht bieten sich einige interessante Analysemöglichkeiten, welche im Folgenden aufgegriffen werden. In diesem Kontext ist vor allem interessant, bei welchen Wählerschichten die SPD verloren hat und worin deren Gründe lagen die SPD nicht weiter zu unterstützen. Waren es unzufriedene Protestwähler, die mit dem Kandidaten Stein-

meier nicht einverstanden waren? War es die viel diskutierte Politikverdrossenheit, die die Bürger am Wahltag zu Hause bleiben ließ? Oder bot sich ihnen mit der recht neuen Partei Die Linke eine gute Alternative zur Politik der SPD?

Darüber hinaus gilt es zu beleuchten, welche Chancen die SPD bei den kommenden Wahlen hat, ihre ehemaligen Wähler wieder zurück zu gewinnen.

Abb. 1: Wählerwanderungsbilanz SPD



Quelle: Infratest dimap.

Ein Blick auf die Wählerwanderungsbilanz der SPD kann auf diese Fragen zumindest erste Hinweise geben. Ein gutes Drittel der ehemaligen SPD-Wähler entschloss sich am 27. September 2009 der Wahl fernzubleiben. Dies ist zwar unerfreulich in Bezug auf die Wahlbeteiligung, bietet für die SPD bei den folgenden Wahlen aber durchaus Potenzial. Wähler, die sich aus Enttäuschung oder Frust bei der Wahl 2009 entschlossen haben zu Hause zu bleiben, können mit der „richtigen“ Politik wieder in das Lager der SPD zurückgeholt werden. Schwieriger wird dies bei den „neuen“ Linke-Wählern. Die linke Konkurrentin der SPD konnte knapp jeden fünften ehemaligen SPD-Wähler für sich gewinnen. Aber auch der ehemalige Koalitionspartner (Union, 15,0 Prozent) und die Grünen (14,8 Prozent) profitierten in nicht geringem Ausmaß von der Schwäche der SPD.

Für die SPD muss es nun oberstes Ziel sein, die ehemaligen Wähler zurückzugewinnen, will sie bei den zukünftigen Wahlen wieder mehr als ein Viertel der Bundesbürger für sich gewinnen. Dabei ist sowohl die von Infratest dimap aufgezeig-

* Frau Kulick ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften in Bonn und Projektleiterin der GLES Studie. Herr Blumenberg arbeitet als studentische Hilfskraft an der GLES Studie mit.

te Gruppe der Nichtwähler, als auch die der Wechselwähler von Bedeutung.

„Wieviele Wähler zwischen zwei Wahlterminen ihre Wahlentscheidung ändern, zwischen welchen Parteien sie wechseln oder eventuell nicht wählen, ist sicher eine der interessantesten Fragen der Wahlforschung, für Politiker und Parteien vielleicht sogar die wichtigste überhaupt.“¹

Dass sich die Gruppe der ehemaligen Wählerschaft der SPD nicht nur aus typischen Wechselwählern zusammensetzen kann, die vor jeder Wahl neu entscheiden, welcher Partei sie ihre Stimme geben wollen, wird an dem schlechten Wahlergebnis ersichtlich. Dazu sind die Verluste zu hoch. Es müssen also auch einige ehemalige SPD-Stammwähler der Partei ihre Stimme verweigert haben.

Generell nimmt zudem die Anzahl der Wechselwähler kontinuierlich zu. Diese spielten in den frühen Jahren der Bundesrepublik nur eine untergeordnete Rolle. Zu Zeiten Adenauers und Brandts war es die Regel und nicht die Ausnahme, dass die beiden Volksparteien gemeinsam achtzig Prozent und mehr der Wählerstimmen hinter sich vereinen konnten. Beide Parteien konnten auf eine große Stammwählerschaft zurückgreifen. Aber gerade diese Stammwählerschaft ist im Schwinden begriffen, was sich durch gesellschaftliche Veränderungen und die damit verbundene Herauslösung der Wähler aus ihren traditionellen Milieus erklärt. Mit dem Schwinden der wichtigen Stammwählerschaft nimmt nicht nur die Zahl, sondern auch die Bedeutung der Wechselwähler stetig zu.² Dabei sind Stammwähler nicht nur eine verlässliche Größe in der Wählerschaft. Sie tragen – anders als Wechselwähler, welchen eine Parteibindung relativ fremd ist, da sie spontan und aufgrund von aktuellen politischen Ereignissen entscheiden, welcher Partei sie ihre Stimme geben –

auch unpopuläre Entscheidungen der Parteien mit.³

Wechsel- und Nichtwähler sind dabei ein Problem beider Volksparteien.⁴ Im Gegensatz zur Union hatte die SPD jedoch nicht nur damit zu kämpfen unentschlossene Wechselwähler für sich zu gewinnen, ohne dabei die noch verbliebene Basis zu verlieren, sondern sah sich an anderer Stelle dem starken Konkurrenten in Form der Partei DIE LINKE gegenüber. Mit ihren beiden charismatischen Führern Oskar Lafontaine und Gregor Gysi stellte sie sowohl personell als auch inhaltlich eine Alternative für die noch unentschlossenen Wähler dar. Dem Kanzlerkandidaten der SPD Frank-Walter Steinmeier indes wurde zwar zugetraut, dass er „Kanzler kann“, aber nicht nur die Presse fragte sich „Kann er Kandidat?“.

Abseits dieses Scharmützels genoss die Bundeskanzlerin und Kandidatin der Union, Angela Merkel, über alle Gruppen hinweg hohe Sympathiewerte. Zudem traute ihr die Wahlbevölkerung zu, die anstehenden Probleme zu lösen.

Somit stand die SPD im Sommer 2009 vor einem Drei-Fronten-Krieg: Sie musste einen Wahlkampf gegen den bisherigen Regierungspartner führen, gegen eine beliebte Kanzlerin und zusätzlich noch gegen Die Linke, welche ihr die Wähler am linken Flügel des Parteispektrums streitig machte.

Das Ergebnis ist bekannt: Die SPD verlor an allen drei Fronten.

II. Datengrundlage und Unterscheidungsmodell

Um Antworten auf die aufgeworfenen Fragen zu finden ist es sinnvoll, zwei Gruppen zu betrachten, die ehemaligen und die loyalen SPD-Wäh-

¹ Forschungsgruppe Wahlen (1985): Die Wahl im Saarland – Eine Analyse der Landtagswahl am 10. März 1985. Mannheim: Berichte der Forschungsgruppe Wahlen, Nr. 40; S. 22.

² Korte, Karl-Rudolf (2005): Was entschied die Bundestagswahl 2005? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B51-52/2005; S. 13.

³ Paul, Mario (2006): Warum überraschte das Votum der Wähler? In: Eckhard, Jesse/Sturm, Roland (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005 – Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden, S. 208.

⁴ Hilmer, Richard/Müller-Hilmer, Rita (2006): Die Bundestagswahl vom 18. September 2005: Votum für Wechsel in Kontinuität. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1, S. 216f.

ler. Da darüber hinaus das Erkenntnisinteresse verfolgt wird, ob die ehemaligen Wähler der SPD für diese langfristig verloren, oder aber über kurze Zeit wieder für die SPD zu mobilisieren sind, ist eine Aufgliederung der ehemaligen Wähler in zwei Vergleichsgruppen notwendig. Diese werden im Folgenden als „dauerhaft verlorene Wähler“ und „kurzfristig abgewanderte Wähler“ bezeichnet.

Als dauerhaft verlorene Wähler werden dabei diejenigen Wähler bezeichnet, bei denen davon auszugehen ist, dass sie über einen längeren Zeitraum hinaus (auch nach der nächsten Wahl) für die SPD verloren sind. Dies sind sowohl Personen, welche eine Bindung oder eine hohe Sympathie zu einer anderen Partei, wie zum Beispiel zur Partei DIE LINKE aufgebaut haben, oder aufgrund von Politikverdrossenheit sich ganz aus dem Wahlprozess zurückziehen.

Die zweite Vergleichsgruppe beinhaltet die kurzfristig abgewanderten Wähler. Darunter werden Wähler verstanden, welche ein hohes Potential zur Zurückgewinnung durch die SPD aufweisen. Gekennzeichnet wird dieses Potential durch eine weiterhin bestehende Parteiidentifikation mit der SPD bzw. durch ein hohes Ranking der SPD bei den Parteibewertungen.

Zur Untersuchung der beiden Gruppen und der damit verbundenen Annahmen wird auf Daten der German Longitudinal Election Study (GLES)⁵ zurückgegriffen. Der Datensatz der Rolling Cross Section-Wahlkampfstudie (RCS) setzt sich dabei aus einer telefonischen Vor- sowie Nachwahlbefragung zusammen.

Bei einem Vergleich des Wahlverhaltens der ehemaligen SPD-Wählerschaft zwischen der Wählerwanderungsbilanz von Infratest dimap und den Daten der GLES zeigen sich bei zwei Gruppen wesentliche Unterschiede. Zum einen sind laut den GLES-Daten 33,4 Prozent der ehemaligen SPD-Wähler zu den Grünen abgewandert, während diese Gruppe bei Infratest dimap nur 14,8 Prozent ausmacht. Die Grünen sind in den Daten der GLES demnach stark überrepräsentiert. Zum anderen ist die Gruppe der Nichtwähler in dem GLES-Datensatz mit nur 8,0 Prozent im Gegensatz zu 36,7 Prozent (ebenfalls Infratest dimap) stark unterrepräsentiert. Erklärt werden kann dies mit dem politischen Interesse sowie der Bildung der Befragten. Personen mit tendenziell eher niedriger Bildung und geringem politischen Interesse finden sich häufiger im Nichtwählerlager wieder und sind weit weniger leicht als Befragte zu rekrutieren. Auch soziale Erwünschtheit mindert ihren Anteil, indem sie statt ihrer Nichtwahl die Wahl einer zufälligen Partei bei der Befragung angeben.⁶ Dagegen gehören die Wähler der Grünen meist einer höheren Bildungsschicht an und sind politisch interessierter, was sie dafür prädestiniert, an telefonischen Befragungen zu politischen Themen teilzunehmen.

Unter den gegebenen Annahmen werden die ehemaligen Wähler der SPD in die beiden Vergleichsgruppen aufgeteilt. Ehemalige Wähler mit einer vorhandenen Parteiidentifikation zur SPD werden dabei immer als „kurzfristig abgewanderte Wähler“ kategorisiert. Sofern keine Parteibindung angegeben wurde – also auch nicht mit einer anderen Partei – werden die Parteibewertungen betrachtet. Hierbei kommt es zu einer Verrechnung der Beurteilung der SPD und der tatsächlich gewählten Partei. Erhält die SPD eine bessere Bewertung als die gewählte Partei, so ist davon auszugehen, dass die Person noch eine Präferenz für die SPD aufweist. Sie wird deshalb der Kategorie kurzfristig abgewanderte Wähler zugeordnet. Bei gleicher Bewertung der Parteien ist die potentielle Mobilisierung durch die SPD zwar schwierig, aber dennoch möglich. Diese

⁵ Die Daten, die in diesem Artikel verwendet werden, wurden von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften zugänglich gemacht. Die Daten der CATI-Umfrage wurden im Rahmen der German Longitudinal Election Study (Komponente 2: Rolling Cross Section-Wahlkampfstudie mit Nachwahl-Panelwelle) erhoben von Prof. Dr. Hans Rattinger (GESIS und Universität Mannheim), Prof. Dr. Sigrid Roßteutscher (Universität Frankfurt), Prof. Dr. Rüdiger Schmitt-Beck (Universität Mannheim) und PD Dr. Bernhard Weßels (Wissenschaftszentrum Berlin). Sie wurden von GESIS für die Analyse aufbereitet und dokumentiert. Weder die genannten Personen noch die Institute tragen Verantwortung für die Analyse oder Interpretation der Daten in diesem Beitrag.

⁶ Roth, Dieter (2008): Empirische Wahlforschung, Wiesbaden, S. 104f.

kleine Gruppe (N=22) wird ebenfalls in der vormals genannten Gruppe klassifiziert, da davon ausgegangen wird, dass unter entsprechenden Voraussetzungen eine erneute Wahl der SPD möglich ist.

Die nach diesem Vorgehen nicht erfassten ehemaligen Wähler werden anschließend als „dauerhaft verlorene Wähler“ kategorisiert (Parteiidentifikation zu einer anderen Partei als der SPD, bei keiner Parteiidentifikation folgt eine Verrechnung der Beurteilung der SPD und der tatsächlich gewählten Partei, wobei die tatsächlich gewählte Partei besser abschneidet).

Schließlich ergibt sich die in Tabelle 1 dargestellte Verteilung der Wählerkategorien.

Tab.1: Verteilung der ehemaligen und loyalen SPD-Wähler

	2005	2009			
	SPD-Wähler	Loyale SPD-Wähler	Ehemalige SPD-Wähler		
			Gesamt	kurzfristig	dauerhaft
N*	1083	592	452	224	225
Prozent	100	56,9	43,1	49,9	50,1

Quelle: GLES, eigene Zusammenstellung

* Differenzen ergeben sich durch Personen, für die keine Zuordnung vorgenommen werden konnte sowie durch Personen, die nur an der Vorwahlbefragung der Bundestagswahl 2009 (Recall 2005) aber nicht an der Nachwahlbefragung (Wahlentscheidung 2009) teilnahmen.

Politisches Verhalten kann nicht unmittelbar aus dem sozialen abgeleitet werden.⁷ Trotzdem sind soziodemographische Analysen ein obligatorisches Element jeder Wahlanalyse. Federführend ist dabei die Annahme, dass verschiedene Parteien ein unterschiedliches Wählerklientel bedienen, welches vor allem durch die Programmatik, den Kandidaten, das Image der jeweiligen Partei und die individuelle Sozialisation bestimmt wer-

den. Durch die Kontinuität dieser Kennzeichen wird unter anderem bestimmt, ob die Partei ihre Wähler weiter binden kann, ob ein Austausch in der Wählerschaft stattfindet und welche Wählergruppen besonders angesprochen werden. Austausch und Verlust können dabei im Verlust von Stimmen ihren Ausdruck finden. Die sozialen Merkmale selbst, wie bereits mehrfach analysiert, sind keine Auslöser von Wechselwahlverhalten.⁸ Sie können lediglich begünstigende Wirkungen haben. Diese Begünstigung manifestiert sich darin, dass die ehemaligen und die loyalen Wähler der SPD sich auch in ihrem soziodemographischen Profil unterscheiden könnten.

Beim direkten Gruppenvergleich wird jedoch deutlich, dass Unterschiede, wenn überhaupt, nur marginal erkennbar sind. Die Ergebnisse sind bemerkenswert unbemerkenswert und decken sich stringent mit bisherigen Theorien zum Wahlverhalten.

Lediglich in der Altersstruktur ist erkennbar, dass es insbesondere in den jungen Altersklassen zu einem Austausch gekommen ist. Von den Wählern, welche nach eigenen Angaben 2005 die SPD gewählt hatten, gaben in der Altersklasse der 18 bis 25 Jährigen nur noch knapp die Hälfte an, dies auch 2009 getan zu haben. Über die Alterskohorten nimmt dieser Effekt leicht zu und schlägt ab der Gruppe der 40 bis unter 50 Jährigen wieder ins Gegenteil um. Der Modus liegt dabei sowohl bei den loyalen SPD-Wählern, als auch bei den ehemaligen Wählern, bei den 50 bis unter 65 Jährigen. Die Betrachtung der Perzentilverteilung weist eine leichte Tendenz zu den jüngeren Altersklassen bei den ehemaligen SPD-Wählern auf. Es wird deutlich, dass die SPD besonders jüngere Wähler enttäuscht hat.⁹

⁷ Geiling, Heiko/Vester, Michael (2007): Das soziale Kapital der politischen Parteien. Die Akzeptanzkrise der Volksparteien als Frage der Individualisierung oder der sozialen Gerechtigkeit. In: Brettschneider, Frank/Niedermayer, Oskar/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, Wiesbaden, S. 457.

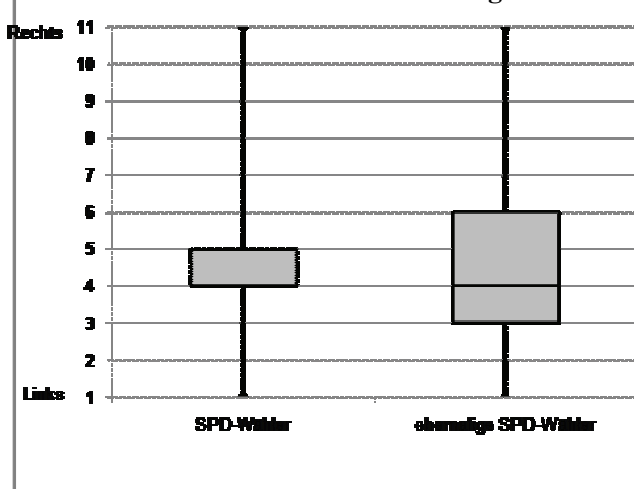
⁸ Weßels, Bernhard (2007): Re-Mobilisierung, "Floating" oder Abwanderung? Wechselwähler 2002 und 2005 im Vergleich. In: Brettschneider, Frank/Niedermayer, Oskar/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, Wiesbaden, S. 410.

⁹ Dies wird auch durch die Ergebnisse der Nachwahlbefragung von Infratest dimap unterstützt. <http://www.tagesschau.de/wahl/aktuell/wahlanalyse104.html> <20.01.2010>

Dieses auf die Unterscheidung zwischen loyalen und ehemaligen Wählern bezogene Ergebnis lässt sich weiter übertragen auf die Vergleichsgruppen – kurzfristige und dauerhaft verlorene Wähler. Das Ergebnis, dass besonders jüngere Wähler für die SPD dauerhaft verloren gingen, wird dabei noch einmal unterstützt. So sind von den jüngeren Wählern fast zwei Drittel dieser Kategorie zuzuordnen. Auch hier kehrt sich das Verhältnis bei den älteren Wählern um. Diese stehen folglich zu einem relativ großen Anteil weiterhin für die SPD als Wählerpotential zur Verfügung.

Ebenfalls signifikant ($p = 0,000$) ist der Zusammenhang (Cramers $V = 0,182$) bei der Links-Rechts-Selbst-Einstufung der Befragten. Wie Abbildung 2 zeigt, weisen die ehemaligen SPD-Wähler nicht nur eine wesentlich größere Varianz in ihrer Selbsteinstufung auf, sondern neigen auch im arithmetischen Mittel eher zu einer linken Position. Bemerkenswert ist gleichsam das 75% Perzentil, nach dem sich 25% der ehemaligen SPD-Wähler im Bereich 6 und mehr, also im Abschnitt Mitte-Rechts, einordnen. Sofern man der Selbsteinstufung Glauben schenkt, sind die Verluste der SPD demnach auf alle Flügel verteilt. Bei der stärkeren Unterteilung der ehemaligen SPD-Wähler zeigt sich kein Unterschied zwischen den beiden gebildeten Vergleichsgruppen.

Abb. 2: Links-Rechts-Selbsteinstufung



Quelle: GLES, eigene Zusammenstellung.

Es ist zu folgern, dass sich die Wähler der SPD auch in Konkurrenz zur Linken weiterhin als

Mitte-Links ansehen. Bestrebungen der Partei DIE LINKE der SPD eine stärker sozialistisch ausgeprägte Politik aufzudrängen um die verlorenen Wähler zurück zu gewinnen, dürften demnach nicht von Erfolg gekrönt sein. Nach den Ergebnissen der Links-Rechts-Selbsteinstufung könnte dies sogar zu einem gegenteiligen Effekt führen.

III. Analyse der ehemaligen SPD-Wählerschaft

Welcher Partei ein Wähler sein Kreuz in der Wahlkabine gibt, kann verschiedene Gründe haben. Nach dem Modell der Michigan-School in Ann Arbor wird deshalb versucht „die Stimmabgabe einer Person auf deren politische Einstellungen und Wahrnehmungen zurückzuführen.“¹⁰

Es wird davon ausgegangen, dass drei Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf das Wahlverhalten haben. Die Parteiidentifikation, als eine langfristige und stabile Bindung einzelner Wähler an eine bestimmte Partei, steht dabei an erster Stelle. Sie ist unabhängig von kurzfristigen Einflüssen, stabilisiert sich durch wiederholte Wahl für dieselbe Partei und ändert sich, nachdem sie einmal erworben wurde, nur in Ausnahmefällen. Die Parteiidentifikation, welcher auch systemstabilisierende Effekte nachgesagt werden, ist der einflussreichste der drei Faktoren des Ann-Arbor-Modells.¹¹ Allerdings ist die Parteiidentifikation bei beiden deutschen Volksparteien rückläufig. So verfügten bei der Bundestagswahl 2005 nur noch je ein Viertel der Wähler der Union bzw. SPD über eine ausgeprägte Parteiidentifikation zu ihrer Partei.¹² Nichtsdestotrotz bedeutet

¹⁰ Schoen, Harald/Weins, Cornelia (2005): Der sozialpsychologische Ansatz zur Erklärung von Wahlverhalten. In: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, S. 199f.

¹¹ Gabriel, Oscar W. (1997): Parteiidentifikation, Kandidaten und politische Sachfragen als Bestimmungsfaktoren des Parteienwettbewerbs. In: Gabriel, Oscar W. / Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard: Parteiendemokratie in Deutschland, Wiesbaden, S. 237f.

¹² Holtmann, Everhard (2006): Repräsentation des Volkes durch Volksparteien? Nach wie vor hohes Maß an Parteiidentifikation. In: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden, S. 216f.

eine vorhandene Parteiidentifikation jedoch nicht, dass Wähler stets für die gleiche Partei votieren. Beispielsweise können Koalitionsüberlegungen einen taktischen Wähler trotz starker Parteiidentifikation dazu bewegen, seine Stimme einer anderen Partei zu geben.¹³

Neben der Parteiidentifikation wirken sich weiterhin Issue- und Kandidatenorientierung auf die Wahlentscheidung aus, wobei der langfristige Faktor Parteiidentifikation auch Einfluss auf diese beiden kurzfristigen Faktoren hat. Es ist davon auszugehen, dass Personen mit einer starken Parteiidentifikation auch die Kandidaten und Themen „ihrer“ Partei eher positiv bewerten. Selbst bei Wahlen wo sie bei Sachfragen oder mit der Kandidatenkür nicht einverstanden sind, wird in den meisten Fällen die vorhandene Parteiidentifikation sie dennoch dazu veranlassen „ihre“ Partei zu wählen.¹⁴

Wichtige Themen bei der Bundestagswahl waren unter anderem die Arbeitslosenzahlen und die Wirtschaftskrise. Allerdings nahm die Wirtschafts- und Finanzkrise einen weitaus geringeren Stellenwert ein, als aufgrund des tatsächlichen Umfangs der Krise zu erwarten gewesen wäre.¹⁵ Dies lässt sich mit dem persönlichen Empfinden der Menschen erklären. Trotz Rückgang des Bruttoinlandsproduktes, Pleiten großer Firmen wie Arcandor, Karmann oder Schiesser, bekam die Masse der Bevölkerung die wahren Ausmaße der Krise nicht direkt zu spüren. Dies ist den weitreichenden Konjunkturpaketen der Bundesregierung zu verdanken. So konnte bei-

spielsweise durch das Kurzarbeitergeld die Zahl der Arbeitslosen niedrig gehalten werden und aufgrund der Abwrackprämie parkte vor vielen Haushalten trotz der Krise ein neues Auto. Des Weiteren wurde vor der Wahl über die Beteiligung der Bundeswehr in Afghanistan diskutiert sowie die Frage nach mehr Sozialleistungen verbunden mit höheren Steuern, bzw. weniger Sozialleistungen und weniger Steuern aufgeworfen.

Um zu entscheiden, inwieweit die ehemaligen SPD-Wähler von der SPD zurückgewonnen werden können, müssen die Faktoren, die zu der endgültigen Wahlentscheidung gegen die SPD geführt haben, untersucht werden. Dabei wird auf zwei Bereiche eingegangen: Kandidaten und Issues. Die Parteiidentifikation kann an dieser Stelle nicht untersucht werden, da die Gruppenbildung (kurzfristig abgewanderte Wähler und verlorene Wähler) unter anderem mit Hilfe dieser Variable vorgenommen wurde. Eine mögliche Korrelation würde durch sich selbst entstehen.

1. Kandidaten

Aufgrund der Abnahme der Parteiidentifikation und einer daraus resultierenden Zunahme der Relevanz der beiden kurzfristigen Faktoren, nimmt die Personalisierung der Wahlkämpfe immer mehr zu. Als neu ist diese Entwicklung jedoch nicht zu bezeichnen. Bereits 1953 warb die CDU mit Wahlkampfplakaten, auf denen ein Bild ihres Kanzlers Konrad Adenauer abgebildet war. Unwichtig waren Personen im politischen Geschehen also nie. Dies liegt auch in den Inhalten der Politik begründet, welche aufgrund ihres Maßes an Abstraktion und ihrer teilweisen Ferne vom täglichen Leben nicht immer einfach zu vermitteln sind. Für die Wähler wird die Politik in Folge oftmals besser verständlich, wenn sie Kandidaten mit bestimmten Inhalten in Verbindung bringen können und diese dann für eine bestimmte Position stehen. In den letzten Jahren ist in diesem Zusammenhang eine Zunahme der Wichtigkeit der Spitzenkandidaten für die Wahlentscheidung zu beobachten; waren die Kandidaten zur Bundestagswahl 2005 nur für 19 Prozent der Wähler wahlentscheidend, so stieg der Anteil

¹³ Ein Beispiel ist das Splitten von Erst- und Zweitstimme, wenn eine Parteiidentifikation zugunsten einer kleineren Partei vorhanden ist, diese aber keine Chance auf das Direktmandat im Wahlkreis hat. Ebenso geben taktische Wähler mit einer Parteiidentifikation für die Union teilweise ihre Stimme der FDP um eine bürgerliche Mehrheit herbeizuführen.

¹⁴ Brettschneider, Frank (2001): Candidate-Voting. Die Bedeutung von Spitzenkandidaten für das Wählerverhalten in Deutschland, Großbritannien und den USA von 1960 bis 1998. In: Klingemann, Hans-Dieter/Kaase, Max (Hrsg.): Wahlen und Wähler - Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998, Wiesbaden, S. 361f.

¹⁵ Neu, Viola (2009): Bundestagswahl in Deutschland am 27. September 2009. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): <http://www.kas.de/wf/de/33.18443> <21.01.2010>, S. 33f.

bei der Bundestagswahl 2009 um acht Prozentpunkte auf 27 Prozent an.¹⁶ Dementsprechend werden die Wahlkämpfe verstärkt auf einige wenige Spitzenpolitiker ausgerichtet, für die Events – wie beispielsweise das Fernsehduell der Kanzlerkandidaten – inszeniert werden.¹⁷

Wenn also die beiden Spitzenkandidaten bei der Bundestagswahl 2009 für mehr als ein Viertel der Wähler eine wahlentscheidende Rolle gespielt haben, ist zu vermuten, dass sich Unterschiede bei einem Vergleich der Skalometerwerte¹⁸ zwischen den loyalen und ehemaligen Wählern der SPD zeigen. Die Ergebnisse Angela Merkels enttäuschen hierbei die gestellten Erwartungen. Sie ist sowohl bei den ehemaligen als auch bei den loyalen Wählern mit einem Mittelwert von 1,63 mäßig beliebt. Da Merkel aber schon während ihrer gesamten Regierungszeit in der Großen Koalition, über die Parteigrenzen hinweg, als beliebte Kanzlerin wahrgenommen wurde, ist dieses Ergebnis nur wenig überraschend.

Unbeliebt ist Merkel bei der Betrachtung der gesamten ehemaligen SPD-Wählerschaft nicht, allerdings lässt sich dies noch weiter aufschlüsseln. Werden die verlorenen SPD-Wähler betrachtet, erreicht sie mit 1,72 einen geringfügig höheren Wert als bei den kurzfristig abgewanderten SPD-Wählern (1,56). Wie zu erwarten war, zeigt sich bei den abgewanderten SPD-Wählern eine stärkere Nähe zur SPD und damit auch zu deren Kandidaten und demnach eine größere Entfernung zur Union und damit auch zu Merkel. Der Unterschied ist aber gering, was sich durch die generelle Beliebtheit der Kanzlerin erklären lässt.

Anders als bei Angela Merkel, wo sich keine großen Unterschiede zwischen den Gruppen zeigen, sieht es bei Frank-Walter Steinmeier

aus. Der Kanzlerkandidat der SPD ist bei den loyalen SPD-Wählern mit einem Mittelwert von 2,66 sehr beliebt, dagegen stehen ihm die ehemaligen SPD-Wähler unentschlossen gegenüber (0,82) – bei den nur kurzfristig abgewanderten Wählern ist er mit 1,04 etwas beliebter. Wird davon ausgegangen, dass der schwache Kanzlerkandidat der SPD mitverantwortlich für das schlechte Abschneiden der SPD und damit die Vielzahl der ehemaligen SPD-Wähler ist, ist das Ergebnis zu erwarten gewesen. Auch zeigt sich, dass die verlorenen Wähler ihm noch kritischer gegenüberstehen, als die nur kurzfristig abgewanderten Wähler.

Die Ergebnisse zur Beliebtheit der Kanzlerkandidaten waren vorhersehbar, aber in der Hinsicht interessant, dass sich die Erwartungen an das Verhalten der definierten Gruppen bestätigen.

Beliebtheit ist zwar ein starker Indikator für die Kanzlerpräferenz, aber nicht der einzige. Ebenso kann ein beliebter Politiker als schlechter Kanzler(-kandidat) wahrgenommen werden. Bei der Kanzlerpräferenz zeigt sich ein mittelmäßiger und signifikanter Zusammenhang zwischen den loyalen und ehemaligen SPD-Wählern.¹⁹ Es ist nicht verwunderlich, dass die ehemaligen SPD-Wähler mit 48,3 Prozent zu 38,2 Prozent (loyale SPD-Wähler) Angela Merkel als Kanzlerin bevorzugen würden. Ein nicht unwesentlicher Anteil dieser Gruppe – 13,6 Prozent – ist allerdings der Ansicht, dass keiner der beiden Kandidaten für das Amt geeignet ist.

Werden die ehemaligen SPD-Wähler nach verlorenen und kurzfristig abgewanderten Wählern untergliedert, zeigen sich nur wenige Unterschiede. Es lässt sich allenfalls eine Tendenz aus den Daten herauslesen. Die Vermutung, dass Merkel bei den verlorenen und Steinmeier bei den kurzfristig abgewanderten Wählern präferiert wird, lässt sich nur teilweise bestätigen. Gut jeder zweite verlorene Wähler bevorzugt Merkel als Kanzlerin. Dies gilt aber auch für 44,5 Prozent der kurzfristig abgewanderten Wähler, welche Merkel ebenfalls als Kanzlerin favorisieren. Steinmeier dagegen wird von den verlorenen

¹⁶ Neu, Viola (2006): Analyse der Bundestagswahl 2005. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Arbeitspapier Nr. 157/2006; S. 60.

¹⁷ Dittberger, Jürgen (2006): Große Koalition, kleine Schritte - Politische Kultur in Deutschland, Berlin, S. 35f.

¹⁸ Abfrage der Beliebtheit anhand eines Skalometers, wobei -5 (halte überhaupt nichts von diesem Politiker) und +5 (halte sehr viel von diesem Politiker) bedeutet.

¹⁹ Das Zusammenhangsmaß Cramer-V weist einen Zusammenhang von $V=0,304$ mit $p=,000$ aus.

Wählern zu 34,9 Prozent und von den kurzfristig abgewanderten Wählern zu 40,5 Prozent als Kanzler präferiert.

Dieses, auf den ersten Blick nicht ganz eindeutige Ergebnis, lässt sich anhand von Merkels Beliebtheit sowie der Schwäche Steinmeiers als Kanzlerkandidat erklären. Steinmeier ist bei den ehemaligen SPD-Wählern recht beliebt, aber die Befähigung zum Bundeskanzler wird ihm nicht von allen zugetraut.

Interessantes zeigt sich auch bei der Kanzlerpräferenz der loyalen SPD-Wähler. So präferierten ein Viertel dieser Merkel vor Steinmeier. Ob die 25,5 Prozent der loyalen SPD-Wähler allerdings Merkel als Kanzlerpräferenz angaben, weil ihnen die Arbeit der Großen Koalition zusagte und sie Merkel für eine gute Kanzlerin hielten, oder aber ob sie Münteferings Ausspruch „Opposition ist Mist“ folgend, sich nur in einer Großen Koalition eine Regierungsbeteiligung erhofften, lässt sich mit den vorliegenden Daten zwar nicht beweisen, ist aber – wenn die Vorwahlumfragen zur Rate gezogen werden, nach denen es für eine rot-grüne Koalition definitiv nicht reichen würde und eine rot-rot-grüne laut SPD-Spitze nicht in Betracht gezogen wurde – durchaus sinnvoll. Schließlich standen die loyalen SPD-Wähler einer Fortführung der Großen Koalition nicht negativ gegenüber. Die Mehrheit der treuen SPD-Wähler (69,7 Prozent) wünschte sich allerdings ihren Kandidaten als Kanzler – unabhängig von Wahrscheinlichkeiten und Koalitionsspielen.

Wesentlich für einen Kanzler sind auch persönliche Eigenschaften. So ist zu erwarten, dass der gewünschte Kanzlerkandidat dem Wähler vertrauensvoll und sympathisch aber auch durchsetzungsfähig und in der Lage die aktuellen Probleme, wie derzeit die Wirtschaftskrise, zu bewältigen, erscheint. Sympathie alleine ist nicht ausreichend.

Im Mittel der vier Kandidateneigenschaften erreichte Merkel sowohl bei den loyalen als auch bei den ehemaligen SPD-Wählern einen Wert von 2,51,²⁰ was dem Mittel entspricht. Den bes-

ten Wert mit 2,32 bzw. 2,22 erreicht sie bei der Bewertung ihrer Durchsetzungsfähigkeit. Obwohl sie als Kanzlerin der Großen Koalition von den Medien oftmals als Moderatorin zwischen den beiden Volksparteien dargestellt wurde, sind die Wähler dennoch der Ansicht, dass sie ihre Meinung durchzusetzen versteht und das ohne die „Basta“-Politik ihres Amtsvorgängers Gerhard Schröder.

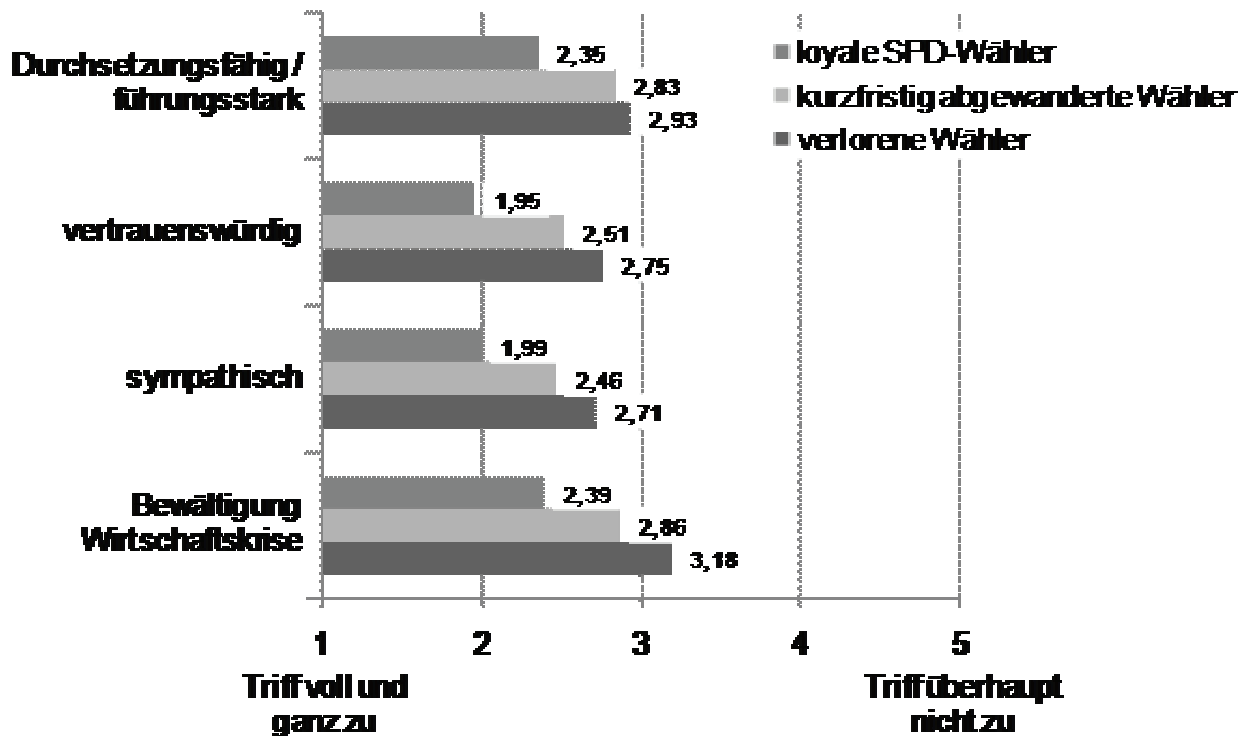
Weniger stark ist das Vertrauen der Befragten in die Fähigkeit Merkels die Wirtschaftskrise zu bewältigen. Trotzdem liegen die Werte mit 2,83 und 2,85 hier aber noch im Mittelfeld. Auch bei der Unterscheidung der ehemaligen SPD-Wähler nach verlorenen und kurzfristig abgewanderten Wählern zeigen sich kaum Unterschiede in der Bewertung Merkels. Die Werte für die Kanzlerin sind demnach, unabhängig von der Wahlentscheidung für oder gegen die SPD, mittelmäßig zu nennen.

Sowohl die loyalen als auch die ehemaligen SPD-Wähler vertreten eine ähnliche Einschätzung, was die Kanzlerin und Kanzlerkandidatin der Union angeht. Ein anderes Bild ergibt sich bei Steinmeier. Dort differieren die Meinungen der Wähler teilweise erheblich.

²⁰ Der Sympathiewert ist ein Durchschnittswert, berechnet aus den abgefragten Kandidateneigenschaften. Dabei reichte die ursprüngliche Skala von 1 (trifft voll

und ganz zu) bis 5 (trifft überhaupt nicht zu).

Abb. 3: Mittelwertvergleich der Kandidateneigenschaften des Kanzlerkandidaten Frank-Walter Steinmeier



Quelle: GLES, eigene Berechnung.

In jedem der vier abgefragten Punkte (Durchsetzungsfähigkeit, Vertrauenswürdigkeit, Sympathie und Bewältigung der Wirtschaftskrise) erreicht Steinmeier bei den ehemaligen SPD-Wählern schlechtere Werte ($\bar{x}=2,77$) als bei den loyalen SPD-Wählern ($\bar{x}=2,16$). Unterschiede zeigen sich auch zwischen den verlorenen und den kurzfristig abgewanderten Wählern, was an der Abbildung 3 deutlich wird.

Es fällt auf, dass alle drei Gruppen die Vertrauenswürdigkeit und Sympathie am besten bewerten, während Steinmeier bei der Bewältigung der Wirtschaftskrise und Durchsetzungsfähigkeit am schlechtesten abscheidet. Dabei beurteilen ihn die loyalen SPD-Wähler am besten, mit etwas Abstand gefolgt von den kurzfristig abgewanderten und schließlich den verlorenen Wählern. Da davon ausgegangen wird, dass die kurzfristig ab

gewanderten Wähler von der SPD zurückgewonnen werden können, ist die Einordnung zwischen den beiden anderen Gruppen zu erwarten gewesen.

Steinmeier wird als sympathischer und vertrauenswürdiger Kandidat wahrgenommen.

Weniger Vertrauen setzten die Befragten dagegen in seine Führungsstärke und die Bewältigung der Wirtschaftskrise. Trotz gewisser Ähnlichkeiten können Unterschiede zwischen den Gruppen festgestellt werden, was Cramer's V mit 0,291 ($p=,000$) bestätigt.

Im Wesentlichen wurde auf drei Gruppen eingegangen: die loyalen SPD-Wähler, die kurzfristig abgewanderten Wähler und die verlorenen Wähler. Steinmeier wurde von den loyalen SPD-Wählern stets am positivsten wahrgenommen, gefolgt von den kurzfristig abgewanderten Wählern. Die verlorenen Wähler nahmen Steinmeier am negativsten wahr. Stattdessen gaben sie Merkel gute Werte. Dies deckt sich mit der Theorie, dass Wähler, die mit einem Kandidaten nicht

einverstanden sind sich einer anderen Partei zuwenden, vorausgesetzt es existiert keine starke Parteibindung.²¹

Das Ergebnis mag der SPD Anlass zu der Hoffnung geben, dass sie bei der nächsten Bundestagswahl, unter sicherlich anderen Voraussetzungen, gute Chancen hat deutlich mehr Stimmen zu gewinnen. Ob dafür allerdings Frank-Walter Steinmeier der geeignete Kandidat ist, ist fraglich. Potenzial ist bei den kurzfristig abgewanderten Wählern zumindest zu erkennen, auch wenn bei diesen die Bewertungen für den Kanzlerkandidaten nur bedingt positiv ausfallen. Die Wahlniederlage der SPD allein auf den Kanzlerkandidaten Steinmeier zurückzuführen wäre jedoch falsch. Auch der Faktor „Issues“ hat großen Einfluss auf die Wahlentscheidung der Bürger.

2. Issues

Issues sind, sofern in den Issuefeldern Konfliktpotential vorliegt, als einer der Faktoren zu benennen, welche Wechselwahlverhalten begünstigen.²² Zur Untersuchung dieses Einflusses kann dabei in dieser Untersuchung die Nennung des wichtigsten Problems und der dazugehörigen vermuteten Lösungskompetenz genannt werden. Daneben ist auch die Gegenüberstellung der eigenen Präferenzen und der antizipierten Positionen von Parteien zu bestimmten Themen zu erörtern. Durch Differenzen zwischen den eigenen Vorstellungen und der Idee, wie die einzelnen Parteien zu diesen stehen, können Wahlentscheidungen zumindest anteilig erklärt werden. Ausgangspunkt hierfür ist die Feststellung, dass Parteipositionen von Akteuren durchaus unterschiedlich wahrgenommen werden.²³

Dennoch lassen sich bei den durch die Umfrage abgedeckten Themen (eigene Position zum Afghanistankrieg, Angst vor Wirtschaftskrise, Einstellung zu Steuern und Abgaben sowie Abschaltung von Kernkraftwerken) nur in einzelnen Bereichen – oft nur marginale – Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen loyale und ehemalige SPD-Wähler erkennen.

Insgesamt sind die loyalen und die ehemaligen SPD-Wähler sich darüber einig, dass sie von der Grundtendenz eher zu einem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan neigen. Bei den ehemaligen SPD-Wählern ist diese Position stärker ausgeprägt.

Bei der Frage nach einer Senkung von Steuern und Abgaben, sprechen sich überraschenderweise die ehemaligen Wähler gleichsam mit leichter Tendenz (Mittelwert 5,89²⁴) dafür aus, auch wenn dafür sozialstaatliche Leistungen gekürzt werden müssen, während die loyalen SPD-Wähler eher gegenteiliger Meinung sind (6,34).

Die Präferenz für die Abschaltung der Atomkraftwerke entspricht hingegen den gängigen Vorstellungen über die Ansichten der SPD-Wählerschaft.

Bei der Betrachtung der eigenen Positionen im Vergleich zu den erwarteten Vorstellungen der SPD lassen sich teilweise große Unterschiede erkennen. So sind die angegebenen Werte zwischen SPD und der eigenen Vorstellung in der Gruppe der SPD-Wähler bei der Position zu Steuern und Abgaben fast deckungsgleich, bei den ehemaligen SPD-Wählern jedoch mit einer Differenz von 0,6 Punkten auf einer 11er Skala zu beziffern. In der Differenz manifestiert sich dabei der erwartete Unterschied zwischen der eigenen Position und dem parteilichen Standpunkt. Der SPD wird dabei eher die klassische Position „mehr sozialstaatliche Leistungen“ und damit verbunden „höhere Steuern und Abgaben“ zuge-

²¹ Bei einer starken Parteiidentifikation sind Wähler bereit auch über einen „negativen“ Kandidaten hinwegzusehen und ihrer präferierten Partei weiterhin die Stimme zu geben. (vgl. *Brettschneider, Frank* (2002): Spitzenkandidaten und Wahlerfolg. Personalisierung - Kompetenz - Parteien, Wiesbaden, S. 57f.).

²² *Schoen, Harald* (2003): Wählerwandel und Wechselwahl. Wiesbaden, S. 171.

²³ Vgl. hierzu auch *Pappi, Franz Urban/Shikano, Susumu* (2007): Wahl- und Wählerforschung, Baden-Baden, S. 115ff.

²⁴ Die Befragten wurden gebeten zunächst die einzelnen Parteien und später sich selbst in eine Skala von 1 bis 11 einzuordnen, wobei der Achsenwert „1“ der Antwort „Weniger Steuern/weniger sozialstaatliche Leistungen“ und der Wert „11“ der Antwort „Mehr sozialstaatliche Leistungen/mehr Steuern“ entsprach.

schrieben, während die ehemaligen Wähler sich eher Steuererleichterungen wünschen.

Auch lassen sich Unterschiede zwischen der eigenen Position und der der SPD bei der Frage nach der Einstellung zur Kernkraft²⁵ erkennen. Wie bereits angesprochen decken sich hierbei die Vorstellungen der ehemaligen und der loyalen Wähler. Uneinig sind sie sich jedoch über die Position der SPD. Weicht die SPD aus Sicht der loyalen SPD-Wähler mit nur 0,24 Punkten tendenziell gegen eine Abschaltung nach unten ab, so beträgt dieser Wert bei den ehemaligen Wählern 0,93 Punkte – eine Abweichung, die insbesondere bei Wählern mit einer hohen Gewichtung dieses Themas viele Stimmen gekostet haben könnte.

Tab. 2: Eigene und antizipierte Positionen

		SPD-Wähler 2009			
		loyale	ehemalige		
			gesamt	kurzfristig	dauerhaft
Steuern und Abgaben	Ego	6,34	5,89	5,85	5,94
	SPD	6,64	6,49	6,53	6,50
	Diff.	-0,30	-0,60	-0,68	-0,56
Kernkraft	Ego	7,54	7,67	7,64	7,72
	SPD	7,30	6,74	6,68	6,82
	Diff.	0,24	0,93	0,96	0,90
Wirtschaftskrise	Ego	3,40	3,51	3,44	3,56
Afghanistan	Ego	2,84	2,42	2,37	2,50

Quelle: GLES, eigene Zusammenstellung

Bei der weiteren Aufgliederung der ehemaligen Wähler ist auffällig, dass in der Gruppe der kurzfristig abgewanderten Wähler die Differenzen zwischen der erwarteten Einstellung der SPD und der eigenen Einstellung größer sind, als bei den verlorenen Wählern. Diese tendieren in ihren Vorstellungen zudem nur gemäßigt mehr zum Abbau von Kernenergie und mehr sozialstaatlichen Leistungen, wo sie weiterhin hinter der Einschätzung der SPD-Positionen zurück bleiben. In Anbetracht der vielfach angemahnten

Verluste der SPD durch DIE LINKE, welche augenscheinlich das bessere, weil stärker sozial ausgelegte Profil bot, ist dies ein sehr überraschendes Ergebnis. Auch hier bestätigt sich die bereits geäußerte Vermutung, dass eine Transformation der SPD hin zum stärkeren Eintreten für soziale Gerechtigkeit dieser nicht gut tun würde. Hingegen scheint sich die Mehrheit geringere Steuern zu wünschen.

An dieser Stelle ist jedoch abermals anzumerken, dass es im Datensatz eine Verzerrung zur höheren Bildungs- und damit auch Einkommenschicht gibt, Arbeitslose nicht genügend repräsentiert werden und die Fragestellung „Manche wollen weniger Steuern und Abgaben, auch wenn das weniger sozialstaatliche Leistungen bedeutet, andere wollen mehr sozialstaatliche Leistungen, auch wenn das mehr Steuern und Abgaben bedeutet“ aufgrund der nicht genauen Benennung sozialstaatlicher Leistungen ein bestimmtes Antwortverhalten provoziert.

Als wichtigste Probleme wurden von allen betrachteten Gruppen die Wirtschaftskrise (36,8 Prozent loyal und 32,4 Prozent ehemalige SPD-Wähler) und Arbeitslosigkeit (35,6 Prozent und 32,4 Prozent) genannt. Abseits von diesen ist kein Problem mit einer besonderen Nennungshäufung anzuführen.

Lösungskompetenzen werden der SPD dabei vor allem durch die Gruppe der loyalen SPD-Wähler zugesprochen. Diese trauen ihr zu 46,1 Prozent zu die mit der Wirtschaftskrise verbundenen Probleme zu lösen. Dass die SPD die richtige Partei sei um die Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen, glaubten sogar 56,9 Prozent der loyalen SPD-Anhänger. Auffällig ist, dass die anderen Parteien insgesamt nur selten benannt wurden, wenn es um die Frage ging, welche Partei die Probleme zu lösen vermag. So war die zweithäufigste Nennung bei den loyalen SPD-Wählern „keine Partei“ (Wirtschaftskrise: 22,6 Prozent; Arbeitslosigkeit: 21,8 Prozent). Eine Antwort, die auch die ehemaligen Wähler eindeutig favorisierten (28,8 Prozent und 30,6 Prozent) und welche der SPD nur noch Lösungskompetenzen im gleichen Maße zutrauen wie „keiner Partei“. Diese benannten zudem die CDU ver-

²⁵ Ebenfalls eine 11er Skala mit den Achsenwerten „1“ „Weiterer Ausbau der Kernenergie“ und „11“ „Sofortige Abschaltung aller Kernkraftwerke“.

stärkt (23,3 Prozent bei Wirtschaftskrise und 16 Prozent bei Arbeitslosigkeit), welche aber insgesamt trotzdem hinter der SPD zurückblieb. Der Zusammenhang zwischen der vermuteten Lösungskompetenz und der Gruppenzugehörigkeit ist signifikant, aber gemäßigt.

Die bei den ehemaligen Wählern der SPD herausgefundenen Verhältnisse spiegeln sich auch in der weiteren Gruppenunterscheidung wieder. So gleichen sich die Gruppe der kurzfristig abgewanderten Wähler und die der ehemaligen Wähler in Bezug auf das wichtigste Problem und dessen Lösungskompetenz. Die CDU spielt bei diesen insgesamt nur eine geringe Rolle und die SPD bleibt weiterhin mit hohen Werten vertreten. Das Blatt wendet sich jedoch bei Betrachtung der verlorenen Wähler. Diese wiesen der SPD nur in einem geringen Maße noch Lösungskompetenz in den beiden Primärfeldern zu, so dass sie bei diesen hinter die CDU zurück fällt.

Auch aus der Betrachtung der Issues kann deshalb gefolgert werden, dass die SPD weiterhin gute Chancen hat Teile ihrer ehemaligen Wähler wieder für sich zu gewinnen.

IV. Ausblick

Die Frage, wie es mit der SPD weitergehen soll und kann, haben sich in den Wochen und Monaten nach der Bundestagswahl 2009 nicht nur die SPD-Führung und deren Mitglieder gestellt. Fest steht, dass es bei einem Wahlergebnis von nur 23 Prozent Veränderungen geben muss, wenn sich die SPD weiterhin als Volkspartei mit einem entsprechenden Wähleranteil behaupten möchte. Veränderungen in der SPD allein würden jedoch nicht ausreichen, um möglichst große Anteile der ehemaligen Wähler zurückzugewinnen. Gleichsam muss ein gewisses Basispotenzial bei den ehemaligen Wählern vorausgesetzt werden, aus dem die SPD bei künftigen Wahlen zurückgewinnen kann, ohne die noch verbliebenen Wähler zu verschrecken.

Der vorliegende Beitrag verfolgte das Ziel, die ehemaligen und loyalen Wähler auf ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu untersuchen. Darüber hinaus wurde evaluiert, inwiefern

die ehemaligen Wähler Eigenschaften aufweisen, die sie als Potenzial zur Rückgewinnung durch die SPD ausweisen.

Anhand der Analysen wurde so gezeigt, dass die bei der Wahl abgewanderten Wähler nicht alle zwingend endgültig verloren sind. So konnte in etwa die Hälfte der ehemaligen SPD-Wähler der Gruppe der nur kurzfristig abgewanderten Wähler zugeordnet werden. Diese zeichnet aus, dass sie mit dem Kanzlerkandidaten Frank-Walter Steinmeier nur bedingt einverstanden waren und der SPD weiterhin große Kompetenzen bei der Lösung der aus ihrer Sicht wichtigsten Problemen der Bundesrepublik Deutschland zuweisen.

In der Analyse wurde ferner gezeigt, dass insbesondere bei den Positionen zur Sozialstaatlichkeit und steuerlichen Themen die Wähler nicht, wie bisher angenommen, eine stärkere Einstellung hin zur sozialen Gerechtigkeit aufweisen.

Eine, von der SPD immer wieder angedachte Lösung, in Form einer Transformation in Richtung einer besseren Linken wäre deshalb auf Basis dieser Daten als ein Schritt in die falsche Richtung zu werten.

Programmatisch scheint die SPD also nicht besonders viel falsch zu machen. Für zukünftige Wahlen gilt es folglich einen Kanzlerkandidaten zu finden, dem das Kanzleramt eher zugetraut wird als Steinmeier, den Wählern Differenzen zwischen den einzelnen Parteien – und vor allem die eigene Abgrenzung zur CDU und zur Partei DIE LINKE – aufzuzeigen und als starke Oppositionspartei zu brillieren.

Vertrauen ist gut, Nachzählung ist besser – Zur Verfassungsmäßigkeit von Wahlcomputern bei Bundestagswahlen

Maximilian Eßer*

I. Einleitung

Obwohl sich die Wahl mit Stimmzetteln in Deutschland seit Jahrzehnten bewährt hat, stellt sich die Frage, ob die Möglichkeiten des „Electronic Governments“¹ dazu genutzt werden sollten, das Wahlverfahren „an den Zeitgeist einer modernen Informationsgesellschaft“² anzupassen. So ist der Einsatz von Wahlcomputern eine neue Form der Stimmabgabe, die bereits als Vorläufer für sog. Internetwahlen gilt³. Rechtliche Grundlage für den Einsatz von Wahlcomputern ist § 35 Abs. 1 Bundeswahlgesetz⁴ (BWG), der besagt, dass Wahlgeräte zur Erleichterung der Abgabe und Zählung der Stimmen anstelle von Stimmzetteln und Wahlurnen verwendet werden

können⁵. Mit der Bundeswahlgeräteverordnung⁶ (BWahlGV) wurde die Verordnungsermächtigung des § 35 Abs. 3 BWG umgesetzt und die Durchführung der Wahl an rechnergesteuerten Wahlgeräten näher konkretisiert.

Bei sog. „digitalen Wahlgeräten“⁷ erfolgt die Stimmabgabe durch das Berühren einer Benutzeroberfläche, die dem Erscheinungsbild eines Papierstimmzettels nachempfunden ist. Der Wähler kann durch Tastendruck Parteien und Kandidaten auswählen oder bewusst eine ungültige Stimme abgeben. Die Stimmen werden softwaregesteuert verarbeitet und ausschließlich in der „elektronischen Urne“⁸, einem Stimmspeichermodul (EPROM⁹), digital registriert, welches nach der Wahl mit Hilfe eines Personalcomputers ausgelesen wird.

Zwar weisen Wahlcomputer gewisse Vorteile gegenüber der traditionellen Stimmzettelswahl auf¹⁰, jedoch sind sie in Hinblick auf ihre Manipulati-

* Der Verfasser ist Student der Rechtswissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung.

¹ Kurz „E-Government“, welches die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien bezeichnet, so die „Speyrer Definition“, vgl. *Schäffer*, in: Benz (Hrsg.), FS für König, 2004, 495 (496).

² *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., 2009, § 35 Rn. 7.

³ Zur Zulässigkeit von Internetwahlen vgl. *Rieß*, MMR 2000, 73 ff.; *Will*, Internetwahlen. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, 2002 S. 5 ff.; *Bremke*, LKV 2004, 102 ff.; *Khorrami*, Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 13 ff.; *Morlok*, in: Dreier, Art. 38 Rn. 127; *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., 2009, § 35 Rn. 10 m.w.N.

⁴ Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.7.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 5.8.2009 (BGBl. I S. 2687).

⁵ § 35 Abs. 2 BWG schreibt dazu ein zweistufiges Genehmigungsverfahren durch das Bundesinnenministerium vor: Es bedarf zunächst einer Bauartzulassung auf Antrag des Herstellers sowie einer Verwendungsgenehmigung vor der Wahl.

⁶ Verordnung über den Einsatz von Wahlgeräten bei Wahlen zum Deutschen Bundestag und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland vom 3.9.1975 (BGBl. I S. 2459), zuletzt geändert durch Verordnung vom 20.4.1999 (BGBl. I S. 749).

⁷ In Abgrenzung zu Stimmenzählgeräten mit elektro-mechanisch betriebenen Zählwerken, vgl. *Schönauf*, Elektronische Demokratie, 2007, S. 52.

⁸ *Schönauf*, Elektronische Demokratie, 2007, S. 53.

⁹ Erasable Programmable Read Only Memory.

¹⁰ So wird die schnellere Ermittlung des Wahlergebnisses, das erwartete Einsparpotenzial, sowie die Verhinderung der Abgabe ungewollt ungültiger Stimmen angeführt, vgl. *Schulzki-Haddouti*, Das Parlament, 24.04.2006, Nr. 17-18, S. 2; *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., 2009, § 35 Rn. 2.

ons¹¹ und Sicherheitsrisiken¹² keinesfalls unbedenklich. So erscheint es problematisch, dass bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 etwa zwei Millionen Wähler ihre Stimme an rund 1.850 zugelassenen Wahlgeräten¹³ vom Typ ESD1 und ESD2¹⁴ der Firma Nedap abgegeben haben.

Nachdem die Wahleinsprüche zweier Beschwerdeführer erfolglos blieben¹⁵, legten diese jeweils eine Wahlprüfungsbeschwerde gem. Art. 41 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 3, 48 BVerfGG beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein und beantragten im Wesentlichen, die Wahlen in jenen Wahlkreisen für ungültig zu erklären, in denen mittels Wahlcomputern gewählt wurde und die Wiederholung der Wahl insoweit anzuordnen.

In seinem Urteil vom 3. März 2009 hat das BVerfG nicht nur die Verwendung der Nedap-Wahlcomputer bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag, sondern auch die zugleich angegriffene Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV) wegen Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 38 GG i.V.m. Art. 20

Abs. 1 und Abs. 2 GG für verfassungswidrig erklärt¹⁶.

Aus Anlass dieser Entscheidung wird im Folgenden die Zulässigkeit von Wahlcomputern bei Bundestagswahlen in Hinblick auf ihre Verfassungsmäßigkeit erörtert, wobei an geeigneter Stelle auf die entsprechenden Ausführungen des BVerfG eingegangen wird.

II. Die Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes von Wahlcomputern bei Bundestagswahlen

Eine der in Art. 20 Abs. 1 GG normierten Grundentscheidungen des Grundgesetzes ist das Demokratieprinzip¹⁷. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG konkretisiert dieses, indem er das Volk zum Träger der Staatsgewalt erklärt und damit den Grundsatz der Volkssouveränität festlegt, der zum unantastbaren Bestand des Verfassungsrechts (Art. 79 Abs. 3 GG) gehört. Die Ausübung der Staatsgewalt erfolgt gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG durch das Volk selbst in Wahlen und Abstimmungen oder durch besondere, demokratisch legitimierte Staatsorgane. Nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie wird das Volk vom gewählten Parlament, dem Bundestag, vertreten¹⁸. Die Wahl ist „grundlegender Legitimationsmodus der staatlichen Gewalt“ und „zentrales Verfahren der demokratischen Willensbildung“¹⁹. Sie umfasst grundsätzlich den gesamten Wahlvorgang, von der Aufstellung der Bewerber über die Stimmabgabe und Feststellung der abgegebenen Stimmen bis zur Verteilung der Abgeordnetensitze²⁰.

Demokratische Legitimation bedeutet dabei, dass die Äußerungen der Staatsgewalt ihren Ausgangspunkt im Willen des Volkes haben und somit durch das Volk begründet und gerechtfertigt

¹¹ So gelang es dem Chaos Computer Club Berlin (CCC) und der niederländischen Initiative „Wij vertrouwen stemcomputers niet“, einen Wahlcomputer vom Typ ES3B des niederländischen Herstellers Nedap ohne Schwierigkeiten innerhalb weniger Minuten in einen Schachcomputer umzuprogrammieren. Durch Austausch der Software konnten die Hacker zudem abgegebene Wählerstimmen manipulieren, vgl. den Bericht „Nedal/Groenendaal ES3B voting computer – a security analysis“ unter <http://wijvertrouwenstemcomputers-niet.nl/images/9/91/Es3b-en.pdf> (Abrufdatum: 06.02.2010); zusammenfassend *Viefhues*, MMR 2007, Heft 8, XXIV f.

¹² Bei allen vom CCC getesteten Wahlcomputern ließen sich in einigen Metern Abstand elektromagnetische Emissionen nachweisen, die nur auftraten, wenn bestimmte Zeichen auf dem Display des Wahlcomputers geschrieben wurden, vgl. *Sietmann*, c’t 22/2006, 52.

¹³ Vgl. BT-Drucks. 16/5194, S. 6 f.

¹⁴ Die eingesetzten Wahlgeräte sind im wesentliche baugleich mit denen des Typs ES3B, vgl. *Sietmann*, c’t 22/2006, 52.

¹⁵ Beschluss des BT vom 14.12.2006, PIPR 16/73 S. 7259.

¹⁶ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 vom 3.3.2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20090303_2bv-c000307.html (Abrufdatum: 06.02.2010).

¹⁷ Zu diesem „Staatsstrukturprinzip“ vgl. *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 Rn. 88.

¹⁸ *Stern*, StaatsR II, 2. Aufl., 1984, § 25 II 1 b, c.

¹⁹ *Morlok*, in: Dreier, Art. 38 Rn. 51.

²⁰ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 38, Rn. 2; *Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: HdBStR III, 3. Aufl., 2005, § 45 Rn. 17.

sein müssen²¹. Der Grundsatz der personellen demokratischen Legitimität verlangt, dass „eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk über die von diesem gewählte Vertretung zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern“²² besteht. An der Wahlurne manifestiert sich der „*status activus*“²³ des Bürgers, bei dem der Einzelne seine Freiheit „im und für den Staat“²⁴ im Gemeininteresse im Rahmen von Verfahren ausübt. Eine wichtige Aufgabe der Legislative und Exekutive besteht deshalb darin, das Verfahren der Stimmabgabe verfassungsgemäß zu gestalten und seine ordnungsgemäße Durchführung zu gewährleisten. Nur so sichert der demokratische Staat seine eigene Legitimationsgrundlage.

1. Die Unvereinbarkeit mit den geschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG

Das Demokratiegebot wird durch die in Art. 38 Abs. 1 GG genannten Wahlrechtsgrundsätze konkretisiert²⁵. Da das Grundgesetz kein Wahlsystem ausdrücklich vorschreibt, obliegt dem Gesetzgeber die Ausgestaltung des Wahlrechts in den Grenzen der Wahlrechtsgrundsätze²⁶. Diese Gewährleistungen beinhalten das Recht, „an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen“²⁷. So sind die Wahlrechtsgrundsätze zwar Normen des objektiven Verfassungsrechts, deren Verlet-

zung zunächst im Wahlprüfungsverfahren nach Art. 41 GG gerügt werden muss, jedoch auch subjektive Rechte des „*status activus*“²⁸. Der Regelungsvorbehalt des Art. 38 Abs. 3 GG dient der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Wahlrechtsgrundsätze. Im Gegenzug müssen die Vorschriften des BWG und der BWahlGV mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen.

a) Allgemeinheit und Unmittelbarkeit der Wahl

Der Grundsatz der Allgemeinheit knüpft an den Volksbegriff (Art. 28 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) an und besagt, dass grundsätzlich²⁹ alle Staatsbürger ohne Ansehen von Geschlecht oder Stand an der Wahl teilnehmen können müssen³⁰. Als Anwendungsfall des in Art. 3 Abs. 1 GG normierten allgemeinen Gleichheitssatzes³¹ verbietet er, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Wahl auszuschließen. Hingegen verbürgt der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl, dass zwischen der Entscheidung des Wählers und dem Wahlergebnis keine weiteren politischen Willensentscheidungen³² oder Personen, wie beispielsweise Wahlmänner³³ mehr treten dürfen. In Hinblick auf diese beiden Wahlrechtsgrundsätze erscheint es problematisch, dass beim Einsatz von Wahlcomputern die Stimmdateien von außen nicht überprüfbar verarbeitet und elektronisch gespeichert werden. Indem Stimmspeicherung und -auszählung ausschließlich in einer Art „Blackbox der Demokratie“³⁴ stattfinden, kommt es zu einer Dokumentationslücke im Wahlver-

²¹ Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HdBSr II, 3. Aufl., 2004, § 24 Rn. 12.

²² BVerfGE 83, 60 (73); vgl. auch 47, 253 (275 f.); 107, 59 (87 f.).

²³ Auch als Teilnahmerecht bezeichnet, vgl. Starck, Teilnahmerechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 2, 2006, § 41 Rn. 2.

²⁴ Pieroth/Schlink, Staatsrecht II, 25. Aufl., 2009, Rn. 83.

²⁵ Trute, in: v. Münch/Kunig, Art. 38 Rn. 106.

²⁶ Morlok, in: Dreier, Art. 38 Rn. 58 m.w.N.; Laut Magiera, in: Sachs, Art. 38 Rn. 28 kann die Festlegung des Wahlsystems zu Modifizierungen der Wahlrechtsgrundsätze führen; Erichsen, in: Jura 1983, 635 (636) spricht daher von einer Wechselwirkung zwischen Wahlrechtsgrundsätzen und Wahlsystem.

²⁷ BVerfGE 89, 155 (171 f.); 97, 350 (368).

²⁸ Vgl. Badura, in: BK, Anh. z. Art. 38: BWahlG Rn. 32 f.; Schneider, in: AK-GG, Art. 38 Rn. 73.

²⁹ Zu den Ausnahmen vgl. Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rn. 122.

³⁰ Schreiber, BWahlG, 8. Aufl., 2009 § 1 Rn. 4; Starck, Teilnahmerechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. 2, 2006, § 41 Rn. 44.

³¹ BVerfGE 1, 208 (242); 11, 266 (271); 71, 81 (94).

³² BVerfGE 3, 45 (50); 21, 355 (356).

³³ BVerfGE 7, 63 (68); 47, 253 (279); vgl. Magiera, in: Sachs, Art. 38 Rn. 83.

³⁴ Schreiber, BWahlG, 8. Aufl., 2009 § 35 Rn. 7.

fahren. So kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass eine Stimme in ihrer informationstechnischen Verarbeitung auf Grund eines unbeabsichtigten Softwarefehlers oder aber einer absichtlichen Manipulation verfälscht wird³⁵. Sofern eine Stimme gar nicht gezählt wird, ist der entsprechende Wähler von der Wahl ausgeschlossen und der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verletzt. Durch eine Manipulation der Stimmzuordnung wird zudem zwischen Stimmabgabe und Zuordnung der Stimme zu einem Wahlvorschlag die Willensentscheidung des Manipulators geschaltet. Ein solcher Missbrauch tangiert den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl³⁶. In seinem Urteil vom 3. März 2009 äußert sich das BVerfG nicht zu den Grundsätzen der Allgemeinheit und Unmittelbarkeit der Wahl. Vielmehr behandelt es die Frage der korrekten Auszählung als Problem der Transparenz im Rahmen des Öffentlichkeitsgrundsatzes³⁷.

b) Freiheit und Geheimheit der Wahl

Die Freiheit der Wahl gewährt, dass die Stimmabgabe ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung erfolgen kann³⁸. Die Wahlbeeinflussung durch Private als Grundrechtsausübung ist grundsätzlich mit der Wahlfreiheit vereinbar³⁹, sofern nicht mit Mitteln des Zwangs oder ähnlich schwerwiegend auf die Wahlentscheidung Einfluss genommen wird⁴⁰. Durch einen manipulierten Wahlcomputer kann der Wählerwille vor der Stimmabgabe jedoch nicht beeinflusst werden. Technisch ist es nur möglich, erst

nach der Abgabe der Stimme auf die Entscheidung des Wählers einzuwirken, indem seine Stimme gelöscht oder umgeleitet wird. Insofern liegt keine Verletzung der Wahlfreiheit vor⁴¹.

Jedoch ist für die Durchsetzung des Freiheitsgrundsatzes die Beachtung des mit ihm eng verbundenen⁴² Grundsatzes der Geheimheit der Wahl unablässig. Die Geheimheit der Wahl „stellt den wichtigsten institutionellen Schutz der Wahlfreiheit dar“⁴³. Allein der Wähler hat das Recht, den Inhalt seiner eigenen Wahlentscheidung bei der Stimmabgabe zu kennen. Als Einrichtung des objektiven Rechts⁴⁴ verpflichtet die Geheimheit der Wahl den Staat dazu, die dafür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen⁴⁵. Doch senden – wenngleich auch manipulationsfreie – Wahlcomputer auf verschiedenen UKW-Frequenzen Signale aus, die innerhalb von wenigen Metern empfangen werden können, so sind womöglich Rückschlüsse auf das Wahlverhalten der Wähler möglich⁴⁶. Da so die Geheimheit der Wahl verletzt wird, ist nicht sichergestellt, dass der Bürger innerlich frei seine Stimme abgeben kann, so dass mithin auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl vorliegt. Ob der Einsatz von Wahlcomputern die Geheimheit der Wahl verletzt, erörtert das BVerfG in seiner Entscheidung nicht.

c) Gleichheit der Wahl

Das Prinzip der Gleichheit der Wahl sichert die von dem Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger ab und damit deren Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes durch Wahlen⁴⁷. Sah das BVerfG den Grundsatz der Wahlgleichheit zunächst als identischen Anwendungsfall des allge-

³⁵ Will, NVwZ 2009, 700.

³⁶ Will, NVwZ 2009, 700.

³⁷ Vgl. Mähner, Anmerkung zu BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, in: ZJS 2009, 733 (734).

³⁸ BVerfGE 7, 63 (69 f.); 66, 369 (380); 95, 335 (350); vgl. Erichsen, in: Jura 1983, 635 (639).

³⁹ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 18.03.1997 - 15 A 6240/96, NVwZ-RR 1998, 196; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rn. 128; Magiera, in: Sachs, Art. 38 Rn. 88.

⁴⁰ Grenzen ergeben sich aus den Bestimmungen des Strafrechts über die Nötigung (§ 108 StGB), Täuschung (§ 108 a StGB) und Bestechung (§ 108 b StGB) von Wählern. Vgl. BVerfGE 21, 196 (198); 66, 369 (189); Magiera, in: Sachs, Art. 38 Rn. 89.

⁴¹ So auch Schiedermaier, JZ 2007, 162 (167).

⁴² Vgl. BVerfGE 5, 85 (232); Piero, in: Jarass/Piero, § 38 Rn. 9; Trute, in: v. Münch/Kunig, Art. 38 Rn. 36.

⁴³ BVerfGE 99, 1 (3).

⁴⁴ Morlok, in: Dreier, Art. 38 Rn. 115 m.w.N.

⁴⁵ Trute, in: v. Münch/Kunig, Art. 38 Rn. 66, 69 f.

⁴⁶ Vgl. Schiedermaier, in: JZ 2007, 162 (168) m.w.N.

⁴⁷ Vgl. Schreiber, BWahlG, 8. Aufl., 2009, § 1 Rn. 42.

meinen Gleichheitssatzes an⁴⁸, hat es nunmehr in Übereinstimmung mit einem Teil der Literatur⁴⁹ seine bisherige Rechtsprechung aufgegeben und Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als speziellen Gleichheitssatz anerkannt⁵⁰. Die Gleichheit der Wahl gebietet nicht nur, dass jeder Wahlberechtigte die gleiche Anzahl von Stimmen haben darf und dass die abgegebenen Stimmen bei der Auszählung alle gleich zählen (Zählwertgleichheit)⁵¹, sondern auch, „dass jede gültig abgegebene Stimme im Rahmen des Wahlsystems den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis hat“⁵² (Erfolgswertgleichheit)⁵³. Werden Stimmen durch eine Manipulation an einem Wahlcomputer abgefangen und gar nicht erst einer Partei zugeschlagen, sondern direkt gelöscht, so sind sowohl ihr Zählwert als auch Erfolgswert beeinträchtigt.

Die Gleichheit der Wahl verpflichtet den Gesetzgeber außerdem dazu, durch geeignete Regelungen den „typischen Zählfehlern“⁵⁴ bei der Ermittlung des Wahlergebnisses entgegenzuwirken und ein Verfahren zu schaffen, bei dem Zweifel an der Richtigkeit der Stimmauszählung überprüft und das Ergebnis gegebenenfalls korrigiert werden kann⁵⁵. Jedoch enthält die BWahlGV keine Regelung hinsichtlich der Nachprüfung des Wahlergebnisses. Da die Stimmen ausschließlich auf dem internen Stimmspeichermodul registriert werden, ist eine vom Wahlergebnis unabhängige Nachzählung der per Wahlcomputer abgegebenen Stimmen unmöglich, so dass auch darin eine

Verletzung der Gleichheit der Wahl zu sehen ist⁵⁶.

2. Die Unvereinbarkeit mit ungeschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen

Für die Überprüfung der Zulässigkeit von Wahlcomputern sind ebenso Normen des ungeschriebenen Verfassungsrechts heranzuziehen.

Das „Inkorporationsgebot“⁵⁷ des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG besagt, dass das Grundgesetz nur durch ein Parlamentsgesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Dieses Verbot formeller⁵⁸ Verfassungsdurchbrechungen bringt zum Ausdruck, dass sich die Suche nach Normen von Verfassungsrang außerhalb der Verfassungsurkunde erübrigt⁵⁹. Jedoch schließt die Bindung an die geschriebene Verfassung nach überwiegender Ansicht⁶⁰ die Existenz ungeschriebenen Verfassungsrechts nicht aus. Zwar variiert die Terminologie zwischen „Verfassungsergänzung“⁶¹, „stillschweigendem mitgeschriebenem Verfassungsrecht“⁶² und „Verfassungsgewohnheitsrecht“⁶³, allerdings wird stets vorausgesetzt, dass ein solches Recht strikt an geschriebenes Verfassungsrecht anknüpfen muss⁶⁴. Da die Verfassung kein

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 1, 208 (242); 3, 383 (391); 18, 172 (180); 85, 148 (157); *Erichsen*, in: Jura 1983, 635 (642).

⁴⁹ Vgl. *Frowein*, in: AöR 99 (1974), 72 (81); *Murswiek*, JZ 1979, 48 (50); *Mahrenholz*, Über den Satz vom zwingenden Grund, in: Pfeiffer (Hrsg.), FG für Graßhof, 1998, 69 (71).

⁵⁰ BVerfGE 99 1 (8 ff.); Vgl. *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 Rn. 130; *Morlok*, in: Dreier, Art. 38 Rn. 98; *Pauly*, in: AöR 123 (1998), 232 (250); *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Art. 38 Rn. 53.

⁵¹ *Seifert*, Bundeswahlrecht, 1976, Art. 38 GG Rn. 23.

⁵² BVerfGE 11, 351 (360).

⁵³ Vgl. *Frotscher*, in: DVBl. 1985, 917 (925 ff.); *Lenz*, in: AöR 121 (1996), 337 (353 f.); *Magiera*, in: Sachs, Art. 38 Rn. 90.

⁵⁴ BVerfGE 85, 148 (158).

⁵⁵ BVerfGE 85 a.a.O.

⁵⁶ So auch *Schiedermair*, in: JZ 2007, 162 (167).

⁵⁷ *Dreier*, in: Dreier, Art. 79 I Rn. 21.

⁵⁸ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, Art. 79 Rn. 5; *Dreier*, in: Dreier, Art. 79 I Rn. 20; *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 79 Abs. 1 Rn. 6.

⁵⁹ *Ehmke*, in: AöR 79 (1953/54), 385 (396 f.); *Bauer/Jestaedt*, Das Grundgesetz im Wortlaut, 1997, S. 7; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Rn. 697.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 2, 380 (403); *Huber*, Probleme des ungeschriebenen Verfassungsrechts, in: ders. (Hrsg.) Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, 329 (332); *Voigt*, in: VVDStRL 10 (1952), 33 (37 f.); dem Verfassungsgewohnheitsrecht ablehnend gegenüber *Tomuschat*, Verfassungsgewohnheitsrecht?, 1972, S. 88 ff.; *Blankenagel*, Tradition und Verfassung, 1987, S. 172 ff.

⁶¹ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Rn. 34.

⁶² *Küchenhoff*, in: AöR 82 (1957), 413 (416).

⁶³ *Stern*, StaatsR I, 2. Aufl., 1984, § 4 I 6.

⁶⁴ Vgl. *Šarčević*, Das Bundesstaatsprinzip, 2000, S. 85, m.w.N.

„lückenloses“ System ist, bedarf sie der Ergänzung durch ungeschriebenes Verfassungsrecht, welches aber niemals losgelöst von der Verfassung ent- oder bestehen kann, sondern immer nur als Vervollständigung oder Fortbildung der geschriebenen Verfassungsprinzipien⁶⁵. Es handelt sich dabei um Rechtssätze, die vom Normgeber mitgesetzt, aber nicht fixiert wurden⁶⁶ oder die er als selbstverständlich verstanden hat⁶⁷. Normerzeugend wird der ungeschriebene Rechtssatz jedoch erst mit seiner Anerkennung durch das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“⁶⁸.

Zum ungeschriebenen Verfassungsrecht zählen auch Normen des ungeschriebenen Wahlrechts⁶⁹. Ungeschriebene Wahlrechtsgrundsätze, an denen sich der Einsatz von Wahlcomputern messen ließe, sind die Öffentlichkeit der Wahl sowie die Amtlichkeit der Wahldurchführung.

a) Öffentlichkeit der Wahl

Dass die Öffentlichkeit der Wahl nicht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt wird, ergibt sich daraus, dass sie eine nicht begründungsbedürftige Selbstverständlichkeit darstellt, die sich aus anderen Verfassungsprinzipien herleiten lässt

und im einfachen Wahlrecht⁷⁰ genannt wird⁷¹. Öffentlichkeit hat nicht nur eine symbolische Bedeutung, die darin besteht, dass sich der Bürger öffentlich als Souverän erfährt⁷², sondern sie ist auch ein wichtiger „Integrationsfaktor“⁷³. Ohne kontrollierende Öffentlichkeit gibt es keine von der Volkssouveränität geprägte Demokratie⁷⁴. Im Wahlverfahren gibt die Öffentlichkeit den Bürgern das Recht, sich zu vergewissern, dass es nicht zu einer Wahlmanipulation „hinter verschlossenen Türen“⁷⁵ kommt.

In seinem Urteil erklärt das BVerfG, dass der Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte „insbesondere“⁷⁶ am Maßstab der Öffentlichkeit der Wahl zu messen sei.

Es leitet den Öffentlichkeitsgrundsatz aus den in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geregelten Grundsätzen der Demokratie, der Republik und des Rechtsstaats ab⁷⁷.

Das Gericht betont, dass der „Akt der Übertragung der staatlichen Verantwortung auf die Parlamentarier einer besonderen Kontrolle unterliegt“⁷⁸. Das Demokratieprinzip gebiete, dass sich das Wahlvolk selbst zuverlässig von der Rechtmäßigkeit des Wahlaktes überzeugen können müsse⁷⁹. Ebenso verlange das Rechtsstaatsprinzip die Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlicher Machtausübung⁸⁰. Der Grundsatz der

⁶⁵ Das BVerfG spricht in BVerfGE 2, 380 (403) einerseits von „Sätzen der geschriebenen Verfassung“ und daneben von „gewissen, sie verbindenden, innerlich zusammenhaltenden Grundsätzen und Leitlinien, die der Verfassungsgeber, weil sie das vorverfassungsmäßige Gesamtbild geprägt haben, (...) nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat“.

⁶⁶ Voigt, in: VVDStRL 10 (1952), 33 (43); Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 96.

⁶⁷ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Rn. 21; zur Unterscheidung von nicht fixierten und als selbstverständlich vorausgesetzten Rechtssätzen vgl. eingehend Wolff, Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz, 2000, S. 404 ff.

⁶⁸ Stern, StaatsR I, 2. Aufl., 1984, § 4 I 6.

⁶⁹ So gelten die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als ungeschriebenes Verfassungsrecht für Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen Bereich sowie für Volksentscheide, vgl. BVerfGE 47, 253 (276); 51, 222 (234).

⁷⁰ Vgl. bspw. §§ 10, 31 BWG sowie §§ 1, 2, 20, 54, 84 BWO.

⁷¹ Gröschner, in: VVDStRL 63 (2003), 344 (351); Leder, in: DÖV 2002, 648 (653); Karpen, Elektronische Wahlen, 2005, S. 31; zusammenfassend auch Steffani, Parlamentarische Demokratie, in: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, 2. Aufl., 1973, S. 17 ff.

⁷² Karpen, Elektronische Wahlen, 2005, S. 31.

⁷³ NRW VerfGH, in: NVwZ 1991, 1175 (1179).

⁷⁴ Morlok, in: Badura/Dreier, FS 50 Jahre BVerfG, 559 (574).

⁷⁵ BAG, Beschluss vom 15.11.2000 – 7 ABR 53/99 S. 3.

⁷⁶ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 105. Weitere mögliche Prüfungsmaßstäbe werden somit nicht explizit ausgeschlossen. Zwischen den Wahlrechtsgrundsätzen besteht indes keine Rangfolge, vgl. BVerfGE 99, 1 (13).

⁷⁷ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 107.

⁷⁸ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 106; so auch schon BVerfGE, NVwZ 2008, 991 (992).

⁷⁹ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 108.

⁸⁰ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 110.

Öffentlichkeit der Wahl ergebe sich zudem aus dem Republikprinzip, dem es entspreche, dass die Wahl als gemeinschaftliche Angelegenheit aller Bürger von jedem Bürger kontrolliert werden könne⁸¹. Mag sich die Verankerung des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip leicht erschließen, bleibt die Herleitung aus dem Republikprinzip hingegen begründungsbedürftiger. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass dem Republikbegriff unterschiedliche Inhalte zugeschrieben werden. Nach überwiegender Ansicht in der Literatur⁸² besagt das Republikprinzip „nicht mehr und nicht weniger“⁸³, dass das Staatsoberhaupt kein Monarch sein dürfe. Weitere Bedeutungen, die dem Republikprinzip traditionell zugeschrieben würden, seien in den Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaats aufgegangen⁸⁴.

Hingegen erblickt eine historisch begründete Auffassung im Republikprinzip weitere materiell-rechtliche Elemente, die sich aus dem Gemeinwesen, der *res publica*, herleiten ließen⁸⁵. Republik sei „als Name für das Ganze“⁸⁶ der freiheitlich verfassten Ordnung zu betrachten, die an das öffentliche Interesse ausgerichtet sei, welches durch demokratische Willensbildung immer wieder neu konkretisiert werden müsse⁸⁷. Das BVerfG scheint zur Herleitung des Öffentlichkeitsgrundsatzes dieser zuletzt genannten Deutung des Republikprinzips gefolgt zu sein⁸⁸.

Dem Gericht zufolge erfordert der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, dass „die wesentlichen Schritte von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können“⁸⁹. Problematisch erscheint beim Einsatz von Wahlcomputern, dass die Entgegennahme der Wählerstimmen und die Berechnung des Wahlergebnisses auf einem Rechenvorgang beruht, der von außen und für Personen ohne computertechnische Spezialkenntnisse nicht überprüfbar ist. So sind Softwarefehler nur schwer erkennbar und verfügen über eine „große Breitenwirkung“⁹⁰. Angesichts der „Manipulierbarkeit und Fehleranfälligkeit elektronischer Wahlgeräte“⁹¹ erscheinen also besondere Vorkehrungen zur Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl notwendig. So sieht das BVerfG durch die BWahlGV den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl verletzt, „weil sie bei der Verwendung rechnergesteuerter Wahlgeräte weder eine wirksame Kontrolle der Wahlhandlung noch eine zuverlässige Nachprüfbarkeit des Wahlergebnisses gewährleistet“⁹². Es genüge nicht, wenn anhand eines zusammenfassenden Papiausdrucks oder einer elektronischen Anzeige lediglich das Ergebnis des im Wahlgerät durchgeführten Rechenprozesses zur Kenntnis genommen werden könne⁹³. Die umfangreichen technischen und organisatorischen Sicherungsmaßnahmen seien „allein nicht geeignet, fehlende Kontrollierbarkeit der wesentlichen Schritte des Wahlverfahrens durch die Bürger zu kompensieren“⁹⁴. Das BVerfG erkennt zwar an, dass Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes durch gegenläufige Verfassungsprinzipien gerechtfertigt werden können⁹⁵, allerdings erblickt es hier keine derartigen kollidierenden Grundsätze. Insbesondere der Zweck, das Wahlergebnis in angemessener Zeit zu ermitteln, rechtfertige keine Einschränkung der Öffentlichkeit, da auch bei herkömmlichen Wahlen das vorläufige amtliche

⁸¹ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 109.

⁸² Herzog, in: Maunz/Dürig, Art. 20 Abschn. III Rn. 5 Dreier, in: Dreier, Art. 20 (Republik) Rn. 17; Sachs, in: Sachs, Art. 20 Rn. 9; Volkmann, in: Friauf/Höfling, Art. 20 (2. Teil) Rn. 11.

⁸³ Stern, StaatsR I, 2. Aufl., 1984, § 17 I 1.

⁸⁴ Vgl. Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1984, S. 121 f.; Schnapp, in: v. Münch/Kunig, Art. 20 Rn. 7.

⁸⁵ So Löw, in: DÖV 1979, 819 ff., ihm zustimmend Isensee, JZ 1981, 1 ff.

⁸⁶ Isensee, in: JZ 1981, S. 1 (8).

⁸⁷ Vgl. Gröschner, in: JZ 1996, 637 ff.; ders., Die Republik, in: HdBStR II, 3. Aufl., 2004, § 23 Rn. 40 ff.; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 Abs. 1 Rn. 14; Anderheiden, Gemeinwohl in Republik und Union, 2006, S. 225 ff.

⁸⁸ Ob sich aus dem Republikprinzip inhaltliche Anforderungen an den Öffentlichkeitsgrundsatz schließen lassen bezweifelt Will, in: JZ 2009, 700 mit Fn. 10.

⁸⁹ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 118.

⁹⁰ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 a.a.O.

⁹¹ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 a.a.O.

⁹² BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 145.

⁹³ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 120.

⁹⁴ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 124.

⁹⁵ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 126.

Endergebnis regelmäßig innerhalb weniger Stunden ermittelbar sei⁹⁶.

So kommt das BVerfG zu dem Schluss, dass die BWahlGV sowie die Verwendung der Wahlcomputer gegen den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verstoßen⁹⁷.

Die bereits vor der Entscheidung des BVerfG in der Literatur geäußerten Zweifel⁹⁸ an der Vereinbarkeit von Wahlcomputern und verfassungsrechtlichem Öffentlichkeitsprinzip hat das Gericht insoweit bestätigt.

b) Amtlichkeit der Wahldurchführung

Einen weiteren Prüfungsmaßstab ungeschriebenen Verfassungsrechts bildet die Amtlichkeit der Wahldurchführung. Die Abhaltung der Wahl ist eine öffentliche Aufgabe, deren Durchführung den Staatsorganen obliegt⁹⁹. Diese müssen die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen und die für den Wahlvorgang erforderlichen Einrichtungen und Mittel zur Verfügung stellen¹⁰⁰. Zur Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahlen bedient sich der Bund u.a. besonderer eigenständig und grundsätzlich weisungsunabhängig¹⁰¹ arbeitender Wahlorgane, zu denen etwa die Wahlleiter, Wahlvorstände und Schriftführer gehören¹⁰². Sie sind Amtsträger, die jedoch nicht der Exekutive zuzurechnen sind, so dass ihr Handeln erst nach der Wahl der besonderen Kontrolle des Wahlprüfungsverfahrens unterliegt¹⁰³.

Problematisch erscheint, dass die Prüfung von Wahlcomputern auf ihre Funktionstüchtigkeit vor der Wahl nicht zwingend durch die Gemeinde oder den Kreiswahlleiter erfolgen muss, sondern auch durch den Hersteller erfolgen kann (§ 7 Abs. 1 BWahlGV). Prinzipiell spricht nichts gegen die Inanspruchnahme Privater bei der Wahrnehmung von Staatsaufgaben, insbesondere der Durchführung von Wahlen¹⁰⁴. Allerdings muss der Staat dabei die tatsächliche Sachherrschaft über den Geschehnisablauf behalten¹⁰⁵. Soweit die Wahlorgane selbst nicht in der Lage sind, die eingesetzten Wahlcomputer auf Manipulationen hin zu überprüfen und die BWahlGV keine wirksame Kontrolle der einzelnen Wahlcomputer von staatlicher Seite gewährleistet, ist der Grundsatz der Amtlichkeit der Wahldurchführung verletzt. Das BVerfG verneint hingegen eine Verletzung der Amtlichkeit, indem es ohne nähere Begründung feststellt, eine erforderliche Kontrolle sei sichergestellt¹⁰⁶.

III. Rechtsfolge der Verfassungswidrigkeit: keine Ungültigkeitserklärung der Wahl

Da im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde die Rechtmäßigkeit des Mandatserwerbs überprüft wird, nimmt die überwiegende Ansicht¹⁰⁷ an, ein Wahleinspruch sei nur dann begründet, wenn Wahlfehler sich auf die Mandatsverteilung ausgewirkt haben können.

Dem BVerfG zufolge führt der sich aus dem Verfassungsverstoß ergebende Wahlfehler nicht zur Wiederholung der Wahl in jenen Wahlkreisen, in denen Wahlcomputer bei der Bundestagswahl

⁹⁶ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 130.

⁹⁷ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 153-156.

⁹⁸ Vgl. *Leder*, in: DÖV 2002, 648 (652); *Karpen*, Elektronische Wahlen, 2005, S. 32.; *Will*, in: CR 2008, 540 (542).

⁹⁹ *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., 2009, Einführung, Rn. 8.

¹⁰⁰ BVerfGE 20, 56 (113); 29, 154 (164); 41, 399 (414).

¹⁰¹ Vgl. BVerfGE 83, 156 f.; jedoch existiert ein Weisungsrecht der Staatsorgane in Form der Dienstaufsicht, vgl. *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., 2009, Einführung, Rn. 47.

¹⁰² Vgl. *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., Einführung, Rn. 42, 44.

¹⁰³ *Leder*, in: DÖV 2002, 648 (651).

¹⁰⁴ Amtliche Stimmzettel werden etwa von privaten Druckereien geliefert und Wahlbenachrichtigungen sowie Briefwahlunterlagen von privaten Postunternehmen versandt, vgl. BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 53.

¹⁰⁵ *Leder*, in: DÖV 2002, 648 (651).

¹⁰⁶ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 62.

¹⁰⁷ BVerfGE 1, 430 (433); 22, 277 (281); 59, 119 (123); *Morlok*, in: Dreier, Art. 41 Rn. 19; *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., 2009, § 49 Rn. 13; *Rauber*, Wahlprüfung in Deutschland, 2005, S. 73 ff. m.w.N.; a.A. *Seifert*, Bundeswahlrecht, 1976, S. 397 f.; *Schneider*, in: AK-GG, Art. 41 Rn. 3, die ein ausschließliches Abstellen auf die Mandatsrelevanz ablehnen.

2005 eingesetzt wurden¹⁰⁸. Dem Wahlfehler komme schon keine Mandatsrelevanz zu, da der Einsatz von Wahlcomputern trotz unzureichender Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen als solcher das Wahlergebnis nicht beeinflusst habe¹⁰⁹. Selbst wenn man Mandatsrelevanz unterstellen würde, ergebe sich kein anderes Ergebnis, da nach dem Gebot des geringstmöglichen Eingriffs¹¹⁰ das Interesse am Bestandsschutz der gewählten Volksvertretung die „allenfalls als marginal“¹¹¹ einzustufenden Auswirkungen des Wahlfehlers überwiege. Da jegliche Hinweise auf Manipulationen fehlten und der festgestellte Verfassungsverstoß nicht vorsätzlich, sondern bei noch ungeklärter Rechtslage erfolgte, erscheine der Fortbestand der gewählten Volksvertretung nicht unerträglich¹¹².

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der dem Einsatz von Wahlcomputern innewohnende Ausschluss der Öffentlichkeit der Wahl gerade dazu führt, dass nicht nachgeprüft werden kann, ob es tatsächlich zu Zählfehlern oder Manipulationen gekommen ist¹¹³. Angesichts des knappen Wahlergebnisses¹¹⁴ stellen die zwei Millionen mittels Wahlcomputer abgegebenen Stimmen¹¹⁵ eine erhebliche Zahl dar, so dass durchaus die Mandatsrelevanz bejaht werden kann. Zudem erscheint bedenklich, dass das Interesse am Bestandsschutz des gewählten Bundestages höher wiegen soll als das verfassungsrechtliche Prinzip der Öffentlichkeit der Wahl, welches die Legitimität der gewählten Volksvertretung gewährleistet. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass die Wahl nicht im gesamten Bundesgebiet, sondern

lediglich in den betroffenen Wahlkreisen hätte wiederholt werden müssen¹¹⁶.

IV. Die Zukunft verfassungskonformer Wahlcomputer

In seinem Urteil stellt das BVerfG klar, dass der Gesetzgeber nicht gehindert sei, bei Wahlen elektronische Wahlgeräte einzusetzen, sofern die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist¹¹⁷. Es regt mehrere Kontrollverfahren an, bei denen die Stimmen unabhängig von ihrer elektronischen Speicherung auch in Papierform erfasst werden, wie etwa den Ausdruck eines für den Wähler sichtbaren Papierprotokolls¹¹⁸, die Verwendung eines digitalen Wahlstiftes¹¹⁹ oder eines Stimmzettel-Scanners¹²⁰. Hierbei sei sichergestellt, dass die Wähler ihre Stimmabgabe beherrschen und dass das Wahlergebnis auch ohne besonderes Vorwissen zuverlässig nachgeprüft werden kann. Allerdings sind die genannten Techniken keinesfalls unumstritten¹²¹. So kann ein paralleler Stimmzettelausdruck die Manipulationsrisiken zwar reduzieren, aber nicht ausschließen¹²². Allenfalls durch Abgleich des elektronisch ausgezählten Ergebnisses mit dem Ergebnis, welches durch späteres Nachzählen der

¹⁰⁸ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 158.

¹⁰⁹ Vgl. BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 159.

¹¹⁰ Vgl. BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 161.

¹¹¹ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 162.

¹¹² Vgl. BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 a.a.O.

¹¹³ Vgl. Will, in: NVwZ 2009, 700 (702).

¹¹⁴ CDU/CSU erhielten lediglich 436.384 Stimmen mehr als die SPD, vgl. das amtliche Endergebnis unter http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_05/ergebnisse/bundesergebnisse/b_tabelle_99.html (Abrufdatum: 06.01.2010).

¹¹⁵ Dies entspricht bei einer Wahlbeteiligung von 77,7 % und ca. 61,9 Millionen Wahlberechtigten einem Anteil von mehr als 4 % der abgegebenen Stimmen; vgl. Patella, in: Jura 2009, 776 (780).

¹¹⁶ So auch der Antrag der Beschwerdeführer, vgl. BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 45, 65, 74.; ebenso Patella, in: Jura 2009, a.a.O.

¹¹⁷ Vgl. BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 121.

¹¹⁸ sog. „voter verified paper audit trail“ (VVPAT), vgl. Sietmann, c’t, 20/2006, 86 (92).

¹¹⁹ Zur Funktionsweise vgl. Khorrami, Bundestagswahlen im Internet, 2006, S. 30; Sietmann, c’t 6/2006, 90; Schönau, Elektronische Demokratie, 2007, S. 52.

¹²⁰ BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 Rn. 121.

¹²¹ So wurde auf den geplanten Einsatz von digitalen Wahlstiften wegen erheblicher Sicherheitsrisiken bei den Hamburger Bürgerschaftswahlen am 24.2.2008 verzichtet, vgl. Will, CR 2008, 540 mit Fn. 4. Nach bisherigen Erfahrungen führen auch Wahlzettel-Scanner überwiegend zu fehlerhaften Ergebnissen, Will, in: NVwZ 2009, 700 (702) m.w.N.

¹²² So ist auch eine Manipulation denkbar, bei der das Wahlgerät so programmiert wird, dass zwar der Stimmzettelausdruck die wirkliche Wahlentscheidung wiedergibt, jedoch im internen Stimm Speicher eine manipulierte Stimme abgelegt wird, vgl. Will, in: NVwZ 2009, 700 (701); ders., in: CR 2008, 540 (542).

Papierstimmzettel ermittelt wird, ließe sich eine Manipulation der Wahlgeräte aufdecken. Diese Diskrepanz wird aber auch nur dann erkannt, wenn tatsächlich die Papiausdrucke nach der Wahl systematisch ausgezählt werden. Die reine Möglichkeit einer Nachzählung, wie es das BVerfG verlangt, genügt dann aber nicht¹²³. Kommt es zu einer Auszählung aller Ausdrucke, stellt sich allerdings die Frage, welche Gründe dann noch für Wahlcomputer sprechen, da ein geringerer organisatorischer Aufwand nicht mehr zu erwarten wäre.

V. Fazit

Der Einsatz von Wahlcomputern bei Bundestagswahlen, wie er bislang in Deutschland stattgefunden hat, verstößt nicht nur gegen die ungeschriebenen Wahlrechtsgrundsätze der Öffentlichkeit der Wahl sowie der Amtlichkeit der Wahldurchführung, sondern auch gegen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG der allgemeinen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl. Die Verfassungsverstöße ergeben sich insbesondere aus dem Umstand, dass die Stimm-speicherung und die Auszählung der Stimmen vollständig im Innern der Wahlcomputer stattfinden. Nur bei Sicherstellung einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle durch die Öffentlichkeit, wie in Form einer verbindlichen Nachzählung von Papiausdrucken, genügen Wahlcomputer diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben. Zudem muss gewährleistet werden, dass der Staat die tatsächliche Sachherrschaft über den Geschehensablauf behält.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl hat in der Entscheidung des BVerfG eine bedeutsame Aufwertung erhalten und wird künftig ein entscheidender verfassungsrechtlicher Prüfungs-

maßstab für elektronische Wahlen sein¹²⁴. Das E-Government muss Datensicherheit gewährleisten und die Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme wahren. Werden Mas-

senvorgänge der Verwaltung, wie die Durchführung von Wahlen, ausschließlich computertechnisch gesteuert, liegt die Hauptverantwortung beim Programmierer¹²⁵. Doch „ohne die Stütze einer vertrauenswürdigen Abstimmung hängen die demokratischen Institutionen in der Luft“¹²⁶.

¹²³ Vgl. *Kurz*, Wahlcomputer: Ergebnis nach Wunsch?, in: Klumpp (Hrsg.), *Informationelles Vertrauen für die Informationsgesellschaft*, 2008, 190 (197); *Will*, in: *NVwZ* 2009, 700 (701); *Patella*, in: *Jura* 2009, 776 (780).

¹²⁴ Vgl. zu den Auswirkungen des Wahlcomputer-Urteils auf die Durchführung von Internetwahlen in nicht politischen Bereichen *Buchmann/Roßnagel*, in: *K&R* 2009, 543 ff.

¹²⁵ *Heckmann*, in: *jurisPR-ITR* 6/2009 Anm. 2, S. 2.

¹²⁶ *Ortega y Gasset*, *Der Aufstand der Massen*, 1932, S. 188.

Parteienstaat Tschechoslowakei 1918-1938

Knut Langewand, M.A.*

„Die Tschechoslowakei Masaryks war vielleicht einer der besten und demokratischsten Staaten, die je existiert haben“ (Karl Popper)¹.

„Das Grundprinzip, nach dem dieser Staat gelenkt wurde, [war] nicht nur undemokratisch, sondern in hohem Maße unmoralisch“ (Anton Willimek)².

I. Einleitung

Die Erste Tschechoslowakische Republik (ČSR) bestand vom Herbst 1918, als sie aus der Konkursmasse des Habsburgerreichs hervorging, bis zum Münchener Abkommen vom 30. September 1938, das ihr die Existenzgrundlage nahm.

Lange Zeit fanden die Forschungen zur Ersten Republik auf umkämpftem Terrain statt. In Anknüpfung an die Gravamina der Vorkriegszeit strich nach 1945 sudetendeutsches, oft von den Vertriebenenverbänden aktiv unterstütztes Schrifttum in Westdeutschland die undemokratische Behandlung der deutschen Minderheit heraus, die mit der Vertreibung der Deutschen 1945/46 in enge Verbindung gebracht wurde, wie auch die (universitäre) Geschichtsschreibung in der Bundesrepublik der 1950er und 1960er-Jahre häufig eher die strukturellen Schwächen der ČSR betonte³. Jenseits des eiser-

nen Vorhangs wurde die erste tschechoslowakische Demokratie unter dem Dogma der marxistisch-leninistischen Geschichtsschreibung kategorisch als bourgeois und undemokratisch verurteilt – gleichsam als Negativfolie für die „demokratische“ sozialistische Republik, die die Tschechoslowakei 1948 bzw. 1960 geworden war⁴. Im Zuge einer wachsenden Liberalisierung der politischen Situation in der ČSSR seit Mitte der 1960er-Jahre konnten die Zwischenkriegsjahre in einem besseren Licht erscheinen, mit der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 fand diese Entwicklung jedoch ein jähes Ende⁵.

Zwischen Apologie und Apotheose der Ersten Republik bewegten sich die Publikationen von Exiltschechen und –slowaken in Westeuropa und Nordamerika. Der Kreis der Verfasser nahm entweder selbst an der tschechoslowakischen Politik vor 1938 (und z.T. noch 1945-1948) teil⁶ oder stand ihren Vertretern zumindest nahe.

Spätestens seit 1990 scheint die unfruchtbare Parallelexistenz dieser antagonistischen Denkschulen⁷ überwunden zu sein. Bereits zuvor waren die zahlreichen Publikationen des Münchener Collegium Carolinum⁸, das mit der tschechischsprachigen ČSR-Historiographie im Exil und – nach 1989 – in der wieder liberal-demokratischen Tschechoslowakei bzw. ihren Nach-

* Der Verfasser ist Doktorand am Department of German Studies an der Universität Warwick.

¹ Popper: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2, Tübingen 2003, S. 414.

² Willimek: Die Tschechen, in: Ernst Lehmann: Die Völker Ostmitteleuropas im Unterricht. Eine Handreichung, Hannover 1961, S. 63.

³ Vgl. Conze: Die Strukturkrise des östlichen Mitteleuropas vor und nach 1919, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1 (1953), S. 319-338.

⁴ Zu erwähnen sind hier vor allem die zahlreichen Veröffentlichungen Václav Králs, die die offizielle (stalinistische) Version der tschechoslowakischen Geschichte repräsentieren.

⁵ Viele Autoren dieser Zeit des Tauwetters, etwa Jan Křen, Jaroslav Opat oder Milan Machovec, wurden nicht selten mit Publikationsverbot belegt, emigrierten oder schlossen sich dem Kreis der Dissidenten der Charta 77 an. Die vielfach im Samisdat erschienenen Schriften erlebten dann nach 1989 eine wahrhafte Renaissance. Vgl. Křen: Die Konfliktgemeinschaft, Deutsche und Tschechen 1780-1918, München 2000, Vorwort, S. 7-10.

⁶ So die Darstellungen der Vorkriegsminister Peter Zenkl, Edward Taborsky oder Jozef Lettrich.

⁷ Vgl. Lukes: Rezension in Slavic Review 57 (Winter 1998) Nr. 4, S. 888ff.

⁸ Erwähnenswert sind hier besonders die Beiträge in der Zeitschrift Bohemia sowie die von Karl Bosl herausgegebenen Tagungsbände; daneben zählten Ferdinand Seibt und Jörg K. Hoensch zu den maßgeblichen Figuren des Collegium Carolinum.

folgestaaten in Verbindung steht, um eine abwägende Darstellung des demokratischen Systems in der ČSR vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Herrschaft im Protektorat Böhmen und Mähren (nach 1939) bemüht. Mehrheitlich hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass auch unter Berücksichtigung der problematischen Fiktion einer tschechoslowakischen Staatsnation (Tschechoslowakismus) oder den gravierenden Unterschieden von politischer Praxis und verfassungsmäßiger Ordnung⁹ von der Tschechoslowakei der Zwischenkriegszeit dennoch als einer „Insel der Rechtsstaatlichkeit“¹⁰ gesprochen werden kann.

Einer solchen differenzierten Bewertung fühlt sich auch der Autor verpflichtet. Es soll gezeigt werden, inwiefern sich die ČSR von ihren ostmitteleuropäischen Nachbarn abhob, die sich sukzessive zu autoritären Staatsformen entwickelten (Polen 1926, Deutsches Reich 1933, Österreich 1933/34, Rumänien 1938)¹¹, und auch unter den erschwerten Bedingungen der Krise der 1930er-Jahre politische Stabilität bei Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie garantiert werden konnte.

II. Die Gründung der Tschechoslowakei

Die Entstehung des tschechoslowakischen Staates hängt eng mit den Geschehnissen des Ersten Weltkriegs zusammen. Begünstigt durch die Niederlage Österreich-Ungarns führte die Strategie der sog. Auslandsaktion, die seit 1915 bei den westlichen Alliierten für einen unabhängigen tschechoslowakischen Nachkriegsstaat warben, letztendlich zum Erfolg. Ihre wesentlichen Protagonisten waren Tomáš Garrigue Masaryk (1850-1937), Edvard Beneš (1884-1948) und der Slowake Milan R. Štefánik (1880-1919). Erst im Sommer 1918 formierte sich mit dem tschechi-

schen Nationalausschuss unter Vorsitz Karel Kramářs (1860-1937) auch in Prag eine Unabhängigkeitsbewegung¹². Ihrer Führungsgruppe, den „Männern des 28. Oktober“, fiel die offizielle Ausrufung der Republik zu.

In die Formations- oder „revolutionäre“ Phase der ČSR (Herbst 1918 bis Frühjahr 1920) fallen so konfliktträchtige Ereignisse wie die Eingliederung der sudetendeutschen und karpato-ukrainischen Gebiete in den neuen Staat und die Besetzung eines Großteils der Slowakei durch Truppen der ungarischen Räteregierung Béla Kuns bzw. ihre Rückgewinnung. Ebenso wurden in dieser Periode die tschechoslowakische Verfassung, eine fortschrittliche Sozialgesetzgebung und eine gegen den Großgrundbesitz gerichtete Bodenreform erarbeitet. Verabschiedet wurden die Gesetze von einer Revolutionären Nationalversammlung, die nicht eigens gewählt worden war, sondern der proportionalen Zusammensetzung der tschechischen Parteien im 1911 gewählten österreichischen Reichsrat entsprach. Erweitert wurde dieses Gremium um 42, später 56 vom Minister für die Slowakei, Vávro Šrobár, ausgewählte Abgeordnete, die die Slowakei repräsentieren sollten, jedoch auch Tschechen in ihren Reihen hatten¹³. Die ethnischen Minderheiten (Deutsche – immerhin 23% der Bevölkerung – Ungarn u.a.) waren indessen

nicht vertreten¹⁴. Bereits in der provisorischen Nationalversammlung waren fast alle maßgebli-

⁹ Dieser Frage widmet sich *Alexander*: Leistungen, Belastungen und Gefährdungen der Demokratie in der Ersten Tschechoslowakischen Republik, in: *Bohemia* 27 (1986), S. 72-87.

¹⁰ *Schönfeld*: Slowakei, Regensburg 2000, S. 78.

¹¹ Vgl. *Segert*: Diktatur und Demokratie in Osteuropa im 20. Jahrhundert. Antrittsvorlesung Humboldt-Universität zu Berlin 29. November 1993, Berlin 1994.

¹² *Hoensch*: Geschichte der Tschechoslowakei, Stuttgart u.a. 1992, S. 17-29; *Mamatey*: Die Errichtung der Republik, in: Ders./Luža: Geschichte der Tschechoslowakischen Republik 1918-1948, Wien u.a. 1980, S. 19-35, *Dowling*: Czechoslovakia, London 2002, S. 14.

¹³ Aufgrund ihrer „Verdienste für die slowakische Sache“ u.a. *Edvard Beneš* und *Masaryks* Tochter *Alice*; vgl. *Hoensch* 1992, S. 41, *Schönfeld*, S. 76 und *Glaser*: Die Tschecho-Slowakei. Politische Geschichte eines neuzeitlichen Nationalitätenstaats, Frankfurt a.M./Bonn 1964, S. 44. Für die Zeit der militärischen Bedrohung der Slowakei erhielt Šrobár quasi-diktatorische Vollmachten, die erst mit der Aufhebung des Ausnahmezustands in der Slowakei im April 1922 endgültig widerrufen wurden; vgl. *Hoensch*: Tschechoslowakismus oder Autonomie, in: Lemberg/Heumos (Hrsg.): Das Jahr 1919 in der Tschechoslowakei und in Ostmitteleuropa, München 1993, S. 141; *Klepetár*: Seit 1918... Eine Geschichte der Tschechoslowakischen Republik, M. Ostrau 1937, S. 17.

chen (tschechischen) Politiker vertreten, die die Geschicke des Landes in den folgenden Jahren bestimmen sollten. Zum Staatspräsidenten wurde einstimmig Masaryk gewählt, als Ministerpräsident stand Kramář einer Allparteienregierung vor. Das Außenministerium übernahm Beneš, der es bis zu seiner Wahl zum Staatspräsidenten 1935 behalten sollte.

Nachdem im Herbst 1919 das Territorium der ČSR gesichert war, kam mit der Etablierung der politischen Institutionen die Periode der Staatsbildung im Frühjahr 1920 zu ihrem Ende. Im April 1920 waren erstmals alle Bewohner des Staates aufgerufen, über die Zusammensetzung der Nationalversammlung abzustimmen. Die tschechischen und slowakischen Sozialdemokraten konnten einen Wahlsieg erringen, und auch unter den deutschen Parteien fiel die relative Mehrheit der Stimmen der Sozialdemokratie zu. Da es für eine sozialistische Parlamentsmehrheit indes nicht ausreichte, bildete der Sozialdemokrat Vlastimil Tusar eine „rot-grüne“ Koalitionsregierung mit der Agrarpartei.

III. Die Parteienlandschaft der ČSR

Das komplexe Parteiensystem der Tschechoslowakei lässt sich entlang dreier *cleavage lines* untersuchen: Klassenunterschiede, Religion und Ethnizität¹⁵. Hier werden die beiden parallelen, nach ethnischen Gesichtspunkten getrennten Parteienspektren untersucht und ihrerseits nach religiösen und sozialen Aspekten differenziert.

1. Das tschechisch-slowakische Parteienspektrum

Die Tschechoslowakische Sozialdemokratische Arbeiterpartei (ČSSD) war aus der traditionsreichen tschechischen Sozialdemokratie hervorgegangen, die sich 1878 bzw. 1911 von der (gesamt)österreichischen Sozialdemokratie losge-

sagt hatte¹⁶. Als typisch sozialistische Partei Ostmitteleuropas war sie "patriotic, yet suspicious of the military establishment [...]; anticapitalist, yet receptive to technological innovations; class-oriented, yet ready to participate in coalition governments"¹⁷. Die moderate und revisionistische Haltung ihrer Führung um Gustav Habrman, František Soukup und Rudolf Bechyně ermöglichte den Aufstieg zur staatstragenden Linken, trug jedoch ebenso zur Spaltung der Partei bei, die sich anlässlich der Massenstreiks im Sommer 1920 abzeichnete. Die Parteilinke strebte eine Räterepublik an und forderte den Beitritt zur Kommunistischen Internationalen Lenins. Nach der Ablehnung durch den Parteivorstand spaltete sich der linke Flügel unter dem erfahrenen Bohumír Šmeral von der Mutterpartei ab und gründete im Mai 1921 die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei (KPČ), der auch die Linke der deutschen Sozialdemokratie beitrug, so dass die KPČ die einzige nicht ethnisch gebundene Partei im Staate werden sollte. Die ČSSD sollte sich von diesem Schlag vorerst nicht erholen und fiel bei den Wahlen 1925 auf den vierten Rang (noch hinter die KPČ) zurück¹⁸. Bei den Wahlen von 1929 und 1935 war die ČSSD mit jeweils ca. 13% aller Stimmen wieder zweitstärkste tschechische Partei. Häufig stellte sie Minister im Kabinett, während sich die Kommunistische Partei seit ihrer Entstehung in Gegnerschaft zur ČSR und ihrer Staatsidee befand. Dies drückte sich u.a. in zumeist rüder parlamentarischer Obstruktion aus. Nach einigen schweren Richtungsstreitigkeiten in den 1920er-Jahren und der Abwanderung vieler Mitglieder und Funktionäre geriet die KPČ 1929 unter dem ZK-Vorsitzenden Klement Gottwald unter die totale Kontrolle der Komintern und somit der

¹⁴ Lipscher: Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918-1939, München/Wien 1979, S. 33f.

¹⁵ Leff: Institutionalizing Party Systems in Multiethnic States: Integration and Ethnic Segmentation in Czechoslovakia, 1918-1992, in: Slavic Review 61 (2002) 2, S. 301.

¹⁶ Vgl. Bachstein: Die Sozialdemokratie in den böhmischen Ländern bis zum Jahre 1938, in: Bosl (Hrsg.): Die Erste Tschechoslowakische Republik als multinationaler Parteienstaat, München/Wien 1979, S. 79-100, hier: S. 81 u. 86ff.

¹⁷ Rothschild: East Central Europe between the two World Wars, Seattle/London 1974, S. 98.

¹⁸ Vgl. Mamatey: Die Demokratie 1920-1938, in: Mamatey/Luža, S. 112-117; Hoensch 1992, S. 46f; Bachstein, S. 91-96.

sowjetischen Führung in Moskau¹⁹. Dass diese Tendenz sie „im politischen Leben des Landes zu einem berufsrevolutionären Fremdkörper“²⁰ werden ließ, verhinderte zwar eine Verständigung mit den Sozialisten und somit die realistische Chance der Regierungsbeteiligung, doch konnte die KPČ besonders in den ländlichen Gebieten der Slowakei und der Karpato-Ukraine ihre Wählerschaft dauerhaft mobilisieren.

Die Tschechoslowakische National-Sozialistische Partei zählte ebenfalls zu den sozialistischen Parteien²¹. Mit dem Nationalsozialismus Hitlerscher Prägung (NSDAP) hatte sie nichts gemein. Sie war eine Partei der städtischen Arbeiterschaft (vor allem in Prag, wo sie bei den Wahlen regelmäßig stärkste Kraft war) und gab sich betont patriotisch. Mit 8 bis 10% Stimmenanteil blieb sie bei den Wahlen stets hinter der Sozialdemokratie zurück. Im Gegensatz zu dieser lehnten die National-Sozialisten den Marxismus ab und traten für eine genossenschaftliche Form der Vergesellschaftung von Industrie und Großgrundbesitz ein. Die in den ersten Jahren noch vorhandenen antisemitischen, stark anti-deutschen und antiklerikalen Tendenzen schwächten sich durch die langjährige Zusammenarbeit in den Koalitionsregierungen ab²². Neben den langjährigen Führern Václav Klobáček

und Jiří Stříbrný (beides „Männer des 28. Oktober“) gehörte zudem Beneš der National-Sozialistischen Partei an²³.

Die Tschechoslowakische Volkspartei war die Partei des tschechischen politischen Katholizismus. Ihr Machtzentrum lag vor allem im mährischen Landesteil, woher auch ihr langjähriger Vorsitzender Msgr. Jan Šrámek (1870-1956) stammte. 1919 gegründet, hatte sie als ultramontan ausgerichtete Kraft in der anfänglichen Hochphase des weit verbreiteten, antihabsburgischen Antikatholizismus einen schweren Stand, wurde aber nach 1920/22 integraler Teil der Koalitionsregierungen, was nicht zuletzt dem mäßigen und vermittelnden Einfluss Šrámecks zugeschrieben werden kann. Bei den Wahlen von 1925 verzeichnete sie ihren größten Erfolg und wurde mit 9,7% der Stimmen drittstärkste Partei, mit der allmählichen Entspannung zwischen Staat und katholischer Kirche verlor sie jedoch an Bedeutung, u.a. weil es ihr an einer straffen zentralen Organisation und jüngeren Parteimitgliedern mangelte. Das Programm der Volkspartei basierte auf der katholischen Soziallehre Papst Leos XIII., und mit der Abwendung der Trennung von Kirche und Staat errang sie schon früh einen wesentlichen Erfolg²⁴.

Die seit 1925 dauerhaft stärkste Partei war die Agrarpartei (offizieller Name seit 1922: Republikanische Partei des landwirtschaftlichen und kleinbäuerlichen Volkes)²⁵. 1905 gegründet, hatte sie schon bei den Reichsratswahlen einigen Erfolg. Seit 1909 stand ihr Antonín Švehla vor, der gegen den großbäuerlichen Flügel ein kleinbäuerliches Programm²⁶ durchsetzen konnte, das

¹⁹ Vgl. *Hromádka/Richter/Wende*: Tschechoslowakei, in: Lexikon zur Geschichte der Parteien in Europa, hrsg. von Wende, Stuttgart 1981, S. 671-713, hier: S. 687ff; *Brenner*: Zwischen Staat, Nation und Komintern: Loyalitätsbezüge der KPČ 1921-1938, in: Schulze Wessel (Hrsg.): Loyalitäten in der Tschechoslowakischen Republik 1918-1938. Politische, nationale und kulturelle Zugehörigkeiten, München 2004, S. 87-111.

²⁰ *Oschlies*: Die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei in der Ersten Tschechoslowakischen Republik (1918-1938), in: Bosl (Hrsg.): Die demokratisch-parlamentarische Struktur der Ersten Tschechoslowakischen Republik, München/Wien 1975, S. 53-82, hier: S. 53.

²¹ Vgl. besonders zur Vorgeschichte der Partei im Kaiserreich *Brandes*: Die tschechoslowakischen National-Sozialisten, in: Bosl, Parteienstaat, S. 101-153; *Hromádka et al.*, S. 705ff.

²² So geriet der Kurs der Partei häufig zu purem Opportunismus, was auch *Ferdinand Peroutka* feststellt: „...wie ein Segelboot, das bald diesen, bald jenen Wind ausnutzt“; Zit. n. *Brandes*, S. 153. Doch machte gerade die mangelnde ideologische Trennschärfe ihren Charakter als moderne Massenpartei aus.

²³ *Klepetář*, S. 21.

²⁴ Sehr pointiert *Pecháček*: Die Rolle des politischen Katholizismus in der ČSR, in: Bosl, Parteienstaat, S. 259-269; s.a. *Trapl*: Political Catholicism and the Czechoslovak People's Party in Czechoslovakia, 1918-1938, Boulder 1995.

²⁵ Ausführlich *Heumos*: Die Entwicklung organisierter agrarischer Interessen in den böhmischen Ländern und in der ČSR. Zur Entstehung und Machtstellung der Agrarpartei 1873-1933, in: Bosl, Parteienstaat, S. 323-376, für die Phase nach 1918: S. 343-376.

²⁶ Daher ist es m.E. einigermaßen irreführend, *Švehla* als „Bauernzaren“ (*Hoensch*) zu bezeichnen. Zu *Švehlas* Person: *Paleček*: *Švehla*: Czech Peasant Statesman, in:

die Partei bis 1938 beherrschte. Die Partei verfügte über ein Netz von Zeitungen, Genossenschaften, Banken und Sparkassen sowie Interessenverbänden (wie z.B. den Kleinbauernverband Domovina)²⁷, das ihr bedeutenden Einfluss auf die Politik und ein festes Kontingent an Wählerstimmen sicherte. Ganz im Sinne der kleinbäuerlichen Ideologie²⁸ traten die Agrarier für einen Agrarprotektionismus ein, der sich in den Jahren der Wirtschaftskrise noch verschärfte. Da das für die Umsetzung der Bodenreform zuständige Bodenamt von der Agrarpartei kontrolliert wurde, konnte sie die enteigneten Güter nach Gutdünken vergeben. Dabei fielen riesige Latifundien an Funktionsträger der Partei. Seit 1922 besetzten Vertreter der Agrarpartei das Amt des Ministerpräsidenten und bedeutende Ministerien: das Innenressort (1922-1938), Verteidigungs- (1926-1938) und Landwirtschaftsministerium (1921-1938). Nach Švehlas Tod 1933 wurde die Agrarpartei zunehmend durch die autoritäre Tendenz ihres rechten Flügels unter Rudolf Beran geschwächt.

Die kleine Tschechoslowakische Gewerbe- und Handelspartei teilte mit der Agrarpartei das Interesse für hohe Schutzzölle und betrieb eine aktive Standespolitik für Händler, Kaufleute und mittlere Selbständige. Daher trat sie bis 1932 im Bündnis mit den Agrariern an, emanzipierte sich mit dem Austritt aus der Regierung von ihnen und konnte 1935 5,4% aller Stimmen auf sich vereinigen. Danach kehrte sie in die Regierungskoalition (und das Kabinett) zurück.

Am rechten Rand des Parteienspektrums stand die Tschechoslowakische Nationaldemokratische Partei. Diese war aus der jungtschechischen Vorkriegspartei hervorgegangen und „verstand sich zunächst als Zusammenschluss der Kräfte des Inlandswiderstands“²⁹. Zwar war sie die Erbin des Liberalismus in den böhmischen Ländern, doch dominierten schon sehr bald national-chauvinistische Einflüsse, die sie als unbedingte Verfechterin der tschechoslowakischen Nationalstaatsidee und schärfste Stimme gegenüber den nationalen Minderheiten auswies. Alle anderen politischen Ziele traten dahinter zurück³⁰. Parteigänger der Nationaldemokratie waren vor allem die akademische Intelligenz, hohe Beamte und eine großbürgerlich-industrielle Schicht in Prag. Überhaupt kann die Partei als „Prager Stadtpartei“ bezeichnet werden, obgleich sie auch dort nie mehr als ein Drittel der Stimmen erringen konnte. Die im Nationalausschuss noch sehr bedeutende Stellung verlor die Partei in den Wahlen von 1920: Sie erhielt nur 6,2% aller Stimmen, ein Ergebnis, das in den folgenden Jahren noch unterboten wurde. Trotz dieser relativen Bedeutungslosigkeit neigte vor allem der Parteivorsitzende Kramář zur Überschätzung seiner Person; außerdem überwarf er sich schon früh mit Masaryk und war damit faktisch aus dem politischen Establishment der ČSR ausgeschlossen, obwohl er aufgrund seiner Rolle im Krieg eine hohe Reputation genoss. Neben Kramář war nur noch der Finanzexperte Rašín von ähnlicher politischer Bedeutung, dieser fiel 1923 jedoch einem Attentat³¹ zum Opfer. Die

Slavic Review 21 (1962) 4, S. 699-708; Miller: Forging Political Compromise: Antonín Švehla and the Czechoslovak Republican Party, 1918-1933, Pittsburgh 1999.

²⁷ Vgl. dazu auch Heumos: Konfliktregelung und soziale Integration. Zur Struktur der Ersten Tschechoslowakischen Republik, in: Bohemia. Zeitschrift für Geschichte und Kultur der böhmischen Länder, Bd. 30 (1989), S. 52-70, hier: S. 58.

²⁸ Mit den sozialistischen Parteien teilten sie eine tiefe Abneigung gegen Kapitalerträge und „kapitalistisches Bodeneigentum“. In der Parteiparole „venkov jedna rodina“ (Das Land [ist] eine Familie) ist ein stark antiurbanes Element und gleichzeitig die Idee einer geistigen Integration aller Landbesitzer enthalten; vgl. Hromádka et al., S. 694.

²⁹ Lemberg: Das Erbe des Liberalismus in der ČSR und die nationaldemokratische Partei, in: Bosl, Parteienstaat, S. 59-78, hier S. 71.

³⁰ Vgl. Olivová: The Doomed Democracy. Czechoslovakia in a Disrupted Europe, London 1972, S. 109.

³¹ Am 5. Januar 1923; der Täter war angeblich ein geistesgestörter Kommunist. Nach dem Attentat wurde ein repressives Staatsschutzgesetz verabschiedet, das auch später noch gegen die Kommunisten angewandt wurde. Im Attentat und den Reaktionen darauf sind Parallelen zur Weimarer Republik (Attentate auf Erzberger 1921 und Rathenau 1922) und zu Polen (Mord an Staatspräsident Gabriel Narutowicz im Dezember 1922) zu erkennen, jedoch gingen dort Hetzkampagnen der nationalistischen Presse voraus, während in der ČSR vor allem die linksradikale Presse gegen die rigide Finanzpolitik Rašíns Front gemacht hatte. Vgl. Mamatey, S. 124

marginale Position der Nationaldemokraten und ihr Austritt aus der Regierung 1934 leistete in den 1930er-Jahren einer wachsenden „Tendenz nach rechts“³² und einer Annäherung an die Splittergruppe der tschechischen Faschisten Vor-schub.

Zwischen den ernannten Abgeordneten des slowakischen Klubs in der Revolutionären Nationalversammlung brachen schon bald Gegensätze auf. Die Zentralisten schlossen sich sukzessive den „tschechoslowakischen“ Parteien, vor allem den Sozialdemokraten an. Die traditionsreiche Slowakische Nationalpartei unter Milan Hodža (1878-1944) trat 1920 zwar noch unter eigenem Namen an, ging aber sofort eine Fraktionsgemeinschaft mit den Agrariern ein und vereinigte sich 1922 schließlich mit diesen. Schon im Dezember 1918 hatte der katholische Geistliche Andrej Hlinka (1864-1938) die Slowakische Volkspartei (SVP) gegründet. Diese lehnte die Idee des Tschechoslowakismus ab und trat von Beginn an für eine weitgehende Autonomie der Slowakei in einem eher losen tschecho-slowakischen (auf den Bindestrich wurde von der SVP großer Wert gelegt) Bundesstaat ein. Ein kurzzeitiges Bündnis mit der tschechischen Volkspartei musste nach deren Eintritt in die Koalitionsregierung zwangsläufig scheitern, und die Slowakische Volkspartei, die seit 1925 den Namen ihres Gründers in der Parteibezeichnung führte (Hlinkova Slovenská Ľudová Strana), trat in eine sich verschärfende Opposition zu Regierung und Staat, die nur durch ein kurzes Intermezzo in der Regierungsverantwortung (1927/28) unterbrochen wurde. Obwohl sie in der Slowakei nie mehr als 30% der Stimmen erhielt, war sie dort doch eine echte Volkspartei, weil sie als konfessionell-regionale Partei Wähler aller sozialen Milieus an sich binden konnte³³.

sowie Breyer: Polnischer Parlamentarismus und Nationalitätenfrage, in: Volkmann (Hrsg.): Die Krise des Parlamentarismus in Ostmitteleuropa zwischen den beiden Weltkriegen, Marburg 1967, S. 64-78, hier S. 71ff.

³² Hromádka et al., S. 704.

³³ Vgl. Hoensch: Dokumente zur Autonomiepolitik der Slowakischen Volkspartei Hlinkas, München/Wien 1984, S. 29-43; Hromádka et al., S. 698f.

2. Die deutschen Parteien

Nach den Ereignissen des Oktober 1918 und des 4. März 1919³⁴ hatte sich im Zeichen einer sich abzeichnenden Festigung der tschechoslowakischen Demokratie das Parteienspektrum der deutschen Minderheit verändert. Hier soll nur auf die fünf wesentlichen sudetendeutschen Parteien eingegangen werden.

Der traditionsreiche deutsche Flügel der Sozialdemokratie benannte sich im September 1919 in Deutsche Sozialdemokratische Arbeiterpartei in der ČSR (DSAP) um und wurde bis zu dessen Tode 1920 von Josef Seliger geführt. Die Interessen der Bauern wurden vom Bund der Landwirte (BdL), die des katholisch-konservativen Bürgertums von der Deutschen Christlich-Sozialen Volkspartei (DCVP) repräsentiert. Auch prononciert bürgerlich, allerdings bedeutend nationalistischer gab sich die Deutsche Nationalpartei (DNP), der seit ihrer Gründung 1919 Rudolf Lodgman von Auen³⁵ vorstand. Die ultranationalistische, schon im Mai 1918 gegründete Deutsche Nationalsozialistische Arbeiterpartei (DNSAP) war völkischen Ideen verhaftet und antikapitalistisch orientiert. Seit 1920 hatte sie enge Verbindungen zur reichsdeutschen NSDAP und zu den Nationalsozialisten in Österreich.

Außer der DSAP hatten sich die sudetendeutschen Parteien – in der Ablehnung des neuen Staates über alle politischen Gräben hinweg einig – 1920 zum „Deutschen Parlamentarischen Verband“ zusammengeschlossen. Unter Lodgmans Vorsitz lehnte dieser jegliche Zusammenarbeit mit den tschechischen Parteien mit Hinweis auf das undemokratische Zustandekommen

³⁴ An diesem Tage waren bei Kundgebungen gegen die Inkorporation der sudetendeutschen Gebiete in die Tschechoslowakei 54 Menschen in Nordböhmen ums Leben gekommen. Dieses Datum wurde zum Symbol und die Toten zu Märtyrern der sudetendeutschen Bewegung stilisiert, doch sprachen schon zeitgenössische tschechische (und auf den Ausgleich bedachte sudetendeutsche) Quellen von einem tragischen Ereignis; vgl. Brügel: Tschechen und Deutsche 1918-1938, München 1967, S. 75ff; Hoensch 1992, S. 33.

³⁵ Lodgman (1877-1962) war vor dem Kriege bereits parteiloser Abgeordneter im Reichsrat gewesen. Nach Krieg und Vertreibung wurde er 1950 erster Sprecher der sudetendeutschen Landsmannschaft.

der Verfassung ab. In Lodgmans Worten war es „die höchste Pflicht der deutschen Abgeordneten [...], Hochverrat zu üben“³⁶. Die geschlossene Front der Ablehnung begann jedoch bald zu bröckeln, als DSAP und BdL vorsichtige Kontakte zu ihren tschechoslowakischen Schwesterparteien aufnahmen, die schon vor 1918 bestanden hatten, in der national-chauvinistischen Hochphase aber abgebrochen waren³⁷. 1922 schlossen sich DSAP (ohne die 1921 abgefallenen Kommunisten), BdL und DCVP in der „Arbeitsgemeinschaft“ zusammen, die nun die Zusammenarbeit mit den gemäßigten tschechischen Parteien suchte. Höhepunkt dieser Annäherung war 1926 die Aufnahme von BdL und DCVP in die bürgerliche Koalition unter Švehla. DNP und DNSAP bildeten eine „Kampfgemeinschaft“ und verschieben sich bis zu ihrer Auflösung 1933 weiterhin einer fundamentalen Opposition³⁸. An ihre Stelle trat die Sudetendeutsche Heimatfront bzw. Sudetendeutsche Partei (SdP) des Konrad Henlein.

Moderne Demokratietheorien haben einen notwendigen Zusammenhang zwischen politischem Parteiwesen und funktionierender Demokratie hergestellt. Im Falle der ČSR lag dieser Umstand in Verbindung mit der durchgängigen Praxis unbehinderter und fairer Wahlen vor³⁹.

IV. Zersplitterung und Versäulung

Wie gezeigt worden ist, existierte in der Tschechoslowakei der Zwischenkriegszeit ein hochdifferenziertes Parteienspektrum, das jedoch zu extremer Zersplitterung tendierte; von den bis zu 17 im Parlament vertretenen Parteien, davon weniger als die Hälfte Splitterparteien⁴⁰, errang nach 1920 keine mehr als 16 % der Stimmen. Dies lag ähnlich wie in der Weimarer Republik oder anderen ostmitteleuropäischen Staaten am gültigen Verhältniswahlrecht, das die nationalen Minderheiten tendenziell begünstigte⁴¹.

Das vom Verfassungsgeber vorgesehene freie Mandat hat sich faktisch nie durchgesetzt. Im Gegenteil führte die Praxis von gebundenen Kandidatenlisten und strengem Fraktionszwang⁴² zu einer beinahe unumschränkten Herrschaft der Parteiführungen.

Das Parteienspektrum ist insgesamt relativ stabil geblieben. Abgesehen von den Neugründungen bzw. Abspaltungen in der Formationsphase der Republik und der Gründung der Sudetendeutschen Partei 1935 haben in den 20 Jahren der Existenz der ČSR keine nennenswerten Veränderungen stattgefunden. Diese Tendenz zur Versteinigung des parteipolitischen Status quo legt einen Vergleich mit den Niederlanden nahe. Im noch nach dem Zweiten Weltkrieg praktizierten Prinzip der „Versäulung“ (*verzuiling*) existierte für jede Weltanschauung, Konfession und gesellschaftlichen Teilbereich jeweils eine politische Partei, die sich auf ihren Wählerstamm konzen-

³⁶ So noch im Oktober 1922; Zit. n. *Brügel*, S. 154.

³⁷ Das betrifft vor allem die beiden sozialdemokratischen Parteien, die zu gleichen Teilen in die scharfe Auseinandersetzung um die Grenzen der ČSR und die nationale Frage involviert waren; vgl. *Hoensch* 1992, S. 44f.

³⁸ Vgl. *Rothschild*, S. 99f; *Bachstein*, S. 97f; *H. Schütz*: Die Deutsche Christlichsoziale Volkspartei in der Ersten Tschechoslowakischen Republik, in: Bosl, *Parteienstaat*, S. 271-290; *Linz*: Der Bund der Landwirte auf dem Weg in den Aktivismus. Von der Gründung bis zur Regierungsbeteiligung (1918-1926), in: Bosl, *Parteienstaat*, S. 403-426.

³⁹ Vgl. *Burian*: Demokratie und Parlamentarismus in der Ersten Tschechoslowakischen Republik, in: Volkmann, S. 85-102, hier: 97-100. Dieser weist auch auf die durch den Zuschnitt der Wahlkreise bedingten Differenzen zwischen Wählerstimmen und zugesprochenen Mandaten hin, die zum Großteil der SVP und der KPC zugute kamen und eben nicht den Koalitionsparteien.

⁴⁰ Vgl. *Leff*, S. 302.

⁴¹ Vgl. *Beneš*: Die Tschechoslowakische Demokratie und ihre Probleme 1918-1920, in: Mamatey/Luža, S. 75. Das alt-österreichische Mehrheitswahlrecht hatte die Vertretung von regionalen Minderheiten eher verhindert.

⁴² Parteiaustritte resultierten in der Regel im Verlust des Abgeordnetenmandats. Dies geschah, wenn das Wahlgericht „niedrige und unehrenhafte Beweggründe“ für den Austritt erkannte, was häufig vorkam. Tatsächlich hatten die Abgeordneten nach ihrer Wahl ein sog. *Revers* zu unterschreiben, in dem sie ihre Loyalität gegenüber der Fraktion bekundeten. Vgl. *Lipscher*, S. 112ff; *Slapnicka*: Recht und Verfassung der Tschechoslowakei 1918-1938, in: Bosl (Hrsg.): Aktuelle Forschungsprobleme um die Erste Tschecho-slowakische Republik, München/Wien 1969, S. 101.

trierte. Stabilität wurde über Koalitionsregierungen hergestellt⁴³.

Auch in der ČSR hatten die Parteien „ihre Mitglieder und Sympathisanten in einem engmaschigen Netz erfasst und organisierten deren wirtschaftliche, soziale und private Bedürfnisse“⁴⁴. Auf diese Art von Klientelwesen ist am Beispiel der Agrarier schon eingegangen worden, doch Sozialdemokraten und National-Sozialisten verfügten ebenfalls über ähnliche Netzwerke von Interessenverbänden – wozu auch die Gewerkschaften zählten, die in der Regel reine Anhängsel der Parteien waren. Da die Arbeitslosenversicherung an die Gewerkschaften gebunden war (Genter System)⁴⁵, konnten die Parteien auch auf diese Weise Wähler an sich binden. Die Versäulung manifestierte sich jedoch nicht nur entlang der sozialen, sondern ebenso entlang ethnisch-sprachlicher bzw. regionaler Bruchlinien, wie sich an den deutschen „Parallelparteien“ erkennen lässt. Deutsche und tschechische Sozialdemokratie rekrutierten ihre Wähler und Mitglieder aus den gleichen sozialen und Berufsschichten, doch waren sie durch Sprache und nationale Gegensätze getrennt – ähnlich wie die gesamte Gesellschaft. Für die Tschechoslowakische Volkspartei tritt noch der konfessionelle Faktor hinzu. Sie konnte sich erst dann den anderen Parteien annähern, als sie die „Nation vor die Konfession“⁴⁶ stellte. Einen Mischfall findet man in der Slowakischen Volkspartei, die ihre Daseinsberechtigung sowohl aus dem konfessionell motivierten als auch dem ethnischen Konflikt zog, d.h. dem Widerstand gegen den Laizismus tschechischer und protestantischer slowakischer Politiker in Kombination mit der Ablehnung des tschechischen Zentralismus. Zudem war die SVP über die gesamte Dauer hinweg stark auf die Person Hlinkas zugeschnitten, ein Phänomen, das etwa für die polnische Parteienlandschaft üblich, in der Tschechoslowakei aber eher schwach ausgeprägt war⁴⁷.

Inwieweit das stabile Parteiensystem zur 20jährigen Stabilität des Staates beigetragen hat, inwieweit es allerdings gleichermaßen „die innere Demokratie entmutigte“⁴⁸ und existierende Konflikte verschärft hat, zeigt der Blick auf die Praxis von Koalitionsbildungen und –regierungen.

V. Švehlas Republik – das System der Pětka und die stabilen 20er-Jahre

Von einer Momentaufnahme der Tschechoslowakei im Jahre 1921 auf die weitere Entwicklung zu schließen, würde eine äußerst negative Prognose nahelegen. Als im Herbst 1920 die tschechische Sozialdemokratie zerbrach, erlebte die Tschechoslowakei eine Welle gewaltsamer Auseinandersetzungen und Streiks. Tusar demissionierte und Masaryk berief den parteilosen Verwaltungsfachmann Jan Černý an die Spitze einer Beamtenregierung. Die wirtschaftliche Lage war angespannt und die Finanzreform begann gerade erst Wirkung zu zeigen. Im Mai 1921 wurde die KPČ gegründet und hatte sofort großen Zulauf. Das Verhältnis zwischen Tschechen und Deutschen war von Aggressionen, gegenseitigen Vorwürfen und der Obstruktion der Deutschen im Parlament geprägt⁴⁹. Švehla scheiterte im Herbst 1921 mit der Regierungsbildung, so dass für ein Jahr Beneš einem Beamtenkabinett vorstand.

Die politische Konsolidierung, die mit der Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs zusammenfiel, sollte eng mit der Person Švehlas verknüpft sein. Um der Regierung Černý die nötige Mehrheit in der Nationalversammlung zu sichern, verabredeten die führenden Vertreter der fünf großen tschechoslowakischen Parteien⁵⁰ eine Zusammenarbeit. Dieser Parlamentsausschuss wurde als „Pětka“ (Fünferausschuss) bezeichnet und nahm sehr bald eine zentrale Rolle im politischen Machtgefüge ein⁵¹. Auch als am 7. Okto-

⁴³ *Wende*: Lexikon zur Geschichte der Parteien, S. 405.

⁴⁴ *Alexander*, S. 79.

⁴⁵ Vgl. *Heumos*, 1989, S. 62.

⁴⁶ *Bosl*: Schlußwort, in: *Bosl*, Parteienstaat, S. 557.

⁴⁷ Vgl. ebd., S. 556; *Hoensch* 1984, S. 32f., *Alexander*, S. 75.

⁴⁸ *Bosl*: Gesellschaft und politische Parteien in der Donaumonarchie und in den Nachfolgestaaten, in: *Bosl*, Parteienstaat, S. 20.

⁴⁹ Vgl. *Hoensch*, 1992, S. 47f.

⁵⁰ *Švehla* (für die Agrarier), *Rašín* (Nationaldem.), *Šrámek* (Čsl. Volkspartei), *Rudolf Bechyně* (ČSSD) und *Štrábrny* (National-Soz.).

⁵¹ Vgl. *Lipscher*: S. 118.

ber 1922 Švehla eine „allnationale“ (=gesamtschechische) Koalitionsregierung mit eigener parlamentarischer Mehrheit bildete, blieb die Pětka in Bestand. Hier wurden die entscheidenden Gesetzesvorlagen diskutiert und über die Zusammensetzung des Kabinetts entschieden.

Trotz diverser innerer Auseinandersetzungen hatte die Koalition über mehrere Jahre hinweg Bestand. Nach dem Wahlsieg der bürgerlichen Parteien wurde 1926 die sog. Herrenkoalition (panská koalice) unter Einschluss der deutschen konservativen Parteien (BdL, DCVP) gebildet, freilich unter Ausklammerung der nationalen Frage⁵². Erstmals saßen nun deutsche Minister⁵³ im Kabinetts. 1927 trat auch die Slowakische Volkspartei der Regierung bei. Der Koalitionsausschuss, bestehend aus nunmehr acht Mitgliedern, stimmte weiterhin im Voraus die Vorhaben der Regierung ab. Diese Jahre politischer Stabilität und des größten je erreichten Konsenses zwischen tschechischen und deutschen Minderheitenpolitikern waren gleichzeitig Jahre der wirtschaftlichen Hochphase der Tschechoslowakei⁵⁴.

Eine schwere Herzerkrankung Švehlas Mitte 1928 führte zu dessen zuerst zeitweiliger Abwesenheit, am 1. Februar 1929 trat er schließlich zurück, ohne je wieder in das politische Geschäft zurückzukehren, und starb 1933. Ohne seine Vermittlung erwies sich nicht nur die Koalition, sondern auch die staatstragende Agrarpartei selbst als sehr brüchig. Mit der Auflösung des Parlaments im September 1929 kam das System der Pětka zu ihrem Ende.

VI. Die Rolle Masaryks und der „Burg“

Die Bedeutung Tomáš Garrigue Masaryks für die Unabhängigkeit der Tschechoslowakei als Führer der Auslandsaktion ist bereits angedeutet worden. „Demokratie ist die politische Form der Menschlichkeit“⁵⁵ – mit diesem Satz endet Masaryks „Weltrevolution“, das gleichermaßen Tagebuch der Jahre 1914-1918, Programm und Selbstlegitimation ist. Seine überragende Stellung lag nicht zuletzt darin begründet, dass sein politisches Programm 1918 „*the most concrete, detailed and consistent political platform in the country*“⁵⁶ war. Der ihm ursprünglich zugedachten repräsentativen Rolle als „Befreier-Präsident“ zum Trotz mischte sich Masaryk immer wieder in die konkrete Tagespolitik ein⁵⁷. Obwohl seine politische Präferenz eher bei den National-Sozialisten und Sozialdemokraten lag, war die Zusammenarbeit zwischen ihm und Švehla sehr gut, auch weil dieser zum Kreise der „Gleichgesinnten, [...] welche seine Autorität anerkennen und ihn verehren“⁵⁸, zählte, obwohl Švehla selbst der mächtigere Politiker war⁵⁹. Mit Švehlas Rücktritt nahm die politische Bedeutung Masaryks noch zu, auf deren Höhepunkt 1930 ein Gesetz⁶⁰ verabschiedet wurde, dessen erster Paragraph lautete: „T. G. Masaryk hat sich um den Staat verdient gemacht“.

Als Gralshüterin der Masarykschen Ideen und Garant einer entsprechenden Politik verstand sich die „Burg“ (tsch. *hrad*; in Anlehnung an Masaryks Prager Amtssitz). Dieser Zirkel – einem Modell mehrerer konzentrischer Kreise um den präsidialen Mittelpunkt gleich – aus Intel-

⁵² Vgl. *Leff*: S. 307.

⁵³ *Robert Mayr-Harting* (DCVP) als Justizminister, *Franz Spina* (BdL) als Minister für öffentliche Arbeiten; vgl. *Hoensch* 1992, S. 55.

⁵⁴ Vgl. zur wirtschaftlichen Entwicklung in den 1920er-Jahren *Mamatey*: S. 121-131; zur Slowakei: *Schönfeld*: S. 81-84; für den gesamten Zeitraum: *Pryor*: Die wirtschaftliche Entwicklung der Tschechoslowakei in der Zwischenkriegszeit, in: *Mamatey/Luža*, S. 203-231.

⁵⁵ *Masaryk*: *Weltrevolution*, S. 540. Vgl. auch *Batscha*: Eine Philosophie der Demokratie. Thomas G. Masaryks Begründung einer neuzeitlichen Demokratie, Frankfurt a.M. 1994.

⁵⁶ *Olivová*, S. 110.

⁵⁷ Vgl. *Lipscher*, S. 140f.

⁵⁸ *Batscha*, S. 222.

⁵⁹ So lehnte *Švehla* das Ansinnen einiger agrarischer Führer, ihn anstelle *Masaryks* 1927 zum Präsidenten zu wählen, rundheraus ab und drohte an, jeden „zu ohrfeigen“, der an diesen Plänen festhalte; vgl. *Mamatey*, 144f.

⁶⁰ Gesetz Nr. 22/1930 vom 26. Januar 1930 „über die Verdienste T. G. Masaryks“.

lektuellen, Beamten, Politikern und Industriellen, mehrheitlich Tschechen, aber auch Slowaken und Deutschen⁶¹, lag gewissermaßen quer zum Parteiensystem und zur jeweiligen Koalition, weil ihm Vertreter aller tschechischen Parteien angehörten, die auch dann Mitsprache behielten, wenn ihre Partei in der Opposition war⁶². Der Einfluss der Burg reichte in Verlage, Zeitungen und sogar ins Ausland, wo sie dank Masaryks Prestige ebenfalls Verbindungen besaß. Sie war der Auslandsaktion verpflichtet und stand in Gegensatz vor allem zu Kramář, der nicht müde wurde sie zu bekämpfen und daher politisch kaltgestellt war. So gab es in den großen Regierungsparteien neben einem „Burg-Flügel“⁶³ zudem jeweils eine Anti-Hrad-Fraktion, hauptsächlich bei den Nationaldemokraten und den Agrariern⁶⁴.

Die Macht des „Hrad“ bestand in seiner Verbindung zu den Parteien und damit zur Pětka, die er sogar politisch überleben sollte, denn während die Integrationskraft des Fünfer- und später Achterausschusses nach 1929 schwächer wurde, nahm die Bedeutung der Burg noch zu⁶⁵. Doch war sie von den Parteien insofern unabhängig,

als sie direkte Kontakte in die Führungsgremien von *pressure groups* (etwa dem Turnverband Sokol) hatte, die über ihre Vertreter konkrete politische und wirtschaftliche Interessen artikulieren und z.T. auch durchsetzen konnten – hier ist von einem Interdependenzverhältnis auszugehen⁶⁶.

In der Tat war die Burg eine außerparlamentarische Einrichtung, aber weder ihrem Selbstverständnis noch ihrer Politik nach gegen das Parlament oder die Demokratie gerichtet⁶⁷. Die zentrale Figur, der Präsident, war demokratisch legitimiert, und für ihre Vorhaben brauchte die Burg die parlamentarische Mehrheit, die über das Kartell der Pětka oder die Burgvertreter in den Parteien gesichert wurde. Jedoch hatten innerhalb des Führungskollektivs auch solche Personen großen Einfluss, die weder gewählt waren noch im Namen einer größeren Organisation sprechen konnten, wie der Bankdirektor Preiss oder die graue Eminenz der Hrad-Gruppe, Masaryks Kanzleichef Přemysl Šámal⁶⁸. Als in der Verfassung nicht vorgesehene Institution war die Burg keiner Kontrolle durch Parlament oder Gerichte unterworfen – was von ihren Mitgliedern durchaus beabsichtigt war⁶⁹. In den Krisen der 1930er-Jahre sollte sie sich bis zuletzt als stabilisierendes Moment erweisen.

VII. Krise und Zerstörung

Den Parlamentswahlen vom 29. Oktober 1929 ging der „Schwarze Freitag“ an der amerikanischen Börse unmittelbar voraus, dessen Folgen

⁶¹ Eine (unvollständige) Auflistung des Burgkreises bietet *Bachstein*: Die soziologische Struktur der „Burg“ – Versuch einer Strukturanalyse, in: Bosl (Hrsg.): Die „Burg“. Einflußreiche politische Kräfte um Masaryk und Beneš, 2 Bde., München/Wien 1973, hier Bd. I, S. 64f.

⁶² Die politische Funktion der Burg ist schon vor dreißig Jahren ausgiebig diskutiert worden. Ich verweise hier vor allem auf die Auseinandersetzung zwischen *Lemberg*: Die politische Funktion der „Burg“, in: Bosl, Burg I, S. 70f, und *Prinz*: Die „Burg“. Ihre Entstehung und Struktur als Forschungsaufgabe, in: Bosl, Burg I, S. 11-26. Maßgeblich auch *Klimek*: Boj o hrad, 2 Bde., Prag 1996/98.

⁶³ *Lipscher*, S. 142.

⁶⁴ Die einleuchtende These *Lembergs*, die Bezeichnung „Burg“ sei überhaupt erst durch ihre Gegner entstanden, wird durch die vielzitierte Erklärung untermauert, Journalisten hätten, um einer etwaigen strafrechtlichen Verfolgung zu entgehen, das Abstraktum „Burg“ anstatt Masaryks Namen verwendet; vgl. *Lemberg*: Die politische Funktion, S. 70f. Als Kampfbegriff gebrauchte die kommunistische Publizistik den Begriff „Burg“ seit Ende der 1920er-Jahre.

⁶⁵ Daher waren Hrad und Pětka weder deckungsgleich noch Gegenpole.

⁶⁶ Durch diese Vertretung der Industriellen im Burgkreis genossen die jeweiligen Unternehmen und Banken eine bevorzugte Position, auf der anderen Seite konnten Politiker und Intellektuelle ihre außen- und sicherheitspolitischen Vorstellungen über diesen Kanal beispielsweise an die großen Rüstungsunternehmen weitergeben; vgl. *Bosl*: Der Burgkreis (Zusammenfassung), in: Bosl, Burg II, S. 206f. Die Burg war zwar mächtiger, aber auch heterogener als jene *pressure groups*.

⁶⁷ Vgl. *Prinz*, S. 25.

⁶⁸ Da Šámal keiner der großen Parteien angehörte, scheiterte der Versuch, ihn im Kabinett unterzubringen – dies ein Beispiel für die Grenzen des Burg-Einflusses. Vgl. *Lipscher*, S. 142; *Prinz*, S. 22; *Klepetář*, S. 20f.

⁶⁹ *Masaryk* bezeichnete die Mutmaßungen über die Funktion der Burg als „mythisch“; *Lemberg*, Politische Funktion, S. 84.

für die Tschechoslowakei sich erst langsam abzeichnen sollten. Die drei sozialistischen Parteien konnten von der Schwäche der bürgerlichen Koalition profitieren und Stimmen hinzugewinnen. Folgerichtig wurden sie in die Regierung der Großen Koalition aufgenommen, die alle sechs tschechoslowakischen Parteien und die drei aktivistischen deutschen Parteien umfasste. Dies bedeutete erstens das definitive Ende des Koalitionsausschusses, zweitens noch geringere Chancen für einen Konsens, der nurmehr auf Šrámeks Minimalformel „Wir haben uns geeinigt, dass wir uns einigen werden“⁷⁰ gebracht werden konnte.

Diese Ermüdung des Koalitionsprinzips wurde auf dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Krise durch ein Notstandsregime überwunden, das nach dem Rücktritt Udržals durch die neue Regierung unter dem Agrarier Jan Malypetr mit der Verabschiedung eines Ermächtigungsgesetzes (im Juni 1933) etabliert wurde. Die Nationalversammlung trat in den Folgejahren sukzessive Gesetzgebungskompetenzen so freiwillig wie verfassungswidrig an die Regierung ab.

Einem kurz bevorstehenden Parteiverbot auf der Basis eines neugeschaffenen Gesetzes kamen die deutschnationalen Parteien DNP und DNSAP im Oktober 1933 mit ihrer Selbstauflösung zuvor. In das politische Vakuum stieß als Sammelbecken der sudetendeutschen Autonomiebewegung unter Konrad Henlein die Sudetendeutsche Heimatfront, 1935 in Sudetendeutsche Partei umbenannt. Zunächst legitimistisch ausgerichtet – nicht zuletzt zur Vermeidung eines Parteiverbots – forderte Henlein eine weitgehende Selbstverwaltung für die sudetendeutschen Gebiete. Trotz des überwältigenden Wahlerfolgs der SdP 1935, die ca. zwei Drittel der deutschen Stimmen auf sich vereinigte und damit sogar landesweit stärkste Partei wurde, blieb die Zusammensetzung der Regierung unverändert. Einen letzten Erfolg ihrer Integrationsfähigkeit feierten Burg und Koalition Ende 1935, als mit einigen Mühen die Wahl Beneš' zum Nachfolger des aus Altersgründen zurückgetretenen Masaryk durch die

Nationalversammlung sichergestellt werden konnte⁷¹.

Ab 1936 geriet Henlein zunehmend in (finanzielle) Abhängigkeit von Adolf Hitler, der die SdP durch die Platzierung ihm ergebener Vertreter wie Karl Hermann Frank zu einer Agentur reichsdeutscher Interessen und schließlich zur fünften Kolonne Nazideutschlands bei der Zerschlagung der Tschechoslowakei machte. Nach dem „Anschluss“ Österreichs gingen die aktivistischen Parteien mit Ausnahme der DSAP in Henleins SdP auf.

Bekanntlich ist bei den Münchener Verhandlungen über die Auflösung der ČSR deren demokratisch legitimierte Regierung nicht hinzugezogen worden. Als „Rest-Tschechei“ bzw. „Zweite Republik“⁷² bestand sie noch ein knappes halbes Jahr weiter, doch im Herbst 1938 hatte die Tschechoslowakei mit der staatlichen Integrität auch ihren demokratischen Charakter verloren.

VIII. Schlussbemerkung

Eine strukturelle Schwäche der Demokratie in der Ersten Tschechoslowakischen Republik lag in der parteipolitischen Sektionalisierung des öffentlichen Lebens und der Bildung politischer Kartelle wie Burg oder Pětka. Eine derart institutionalisierte Kooperation der Parteien, die mit ihrer sozialen Klientel über berufsständische Organisationen und Gewerkschaften eng verflochten waren, wirkte sich auf die soziale Integration äußerst günstig aus⁷³. Doch gerade die Praxis der *Proporzdemokratie* – von der Verteilung von Ministerien als parteipolitischen „Erbhöfen“ bis hin zum häufig praktizierten Junktim politischer Entscheidungen⁷⁴ – verhinderte eine institutio-

⁷⁰ Zit. n. Hoensch 1992, S. 58.

⁷¹ Vgl. Mamatey, S. 167f; Hoensch 1992, S. 72; Olivo-vá, S. 196.

⁷² Vgl. Procházka: Die Zweite Republik, 1938-1939, in: Mamatey/Luža, S. 276-291, hier S. 282f. Die meisten Parteien lösten sich nun auf, zwei miteinander kooperierende Staatsparteien entstanden; Hromádka et al., S. 691 u. 693.

⁷³ Heumos 1989, S. 69.

⁷⁴ Vgl. Lipscher, S. 121f. Diese „paktierende Gesetzgebung“, in den USA „log-rolling“ genannt, funktionierte, wenn zwei (oder mehrere) Koalitionsparteien sich die Parlamentsmehrheit für ein Vorhaben mit ihrer Zustimmung zum Projekt der jeweils anderen erkaufen,

nell verankerte Interessenformulierung und ein „freies Ausschwingen von Konflikten“⁷⁵. Das Phänomen der Versäulung und des Parteienporzesses wird heute allgemein nicht als generelles Hemmnis für die Entfaltung der Demokratie, sondern als von der Norm des Wechselspiels von Regierungs- und Oppositionsblock abweichende Spielart gesehen – das bekannteste Beispiel ist die Schweiz. Allerdings kann das Argument, die durch das Proporzsystem in der ČSR begünstigten parteipolitischen Klientelverhältnisse hätten ein weitverbreitetes Verständnis für das demokratische Spiel und die Legitimation durch Verfahren behindert, nicht entkräftet werden. Möglicherweise lag hierin auch die Ursache dafür, dass – neben der äußeren Bedrohung – die Demokratie in der Tschechoslowakei unmittelbar nach dem Schock von „München“ zu einem abrupten Ende kam⁷⁶.

Im Gegensatz zu anderen politischen Systemen im Ostmitteleuropa der Zwischenkriegszeit, wo *“quasi-parlamentary rule gradually gave way to royal, nationalist, military or fascist dictatorship”*⁷⁷, erscheint die ČSR trotz der erwähnten Einschränkungen nicht nur als sozial fortschrittlicher, sondern auch ausgesprochen freiheitlicher Staat. Freilich waren hier die Gegebenheiten für „eine in ‚westlicher‘ Struktur erprobte Staatsverfassung“⁷⁸ am günstigsten. Dem Vergleich mit den demokratischen Regimen Westeuropas, etwa der Weimarer Republik oder der französischen Dritten Republik, hält die Tschechoslowakei ebenfalls stand. Die nicht immer konfliktfreie, aber Stabilität garantierende tschechoslowakische Demokratie erscheint in ihrer Zeit und

durch das von den Masarykschen Ideen motivierte Selbstverständnis durchaus attraktiv.

wie etwa im 1930 verwirklichten Junktim zwischen Importzöllen auf Gurken und der Erhöhung des Arbeitslosengelds, das Agrarier und Sozialdemokraten abschlossen.

⁷⁵ Heumos, 1989, S. 61.

⁷⁶ Vgl. die Überlegungen bei Heumos, 1989, S. 60f u. 67.

⁷⁷ Bideleux/Jeffries: A History of Eastern Europe, Crisis and Change, London 1998, S. 434.

⁷⁸ Conze, 1953, S. 338. Die Tschechoslowakei wird bei Conze eigentümlicherweise kaum als positive Ausnahme von den krisengeschüttelten Staaten „auf dem Boden des Ostens“ (S. 338) herausgehoben, wie das bei Bideleux/Jeffries sehr stark der Fall ist; vgl. Bideleux/Jeffries, S. 428ff u. 464f.

Eintrittsmotive in die Junge Union

Martin Langebach, M.A.*

I. Einleitung

Jugendliche in politischen Parteien? Ausnahmen, nicht die Regel. Beim letzten Jugendsurvey des Deutschen Jugendinstituts aus 2003 gaben zwei Prozent der befragten Jugendlichen zwischen 16 bis 29 Jahren an, schon einmal „aktive Parteiarbeit“ gemacht zu haben.¹ Hochgerechnet auf die Gesamtzahl aller Jugendlichen in der bundesdeutschen Bevölkerung hätten demnach ca. 242.516 Jugendliche und junge Erwachsene schon einmal aktiv bei einer Partei gewesen sein müssen.² Aktuell hatten zum Zeitpunkt der Umfrage 2003 die Junge Union (JU), die Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD (Juso), die Grüne Jugend und die Jungen Liberalen zusammen 200.000-

Mitglieder.³ Nicht bekannt ist, wie sich die Mitglieder über die Jahrgänge verteilen.

Die derzeit größte Parteijugendorganisation ist die JU. Sie hat bundesweit rund 127.000 Mitglieder (Stand 11/2009).⁴ 1990 waren es noch mehr als 200.000⁵ – stetig verlief bis 2002 ein Mitgliederschwund. Seitdem stagniert die Mitgliederzahl rund um das für 2009 genannte Niveau. Die Juso haben 78.000 Mitglieder, 22.000 ohne SPD-Parteibuch (Stand 11/2007).⁶ In ihrer Hochzeit in den 1970er Jahren hatten sie 300.000 Mitglieder, Anfang der 1990er Jahre waren es nur noch um die 200.000.⁷ Oskar Niedermayer hält fest: „Die CDU hat die SPD in Bezug auf die Rekrutierungsfähigkeit von Jugendlichen seit 1999 überholt“.⁸

Darstellungen beziehungsweise Forschungen zu den Nachwuchsorganisationen der Parteien sind selten. Mitgliederstudien fehlen ganz.⁹ Insofern stellen die Jugendorganisationen in vielerlei Hinsicht ein Forschungsdesiderat dar.¹⁰ Die folgenden Ausführungen sollen ein Schlaglicht auf die

* Der Verfasser promoviert am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Er ist Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung

¹ Wolfgang Gaiser, Johann de Rijke, Gesellschaftliche und politische Beteiligung, in: Martina Gille, Sabine Sardei-Biermann, Wolfgang Gaiser, Johann de Rijke (Hrsg.), Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland, Lebensverhältnisse, Werte und gesellschaftliche Beteiligung 12- bis 29-Jähriger, 2006, S. 213-275, hier S. 244.

² Für den Jugendsurvey wurden deutsche und nichtdeutsche Jugendliche befragt, siehe Gewichtung: Gille et al. (Hrsg.), Jugendliche und junge Erwachsene a. a. O., S. 302. Die deutsche Bevölkerung der Jahrgänge 1974 bis 1987 (16-29-Jährige) umfasste nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes am 31.12.2003 11.488.163 Menschen. Zur nicht-deutschen Bevölkerung dieser Jahrgänge gehörten zu diesem Stichtag 637.676 Menschen.

³ Oscar Niedermayer, Jugend und Parteien, in: Edeltraut Roller, Frank Brettschneider, Jan W. van Deth (Hrsg.), Jugend und Politik: „Voll normal“, Wiesbaden 2006, S. 269-289, hier S.273f.. Ein direkter Vergleich mit dem Jugendsurvey ist allerdings nicht möglich, da sich die Mitgliederzahl bei der Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD, Jungen Union und Jungen Liberalen auf die Altersspanne 14 bis 35 Jahre bezieht und bei der Grünen Jugend, die kein Mindestalter in ihrer Satzung festgelegt hat, bis einschließlich dem 27. Lebensjahr.

⁴ Entscheidung. Magazin der Jungen Union Deutschlands. 58. Jg., Heft 01/02, Januar/Februar 2010, S. 3.

⁵ Oscar Niedermayer, Jugend und Parteien, a.a.O., hier S. 273.

⁶ Süddeutsche Zeitung, 24.11.2007: „Mit sozialistischen Grüßen“. Wahl der Juso-Spitze.

⁷ Zahlen der Jusos nur SPD-Mitglieder, nach: Oscar Niedermayer, Jugend und Parteien, a.a.O., hier S. 273.

⁸ Ebd., S. 277.

⁹ Die Potsdamer Parteimitgliederstudie 1998 sowie die Deutsche Parteimitgliederstudie 2009 haben implizit Mitglieder von Parteijugendorganisationen erfasst. Bei der SPD als auch Die Linke sind Parteimitglieder unter 35 Jahren automatisch Mitglied der Parteijugendorganisation. Bei CDU/CSU, Bündnis90/Die Grünen und FDP sind Doppelmitgliedschaften – in der Mutterpartei und dem Jugendverband – im Rahmen der Altersgrenzen möglich.

Junge Union werfen mit Schwerpunkt auf die Motive Minderjähriger sich dieser Parteijugendorganisation anzuschließen.

II. Die Junge Union

Laut § 38 des Statuts der Christlich Demokratischen Union Deutschland ist die Junge Union eine Vereinigung der CDU.¹¹ Dieser Wortlaut ist in den Satzungen der Partei in den Bundesländern gleich lautend. Einzig die Christlich Soziale Union (CSU) führt die JU in § 27 Abs. 1 Satz 1 ihrer Satzung als Arbeitsgemeinschaft auf und benennt sie entsprechend ihrer Funktion in § 27 Abs. 1 Satz 2 explizit als Nachwuchsorganisation.¹² Ein umgekehrter Passus fehlt heute. Stattdessen heißt es in § 1 der Satzung der Jungen Union Deutschlands: „Die Junge Union Deutschlands ist die selbständige Vereinigung junger Menschen mit christlichem, demokratischem und sozialem Bewußtsein“.¹³ Allerdings ist sie bereits durch ihre Gründungsgeschichte originär an die Union gebunden.

1945, direkt nach Kriegsende, bildeten sich in den vier Besatzungszonen Gruppen unter dem Namen Junge Union, aber auch Junge Generation, Junge Aktion oder Arbeitsgemeinschaft Jahrgang 1919 und jünger.¹⁴ Auf dem interzonalen Treffen am 17. bis 21. Januar 1947 im hessi-

schen Königstein, dem ersten „Deutschlandtag“, konstituierte sich reichsweit die Junge Union. Die Versammlung beschloss die erste gemeinsame, nach dem Tagungsort benannte „Königsteiner Erklärung“. In ihr forderte die Jugendorganisation „die soziale Tat (wie Hebung des Lebensstandards, Linderung der Not der sozial Schwachen, Lastenausgleich, Siedlungsprogramm, Mitbestimmungsrecht und leistungsgerechten Lohn) [...], Rechtssicherheit (damit die Freiheit und Unverletzbarkeit der Person in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege auch tatsächlich beachtet wird)“ und bat „die christliche Jugend der Welt, die deutsche Jugend nicht zu verdammen, sondern ihr zu helfen, das Chaos zu überwinden“.¹⁵ In der Sowjetischen Besatzungszone wurde die Arbeit indes bereits am 1. Februar 1948 wieder eingestellt aufgrund von Auseinandersetzungen mit der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland.¹⁶

Auf dem ersten Bundesparteitag der CDU vom 20. bis 22. Oktober 1950 in Goslar fand die JU schließlich Aufnahme in die Satzung der CDU, umgekehrt beschloss die Jugendorganisation in §1 ihrer auf dem Deutschlandtag am 29. September 1951 verabschiedeten Satzung: „Die Junge Union Deutschlands ist die Gemeinschaft der Jungen Union in der Christlich-Demokratischen Union und Christlich-Sozialen Union“.¹⁷

Während bei der Gründung der CDU konfessionelle Fragen durchaus eine Rolle spielten,¹⁸ sollen derartige Auseinandersetzungen im Zuge des

¹⁰ Im Rahmen seiner Promotion wendet sich der Verfasser den jungen Neumitgliedern der JU und den Juso zu. Unter der Fragestellung, warum Jugendliche unter 18 Jahren einer der beiden Jugendorganisationen beitreten, führte er im Rahmen einer qualitativen Studie im Zeitraum Sommer 2008 bis Frühjahr 2009 66 Interviews (33 JU, 33 Juso), verstreut im Bundesgebiet, durch. Aufnahmebedingung in die Studie war, dass der Beitritt zum Zeitpunkt des Interviews nicht länger als vier Monate zurückliegen sollte und der Jugendliche zum Zeitpunkt des Beitritts das 17. Lebensjahr noch nicht vollendet haben durfte. Von den 33 Interviews mit Mitgliedern der JU entsprechen nur 31 den genannten Kriterien. Ferner wurden zusätzlich noch acht Interviews mit Mitgliedern der Schüler Union durchgeführt, von denen indes nur vier den Kriterien entsprechen.

¹¹ Statutenbroschüre der CDU Deutschlands. Berlin, Stand 04.12.2007, S. 25.

¹² Satzung der CSU in der Fassung vom 18.07.2008.

¹³ Satzung der Jungen Union Deutschlands, Fassung vom 18.10.2009.

¹⁴ *Heinz Schwarz*, Zehn Jahre Junge Union Deutschlands, in: Ders. (Hrsg.), *Junge Union Deutschlands*, Handbuch 1957, Hamburg, 1957, S. 7-22, hier S. 8.

¹⁵ Zitiert nach *Gerhard Reedemann*, Von der Diskussion zur Aktion, in: Manfred Dumann (Hrsg.), *25 Jahre Junge Union Deutschlands*, Werdegang, Grundlagen, Aufgaben, Bonn, 1972, S. 11-46, hier S. 20.

¹⁶ *Ralf Thomas Baus*, Die Junge Union in der sowjetisch besetzten Zone 1945-1948, in: Brigitte Kaff (Hrsg.), *Junge Union 1945-1950. Jugendpolitik in der sowjetisch besetzten Zone*, Freiburg, Basel, Wien, 2003, S. 26-88.

¹⁷ Zitiert nach *Heinz Schwarz* (Hrsg.), *Junge Union Deutschlands a.a.O.*, S. 90.

¹⁸ *Frank Bösch*, Die Adenauer-CDU. Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945 – 1969, Stuttgart, 2001, S. 21ff.

JU-Gründungsprozesses keine Bedeutung gehabt haben: „Es hat für die entstehende politische Bewegung niemals auch nur das Geringste ausgemacht, ob wir evangelischen oder katholischen Glaubens gewesen sind. Wir wussten, wir sind Christen, wir gehören zusammen, wir wollen das gleiche, und darum sind wir ans Werk gegangen“¹⁹, erinnert sich der erste JU-Bundesvorsitzenden Bruno Six zum zehnten Gründungstag der JU 1957. Der positive Bezug auf das Christentum ist bis heute im Grundsatzprogramm der JU Deutschlands fest geschrieben: „Die Politik der Jungen Union beruht auf der Achtung des Menschen als einmalige, unverwechselbare und eigenverantwortliche Persönlichkeit mit unantastbarer Würde. Ihre wichtigste Wurzel ist das christliche Verständnis vom Menschen und seiner Verantwortung vor Gott“. Betont wird aber auch, dass daraus kein „Ausschluß Andersdenkender“ folge.²⁰

Ihrem Selbstverständnis nach möchte die JU „Denkansätze und Vorstellungen der Jugend in die politische Auseinandersetzung“ einbringen und „Sprachrohr der jungen Generation innerhalb der Unionsparteien“ sein „und zugleich für alle jungen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland ein Angebot zur politischen Mitgestaltung und Mitarbeit“²¹ bereithalten, heißt es am Anfang im Grundsatzprogramm. Zugleich betont die JU ihre Selbstständigkeit gegenüber der CDU/CSU und sieht sich im Verhältnis zur Union vielmehr als deren Motor: „Als die Jungen in der Union haben wir politisches Gewicht bei der programmatischen und personellen Erneuerung der CDU sowie der Modernisierung der Parteiarbeit“.²² In der Öffentlichkeit ist indes in erster Linie Philipp Missfelder präsent und bekannt. Er wurde 2002 mit gerade einmal 23

Jahren zum Bundesvorsitzenden gewählt. Seit 2005 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages und mit der 17. Wahlperiode außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag. Ferner gehört er dem Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages an. Neben ihm sind noch 17 weitere Abgeordnete der CDU/CSU, die unter 35 Jahre alt sind, Mitglied der JU (Stand 01.03.2010). Zu dieser „Jungen Gruppe“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gehört auch die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Kristina Schröder. Sie ist bereits mit 14 Jahren der Jungen Union beigetreten: „Als ich 12 war hat mich der Mauerfall total fasziniert. Die in meiner Klasse haben für Pferde geschwärmt, ich für Helmut Kohl [...]. Dann bin ich mit 14 in die Junge Union eingetreten“.²³

III. Beitrittsmotive

Jugendliche Schwärmerei für den „Kanzler der Einheit“ als Beitrittsmotiv einer 14-jährigen Hessin? Häufiger wird bei minderjährigen Mitgliedern von Partei(jugend)organisationen indes darüber spekuliert, ob nicht beispielsweise eine mögliche Parteimitgliedschaft der Eltern Ursache eines Beitritts sei. Oder es wird gemutmaßt, dass der oder die Jugendliche bereits in jungem Alter ambitionierte Karrierepläne verfolge. Oder in Bezug auf die JU wird vor dem Hintergrund eines ihrer zentralen Slogans, „50% Party + 50% Politik = 100% Spaß“, vermutet, ein Eintritt vollziehe sich nur, weil dort kräftig gefeiert würde.

Doch die Gründe, sich in jenem Alter einer solchen Nachwuchsorganisation anzuschließen, sind längst nicht so monokausal wie auf 140 Zeichen im Rahmen eines Twitter-Interviews geschildert oder allgemein assoziiert wird. Sechs kurze Schilderungen von Beitrittsprozessen sollen die Vielschichtigkeit derartiger Entscheidungen Minderjähriger andeuten.²⁴

¹⁹ Bruno Six, Referat Königstein 1957, in Schwarz (Hrsg.), Junge Union Deutschlands, a.a.O., S. 60-64, hier S. 60.

²⁰ Grundsatzprogramm der Jungen Union Deutschlands, Beschluss des Deutschlandtages Fulda, 27.-29.10.95, geändert durch Beschluss des Deutschlandtages in Magdeburg, 24.-26. Oktober 1997.

²¹ Ebd.

²² Klaus Escher, Politik muß jünger werden!, in: Jugendpolitik, Zeitschrift des Deutschen Bundesjugendringes, Heft 4, 1997, S. 18-19, hier S. 18.

²³ twinterview.de/kristina-koehler-ueber-politikersein-und-sicherheit, eingesehen am 9. März 2010.

²⁴ Eine vergleichende Analyse der Interviews sowie die Typenbildung standen bei Abgabe des Artikels ebenso noch aus wie eine theoretische Reflexion. Ferner weisen die im Folgenden aufgezeigten Motive unterschiedliche Dimensionen auf und sind hier zunächst

1. „Ich engagier mich einfach gern“

Jana²⁵ ist 14 Jahre alt. Sie tanzt in ihrer Freizeit, spielt Klavier und trifft sich, wie andere Jugendliche ihres Alters auch, mit Freunden. Sie ist Schülerin eines lokalen Gymnasiums, auf dem sie sich als Tutorin sozial engagiert. „Also ich betreue so Fünfklässler, [...] mach mit denen Projekte, geh ins Kino, bowlen, was weiß ich, damit die einfach nen leichteren Start haben“, erzählt sie. Und sie fügt hinzu, dass sie in dieser Rolle eine „Vorbildfunktion“ habe, aber auch „Betreuer“ sei: „dass die halt sehen, ach, ähm, die Älteren interessieren sich für uns, ähm, die machen was mit uns, die versuchen so n bisschen den Klassenzusammenhalt aufzubauen. Und [...] vielleicht manchmal in Situationen, in also, wenn sie Streit mit nem Lehrer haben oder irgendwas, dann versuchen wir halt denen irgendwie zu sagen, wie sie das lösen können“.

Bereits in der sechsten Klasse hatte sie ihren Freunden erzählt, dass sie „so mit 14 [...] ganz sicher JU Mitglied“ werde. Es schien ihr „total klar“. Ihre Mutter „ist ja auch so engagiert“ – sie ist Mitglied der CSU und seit einigen Jahren Gemeinderätin in jener bayrischen Kleinstadt, in der die Familie nahe einer Großstadt lebt. „Und dann wurd ich 14, dann dacht ich mir so, mmhh (lacht), ja, mal schau“. Sie schob die Entscheidung vor sich hin. Ihre Mutter sprach sie zwar zwischenzeitlich an, was denn aus ihrem Wunsch geworden sei, doch Jana reagierte zurückhaltend: „Da hab ich gesagt, ja, ich weiß nicht. Ich hab jetzt so viel um die Ohren und ich weiß nicht, ob das noch schaff. Und dann ähm ich konnte mir auch nichts drunter vorstellen, so, was macht denn die JU, was ham die denn zu sagen“.

Als der JU-Ortsvorsitzende Jens bei der Mutter zu Besuch ist, schlägt diese ihrer zufällig dazu kommenden Tochter vor, ihn doch einfach mal nach der Organisation zu befragen. Da „dacht ich mir so, ja, der [Jens] schaut ganz nett aus, weil ich dachte immer, das wär so, ich weiß

nicht, ich dachte immer, so n Ortsvorsitzender, [...] son verkrampfter Schnösel oder, ich weiß nicht [lacht] also, und der [Jens] ist mir dann total positiv aufgefallen und dann ja und dann hab ich so gesagt, ja, ich kanns mir ja mal überlegen“. Sie tauschen ihre E-Mail-Adressen. Jana fragte ihn auch, was die JU denn mache – „dann kam der [Jens] mit [...] weil der studiert ja Politikwissenschaften und dann kam der gleich mit seinen Erklärungen und so. Dacht ich, ach, das ist mir jetzt viel zu kompliziert, ich schau mir das an“.

Wenig später nach dem ersten Gespräch bekam sie Post von Jens. Er sprach eine Einladung zu einer Veranstaltung aus, der sie folgte: „Da komm ich so, als, als 14 Jähriges Mädchen da an, nur so 20 Jährige Jungs und älter. Ich so, oh, wo bin ich denn hier gelandet. Ich dachte am Anfang, war ich echt so n bißchen, Gott, was mach ich hier. Und da hab ich, aber das Lustige is, apropos Tutoren [...] in der 5. Klasse hatte ich auch Tutoren und der eine Tutor ist auch im JU Vorstand und dann dacht ich schon, mhh, den kenn ich doch [...] Also [...] dann hab ich [...] mit dem gesprochen, dann bin ich mit allen ins Gespräch gekommen und das war einfach total nett“.

Fremd war das Mädchen den Jungen nicht, da diese ihre Mutter und ihren älteren Bruder vom Gymnasium kannten. Die sehr nette Aufnahme bei dem Treffen behält sie in positiver Erinnerung und betont sie wiederholt im Interview. Ohne sich mit ihrer Mutter noch einmal zu verständigen, füllt sie schließlich das Beitrittsformular aus: „Und dann (.) kam ich eben von, von nem Unterstufenfest mit den Kleinen nach Hause und dacht, und dann hab ich mir die Anmeldung genommen, hab die einfach spontan mal ausgefüllt und dacht, ja, tret ich jetzt bei, weil (.) ich engagier mich einfach gern.“ Die Entscheidung kam, ihrer Erzählung folgend, auch für die Mutter überraschend: „Ich saß dann da und hab den Zettel ausgefüllt. Dann kam die Mama, hat das gesehen, dann so, warum füllst du jetzt den Zettel aus, ich dachte, du willst da gar nicht mehr rein? Sag ich doch, ich geh da jetzt hin. Und dann hat sie mich so angeguckt, sie war, war ganz überrascht und dann, warum jetzt

einmal schematisch und vereinfacht dargestellt.

²⁵ Die Namen der Interviewpartner und alle im Interview genannten Personen sind im Rahmen der Anonymisierung durch fiktive Namen willkürlich ersetzt worden.

doch? Sag i, nur, ja, weil mir es Spaß macht, mich zu engagieren [...]. Fand die Mama gut.“ Als Jana ihrem Vater ihre Entscheidung mitteilt, erzählt er ihr zwar, dass er früher auch einmal „Vorsitzender“ bei der JU gewesen sei, reagiert aber ansonsten verhalten: „nee, jetzt hab ich auch noch zwei Frauen, die das machen [...] Also [...] ich glaub, er will einfach nicht, das ich da so viel mach, weil er denkt, das ich eher daheim sitzen sollte und n bißchen lernen sollte“.

2. „In die Politik gehen“

„Ich hab schon mit fünf Jahren mit meinem Onkel immer politische Diskussionen geführt. Also, ich war schon sehr zeitig da [...], ich hab schon immer mir gedacht, das würde mir auch mal gefallen da vorn zu stehen und da ne Rede zu halten so, wenn ich irgendwas gesehen hatte im Bundestag oder so“, erinnert sich Jens. Er lebt in einer Kleinstadt in den neuen Bundesländern,²⁶ die weniger als 50 Kilometer von der nächsten Großstadt entfernt liegt. Er besucht ein Gymnasium und macht in seiner Freizeit gerne Sport, spielt zwei Instrumente und trifft Freunde. Über einen hat er vier Monate zuvor Zugang zu freikirchlichen Kreisen erhalten, wobei er dort vor allem an den Freizeitaktivitäten teilnimmt. Jens ist, obwohl er sich mit etwas Zögern als Christ bezeichnet, konfessionslos. Sein Vater wurde noch evangelisch getauft, seine Mutter, deren Eltern katholisch sind, nicht. „Wegen der DDR“, erzählt er, hätten das damals die Großeltern nicht gewagt. Jens beschäftigt sich mit dieser Vergangenheit auch selbst. Für einen bundesweiten Geschichtswettbewerb und gleichzeitig eine Seminarfacharbeit setzt er sich mit einer lokalen Künstlerin auseinander, die sich zu DDR Zeiten mit ihrer Kunst indirekt gegen die Obrigkeit gewandt hatte und entsprechend vom Ministerium für Staatssicherheit überwacht wurde. Bei dem selbst gewählten Thema ist, erzählt er, „auch wieder, also, Politik war da natürlich auch wie-

der mit drin“. Die habe ihn „schon immer interessiert“, hebt er hervor. Viel rede er mit seinen Eltern darüber – so oft, meint er, dass „wenn ich mit Politik anfang, da renn' die schon in die andere Ecke des Hauses“.

Sein Vater ist Mitglied im Lionsclub und bei der CDU, dort aber „nicht wirklich aktiv“. Wichtig ist Jens zu betonen, dass „jetzt die Orientierung zur JU, also [...] die] wirklichen Inhalte, [...] überhaupt nicht von meinen Eltern [...] geprägt worden“ sind. Sie vermittelten ihm „schon mehr die bürgerlichen Ansichten“, erzählt er, seine Präferenz für die JU „habe ich mir dann schon selber gebildet“. Mit „dreizehneinhalb hatte sich schon der Wille gestärkt, in die Politik zu gehen und da auch dann in ne Partei einzutreten und also in ne Jugendorganisation“, erinnert er sich und ergänzt wenig später, dass es ihm auch darum gehe, Verantwortung zu übernehmen. Doch seine Eltern reagieren zurückhaltend auf seine Pläne: „Und dann haben sich aber erst Mal meine Eltern noch ein bisschen dagegen gestellt, weil sie halt meinten, dass ich mich da erst noch mal umschauen soll und auch zu anderen Parteien mal gehen soll, mir das angucken soll, damit ich da nicht irgendwie da sitz und gar nicht wirklich weiß, was die, das war eigentlich nicht schlecht“.

Er folgt der Empfehlung und informiert sich zunächst über verschiedene Parteijugendorganisationen. Ein Klassenkamerad nimmt ihn auch mit zu einem Landeskongress der Jungen Liberalen (JuLis). Doch die gefallen ihm nicht. Ihn stieß ab, dass die Politiker „wirklich aggressiv Dinge“ über andere Parteien gesagt hatten, die „wirklich disqualifizierend dumm gemacht“ wurden, „so CDU Bauernpartei und solche Sachen flogen da dauernd“. Hinzu kam aber wohl auch, dass er bereits im Monat zuvor, kaum 14 Jahre alt geworden, bereits eine JU-Veranstaltung besucht hatte, die ihm wesentlich besser gefiel: „Das war eben bei der JU nicht so, die haben gesagt, guck dich da um, guck dir das ganz genau an, was jetzt für dich wichtig ist und das hat auch der Bundestagsabgeordnete, hat da auch, hat mich auch sehr überrascht, sich direkt Zeit mit mir genommen [...] also die haben mich nicht gedrängt und haben auch über die anderen, also

²⁶ Eine Nennung des Bundeslandes unterbleibt in diesem Fall aus Gründen der Anonymisierung. Die Zahl der Neumitglieder in den fünf neuen Bundesländern ist nach Auskünften der Landesvorsitzenden oder Landesgeschäftsführer für diese Alterskohorte sehr gering und folglich überschaubar.

[...] haben auch gesagt, dass sie da mit den anderen auch zusammenarbeiten wollen, gerade unter den Jugendorganisationen“.

Zugang zur JU erhielt Jens über einen Lehrer, bei dem er durch Zufall entdeckt, dass dieser Mitglied der CDU ist: „Er hat immer [die] CDU an letzte Stelle gestellt. Er hat immer gesagt, [...] ich muss euch ja im Sozialkundeunterricht ja auch verschiedene Meinungen rüberbringen, die von der SPD und den Grünen und den Linken und von der FDP und auch von der CDU und jetzt müssen wir weiter machen. So [...] ging immer die CDU am Ende und das hat er öfters mal gesagt und dann hat er irgendwann mal gesagt, er ist Stadtrat. Das hat er aber nur so nebenbei, weil jemand mal gefragt hat, ob er denn ein politisches Amt hat. Ich bin Stadtrat, so. Und da war es für mich schon klar, also, nach der Stunde hab ich gesagt, sie sind doch bei CDU oder? Hat er gesagt, ja. Also, das hat man an den Ansichten überhaupt nicht gemerkt, also, die hat er überhaupt nicht vermittelt im Unterricht jetzt. Das fand ich auch gut“. Jens spricht seinen Lehrer auch darauf an, ob er ihn nicht mal zu einem Treffen mitnehmen könne. Ohne diesen Kontakt, resümiert Jens, „wäre ich wahrscheinlich zur JU, ich weiß nicht, ob ich da wirklich hingekommen wäre“. Er erzählt, dass er „bei allen Jugendorganisationen hier im Kreis Bezug zu Menschen [habe], die da drin sind“, nur eben nicht zur JU.

In der Folgezeit nimmt Jens wiederholt an Veranstaltungen der JU teil: „Also ich hab mir das ja auch dann weiterhin angeguckt [...], ich war dann so bestärkt im Prinzip schon, das ich mir gedacht hab, jetzt hab ich die Informationsphase eigentlich beendet und ich möchte da in Deutschland auch in der Politik auch aktiv werden, was verändern, brauch dann so ein Podium, dann bin ich Mitglied geworden.“ Der Anstoß für den letztendlichen Beitritt geht indes von seinem Lehrer aus: „Er hatte mich darauf angesprochen, weil er gar nicht wusste, weil ich eben die ganze Zeit schon dabei war und auch was mitgemacht hatte, [...] dass ich noch gar nicht Mitglied bin. Und der hat dann mal gesagt, ob ich denn jetzt eigentlich Mitglied bin und da hab ich mir überlegt, ja, jetzt, kannst eigentlich mal dann machen. Und dann hab ich das mal gemacht.

Also, das war jetzt nicht von irgendwas Besonderem, ich hab mir gedacht, jetzt wirds langsam mal Zeit“. Immerhin ist er, wie er sagte, vom Programm überzeugt, vor allem von den wirtschaftspolitischen Aspekten. Hinzu kommt, dass die Grundsätze „auf dem Christentum“ basieren und er ist „begeistert“ von der Bundeskanzlerin Angela Merkel, von ihrem Umgang mit dem damaligen US-Präsidenten George Bush und davon, „wie sie sich da als Frau mit eingearbeitet hat und gerade auch [...] schön diplomatisch vorgegangen ist“. Inhaltlich sieht er indes „noch ein bisschen Handlungsbedarf“ bei Themen wie Abtreibung, bei denen er eine „recht konservative Einstellung“ habe.

Von Seiten seiner Familie erhielt Jens bei dem Schritt wenig Unterstützung: „Meine Eltern waren nicht wirklich dafür“, berichtet er. Sie hätten sich Sorgen darüber gemacht, dass sein Engagement vielleicht negativ wäre für die von ihnen geführte Firma, „irgendwie, dass die Leute dann sagen, jetzt schicken sie den da in die Politik“. Sein Bruder, der überlege der FDP beizutreten, riet ihm sogar „total“ ab, „er meinte, das soll ich dann erst machen, wenn ich achtzehn bin, weil er meinte, dass das jetzt [...] noch zu früh wäre“. Und auch sein Opa sei dagegen gewesen, erinnert sich Jens und fügt hinzu: „die sind aber halt alle noch durch die DDR geprägt, so [...] Schluss damit, mit Politik und ja“. Eine Zeitlang habe auch sein bester Freund überlegt beizutreten, habe es dann aber sein lassen, weil er „eben auch davor Angst [gehabt hätte] dann meinungsmäßig da eingeschränkt zu sein“ – eine Überlegung, die auch bei der Entscheidungsfindung von Jens eine wichtige Rolle spielte:

„Die Bindung war erst mal schon ne Sache, dass man dann ja auch [...] das Problem hat, dass man dann auch manchmal Dinge unterstützen muss oder sollte, die man dann auch manchmal nicht so richtig vertreten kann“, gesteht Jens ein. Aber er habe sich überlegt, dass er seine Zweifel dann äußern und „in dieser Sache dann [...] nicht mitwirken [werde], wenn da irgendwas zu machen ist“. Dennoch zögerte er, als es galt den Aufnahmeantrag im Internet abzusenden: „Als ich alles eingetragen hatte und jetzt stand da, [...] ja, ich will Mitglied werden, [...] da hab ich

bestimmt noch mal zehn Minuten [...] hab immer gesagt, soll ich das jetzt wirklich machen, soll ich das jetzt wirklich machen [...] Also mein erster Gedanke als ich dann das alles ausgefüllt hatte, bis dahin hatte ich dann noch gar nichts gedacht, [...] jetzt könnte es sein, dass du deine politische Redefreiheit verlierst, so. Und dann habe ich mir auch noch mal gedacht, [...] hier ehemalige DDR kam natürlich die Geschichten von meinen Verwandten und so was, ja, Partei, SED, und da kann man nix mehr sagen und so was. Und das bleibt, obwohl es natürlich damit jetzt erst einmal nicht vergleichbar ist, immer noch hängen, und, natürlich sind dann ja auch noch mal die Kontraargumente für den Eintritt eingefallen.“ Eigentlich, erzählt er, würde er „lieber als Parteiloser in die Politik gehen, aber da man da eben nicht wirklich weit kommen kann, hab ich mir gedacht, wenn ich jetzt dann später Verantwortung übernehmen möchte [...], wenn das nicht anders geht, dann muss ich das halt so machen“.

3. „Weil alle dabei sind“

Aus einem kleinen Dorf in Bayern kommt die 15-Jährige Ina. Sie geht auf die Realschule in einer nahe gelegenen Kleinstadt. Gerne sitzt sie in ihrer Freizeit vor dem Computer, schaut Fernsehen oder trifft sich mit Freunden. Außerdem ist sie seit der siebten Klasse Ministrantin, was „schon Spaß [mache], aber manchmal net, weil man am Sonntag aufstehen muss“. Politik indes interessiert die Jüngste von vier Kindern nicht. Auch wird zu Hause nicht viel über Politik gesprochen, außer wenn Wahl ist. Politisch engagieren sich die Eltern nicht, dafür aber ihre Geschwister, die versuchen, Ina zu werben: Die „ham halt gesagt, dass da alle drin sein und dass ich da auch mitmachen soll“, erzählt sie, „und dann habe ich erst gesagt, dass ich da net mitmach, weil ich mich net drä äh zwängele“ lasse. Sie fügt hinzu, dass sie „net direkt dagegen“ gewesen wäre, sondern nur „keine Lust gehabt“ hätte. Die treibende Kraft dabei ist ihr älterer Bruder, der auch schon ihre beiden älteren Schwestern bewegt hat in die JU einzutreten. Er „ist jetzt auch im Gemeinderat und mit dem hat

das eigentlich auch alles aufgestanden mit der Jungen Union“ bei ihnen im Dorf, weiß Ina zu berichten und fügt hinzu, dass mittlerweile alle Mitglieder seien. Für sie ist das eines der beiden Motive, die schließlich zum Beitritt führen: „weil da so Freunde und da alle bei sein“. Hinzu kommt, dass sie die Veranstaltungen, die die JU in dem kleinen Dorf organisiert, ansprechen. Da möchte sie dabei sein: „die Aktionen sind immer schön, die sie halt machen“, erzählt sie: „wir haben jetzt zum Beispiel im Dezember ham wir so Weihnachtspäckchen verschenkt, also mit so Tee oder Nüssen oder so drinne, an Leute, als Weihnachtsgeschenk von der Jungen Union halt“. Darüber hinaus organisiere die Jugendorganisation in der kleinen Gemeinde auch Feste, „zum Beispiel, hier ham wir so a Oktoberfest gemacht, ja, da hats halt dann äh war so a Zelt aufgestellt mit ähm Getränken und so“. Als Mitglied will sie da jetzt dabei sein, unterstützen und mithelfen, „dass es leichter ist, wenn da mehr mitarbeiten als wenn da nur so ein paar sind“. Die Feste „san ja überhaupt lustig und so, das macht halt Spaß“, fügt sie hinzu.

Geworben worden sei sie von ihren Geschwistern aber nicht, „ich hab irgendwie selber gesagt, dass ich da mitmach“. Denn es sei „schon schön, dass ich da dabei bin“, erklärt sie, „weil man halt mit die Freunde zusammen ist und weil es Spaß macht.“

4. „Teil einer Gemeinschaft sein“

Auf einer Geburtstagsparty wird Melle, die in Rheinland-Pfalz lebt, von einer guten Freundin angesprochen: „Ich bin jetzt in die JU eingetreten, hast Du net auch Lust mitzumachen?“. Sie ist sich unsicher: „Tja, ja, ich weiß net, lass mich mal überlegen“. Über die Motive, warum ihre Freundin eingetreten ist, mutmaßt Melle, dass es wohl daran liege, dass ihr Bruder der Vorsitzende der örtlichen JU ist. Und zudem ist ihr Vater Vorsitzender des lokalen Lions Club. Melle indes informiert sich zunächst über die verschiedenen Jugendorganisationen, eine richtige Präferenz für die JU hat sie nicht: „Gut, bin ich mal [...] im Internet ein bisschen rumgesurft, mal geguckt, JU, was sacht die Jusos, hab mir so an-

dere Parteien einfach mal so durchgeguckt, was die da so standen“, erzählt die 17-Jährige. Und sie spricht mit ihrer Mutter darüber, nicht mit ihrem Vater, der berufsbedingt seltener zu Hause ist. Vor allem aber redet sie mit ihrer Oma, die für sie eine wichtige Bezugsperson darstellt: „da kam auch raus, die Mutter war auch mal in der JU aktiv drin, und so, da hab ich mir das mal so ein bisschen angeguckt“. Sie lässt sich von ihrer Freundin weiteres Informationsmaterial geben und tritt dann schließlich bei, „nichts Spektakuläres“, wie sie befindet.

Der Beitritt steht aber nicht in direkter zeitlicher Folge zum Anwerbeversuch auf der Geburtstagsparty, vielmehr vergehen rund zehn Wochen, bis die Entscheidung gefällt war. Ihre Freundin hatte zwischenzeitlich keine neuerlichen Versuche unternommen, sondern nur einmal gefragt, ob Melle nicht bei einem Ausflug der JU mitfahren möchte. Doch sie lehnt aufgrund anderer Verpflichtungen ab. Melle ist in ihrer Freizeit sehr ausgelastet, „immer on tour“, wie sie sagt: „Ich bin im Musikverein tätig, spiel Klarinette, Trompete. Ich bin im Kreisjugendorchester, ich bin in nem Jugendchor, ich bin im Sportverein, mach Leichtathletik, Turnen, Skigymnastik, fahr Ski, viel Fahrrad mit mei Eltern, natürlich Schule ist immer viel, dann mit Freunden, wir haben so eine Clique, mit der grillen wir immer im Sommer, fahren zelten, am Samstag geht es jetzt mit sieben oder acht Leute zusammen ins Kino und so was, oder ich treff mich mit meinem Nachbarn einfach, weil wir sehr gute Freunde [sind], mit dem ich aufgewachsen bin“, erzählte die Realschülerin, die derzeit eine weiterführende Schule besucht. Ihr Nachbar ist einer der wenigen Gleichaltrigen in dem kleinen Dorf, in dem sie lebt. Um etwas unternehmen zu können, muss sie stets von ihren Eltern in die nächste größere Gemeinde gebracht werden. Gegen den Beitritt hätte daher für sie gesprochen, wenn damit ein hoher zeitlich Aufwand verbunden gewesen wäre: „Ich wollt jetzt net noch Zusätzliches machen, um, wo ich wieder viel Zeit investieren muss“. Das sagt sie auch ihrer Freundin: „was ich jetzt nit machen will, [...] ist, das ich Dienstag abends, wo ich ausnahmsweise mal frei hab, jetzt auch noch zwei Stunden auf irgend ne Ver-

sammlung gehen muss, um mich über Gott und die Welt zu unterhalten, das jede Woche“. Doch ihre Freundin beruhigte sie, alle zwei, alle, jedes halbe Jahr oder so“ wäre mal eine Versammlung, wo sie mal hinkommen müsse, mehr nicht, habe sie erzählt.

Melle ist, nachdem sie sich informiert hatte, vom „Gesamtpaket“ überzeugt. Zwar gebe es „immer einzelne Sachen, die einem nit gefallen“, aber bei den anderen Parteien habe das Negative überwogen. Überrascht hat sie an der JU vor allem, dass diese viele jener Veranstaltungen organisieren, die sie kenne: „ich kenn vieles in [...]“²⁷, was auch so an Veranstaltungen ist, hab ich, wusst ich eigentlich nie, wer das immer organisiert. Hab ich immer gedacht, das wären irgendwelche Jugendliche. Bis sie [ihre Freundin, A.d.A.] dann auch gemeint hat, ja, das organisiert alles die JU. Da hab ich gesagt: [...] das kann doch net sein, dass die so, so Minirock-Party oder so Zeug, so Sachen hab ich net gedacht“. Sie ist positiv überrascht, ebenso davon, dass sich die JU auch mal mit anderen Jugendlichen träfe und mit denen „mal unterhalten“ würde. Da bestünde die Möglichkeit, „andere Leute kennen zu lernen und von denen auch mal die Meinung zu hören zu irgendnem anderen Thema, das muss ja eben net immer Politik sein“.

Für sie bedeutet der Schritt Mitglied zu werden, „Teil ner Gemeinschaft zu sein“, was für sie offenkundig einen hohen Wert hat. Mit Begeisterung hatte sie zuvor von der Kolpingfamilie berichtet, der sie mit ihren Eltern angehört. Der Sozialverband der katholischen Kirche biete viele Freizeitaktivitäten an und unterstütze, wie sie erzählt, „Familien, dass die [...] was machen, da gibts immer Drachensteigen und so was“. Melle selbst ist dort beispielsweise im Blasorchester aktiv und hilft bei der Fassenacht und Kappessitzungen. Diese Kolpingfamilien haben „eigentlich immer ne hohe Stellung in so ner Kleinstadt“ und fügt an, „wer [...] net drinne ist, der ist so ein bisschen außenseitermäßig, könnt man das ein bisschen sehen“.

²⁷ In den Interviews genannte Orte sind durch Auslassungen („in [...]“) anonymisiert.

Von Bedeutung ist für sie in Bezug auf die JU im Übrigen auch, „selbst zu sehen, dass vielleicht auch der Einzelne wirklich was verändern kann. Endlich mal Mitglied ner Gruppe zu sein, wo man sagt, als Einzelner, ich kann andere Leute versuchen von meiner Meinung über zu zeugen, aber ich kann auch versuchen mit Leuten zu diskutieren und vielleicht ne andere Sichtweise [...] zu bekommen und [...] dadurch auch mein Denken n bisschen umzuändern oder Sachen anders da zu sehen [...]. Oder auch einfach mal aktiv an Politik teilzunehmen oder einfach mal als [...] nit mehr so als Außenstehende [...] mal bewusst zu hören, was sagen die Nachrichten über die Politik, wie präsentieren wir uns im Ausland mit unserer Politik und so was“. Dabei hatte sie in der Schule das Fach Sozialkunde, wo Politik vorkommt, bewusst zu Gunsten von Erdkunde abgewählt, „weil mich das n bisschen so anödet, mit diesem ganzen, [...] wie die da durch kommen mit Wahlen und so“. Wichtiger ist ihr das Thema Wirtschaft und in dem Kontext dann auch Politik; „ich find, die wichtigsten Standbeine sind einfach auf der einen Seite die Politik und auf der anderen Seite die Wirtschaft“. Nach der Schule möchte Melle „was mit Ingenieurswesen“ machen und eine „wirklich [...] hohe Position mal in ner Firma haben“.

Hinsichtlich ihrer politischen Einstellung hat sie indes das Gefühl, sich einer Seite zuordnen zu müssen: „Politik bestimmt unser Land einfach [...] ich muss mich ja irgendner Seite zuordnen. Ich kann nit sagen: jo, bald sind Wahlen, mir ist es vollkommen egal. Ich bin ja selbst dafür verantwortlich, wie es mir in 20 Jahren geht“. Dieses Autonomieverständnis zeigt sie auch, als sie festhält: „das heißt ja net, wenn ich in der JU bin, also die CDU, dass ich dann auch die CDU wähle“.

5. „Gemeinsam etwas bewegen“

Vom Dorf ist Jan vor gut vier Monaten in die 80 Kilometer entfernte Stadt gezogen, um dort nach dem Abschluss der Realschule eine weiterführende Fachoberschule zu besuchen. Die Eltern

und die beiden älteren Schwestern haben den 17-jährigen Niedersachsen unterstützt. Der Familienzusammenhalt ist eng. Seine Eltern sind so genannte Russland-Deutsche, deren Leben in der UDSSR sich in den Erzählungen des Jungen widerspiegeln: „Sie wurden immer als Deutsche abgestempelt in Russland. [...] Ähm, und die wollten einfach wieder nach Deutschland zurück [...], die wurden alle verschleppt nach dem Zweiten Weltkrieg und mein Urgroßvater, der war ja Lehrer und so und die waren auch sehr, sehr reich dort, denen wurde alles weggenommen und danach wurde er verschleppt und wurde nie wieder gesehen, ne. Ja und dann [...] wurde die restliche Familie [...] auch nach Sibirien verschleppt und denn haben die dort gearbeitet. Das Gute war, [...] es wurde immer in na Familie sehr viel Wert auf Bildung gelegt, und dadurch ham die auch immer gute Jobs gekriegt. Natürlich nie in der Partei, die wollten auch nie in die Partei gehen. [...] Und, naja, manche waren eifersüchtig, aber, damit ist dann unsere Familie auch klar gekommen. Und die sind immer in Verbindung miteinander, die waren sehr in sich gekehrt, schon in Russland und als sie nach Deutschland gekommen sind, jetzt sind sie noch immer n bisschen in sich gekehrt.“ Seine Eltern sind christlich, seine Mutter als auch seine Oma engagieren sich in der lokalen Gemeinde. Jan selbst ist Messdiener und hat sich zum Jugendleiter qualifiziert. Obwohl seine Schwestern auch in der neuen Stadt wohnen, fährt er am Wochenende immer nach Hause, „da ist dann meistens Geburtstag oder einfach nur Treffen bei meiner Oma, da trifft sich dann die Verwandtschaft“.

Sein politisches Interesse habe erst mit „der sechsten Klasse so ungefähr“ angefangen. Verantwortlich macht er dafür rückblickend seine Eltern und die Schule: „Wie das ganz genau angefangen ist, [...] meine Eltern haben gesagt, ich sollte mal anfangen Zeitung zu lesen, ne. Ja, ich dachte so, ja, mh, Scheiß Zeitung, das liest du nicht, ne.“ Doch er fängt an zu lesen, „zwei, drei Mal und da hab ich entdeckt, dass ist ja gar nicht so schlecht“. Hinzu kommt, dass er an der Schule einen Lehrer hatte, wie er erzählt, der ihn forderte und förderte. Er ist für Jan eine wichtige

Bezugsperson, dem er, wie er erzählt, verdankt, dass er es auf der Realschule schaffte, obwohl er nur eine Hauptschulempfehlung hatte. Politisch aktive Menschen hat Jan in seinem Umfeld indes nicht, nur eben an der Schule – jener Lehrer, der auch sein Klassenlehrer war, berichtet er, sei Mitglied der CDU. Dieser empfiehlt der Mutter den Sohn zu unterstützen: „Und der hat dann auch zu meiner Mutter gesagt, ja, unterstützen sie ihren Sohn [...] wenns um Politik geht und so, weil er sich da sehr gut auskennt und so ne. Der hat wirklich sofort eigentlich die Stärken von manchen Leuten sofort erkannt“, erzählt Jan selbstbewusst. Auf die Idee in eine Partei einzutreten kommt er, weil er etwas bewegen möchte mit anderen Menschen: „Irgendwie [...] will ja jeder was erreichen, [...] was bewegen und jeder tut das auf seine Weise. Und ich will das so machen, indem ich in die Partei eintrete und dann auch was bewegen will mit anderen Leuten [...]. Und dort bekommt man dann auch die Chance etwas zu verändern.“ In seinen Erzählungen scheint durch, dass er zunächst keine klare Parteienpräferenz hatte. Seine Eltern jedoch, die er als „streng katholisch“ charakterisiert, stellen eine Bedingung: „Und die ham [...] gesagt, wenn du mal in ne Partei gehst, denn in eine christliche Partei“. Entsprechend führt ihn sein Weg zur JU. Da gehe es, erzählt er, „um den christlichen Grundsatz, [...] um das Miteinanderleben und [...] Freiheit und [...] das es allen Menschen gut geht, [...] keine Feindlichkeit und eben Offenheit, ne“. Trotzdem hält er sich einen Rückweg offen: „Und denn habe ich mir gedacht, wenn Junge Union nicht das ist, dann kannst du dir noch andere angucken, ne. Ja, aber, Junge Union hat mir sofort gefallen, also gibts da keine Frage“.

Allerdings geht Jan nicht an seinem Heimatort zur JU; „das Problem ist aufm Land bei uns“, erklärt er, dass das dort bei den Jüngeren nicht so populär sei. Auch seien da „fast nie Treffen und Sonstiges“ gewesen. Aber ihm war zu dieser Zeit bereits klar, dass er bald umziehen würde. In der Stadt, „da ist ja viel mehr“. Nicht so wie in „den Gemeinden [...], da sind eher die älteren Leute, die sind da in der Partei, die treffen sich jetzt öf-

ters, aber die Jüngeren werden da nicht mit einbezogen, das ist das Problem“.

Am neuen Wohnort gelangt er über Google auf die Startseite der lokalen JU: „da stand dann [...], dass die ne Berlinfahrt und so“ gemacht hatten und regelmäßige Stammtische veranstalten. „Und da hat man dann auch gesehen, dass die auch was machen miteinander und dass da auch mehrere drin sind und deswegen hab ich mir sofort gedacht, wenn die was machen, du kannst da auch mitmachen. Und da sind Leute, die haben die gleichen Interessen wie du und die wollen auch was bewegen. Und da gehörs du dann wohl [...] hin“. Über das Kontaktformular setzt er eine Nachricht ab, dass er gerne aufgenommen werden möchte. Umgehend erhält er vom Vorsitzenden eine Antwort, er nimmt ihn in den E-Mail-Verteiler auf und lädt ihn zu einem JU-Treffen ein. „Dann bin ich da vorbei gekommen [...], und dann hab ich die dann alle kennen gelernt. Da lernt man ganz viele Leute kennen, ne. Ja, und dann [...] wird einem sofort erzählt, was alles so gemacht wird und was in der Zukunft ansteht und so weiter und so fort.“ Er habe „sofort gemerkt, das ist ne richtig gute Sache und die nehmen einen [...] sofort richtig auf und die setzen sich auch ein für andere. Also, das ist ne sehr, sehr aktive Partei in [...] würd ich sagen“. Vor allem aber beeindruckt und überzeugt ihn, dass er freundlich aufgenommen wird, „die Offenherzigkeit von dem Ganzen, das hat mich, das war dann auch das Ausschlaggebende, warum ich eingetreten bin“. Er bekommt dort ein Beitrittsformular, was er mit nach Hause nahm, ausfüllte, abgab und so Mitglied wurde.

6. „Hier gibt es nur die Junge Union“

Andreas wohnt in einer größeren Gemeinde in Nordrhein-Westfalen. Gute fünfzehn Kilometer muss er morgens zum Gymnasium in der Kreisstadt fahren. In seiner Freizeit lernt er für die Schule, spielt Fußball, ist Schiedsrichter und engagiert sich im Christlichen Verein Junger Menschen (CVJM), wo er sich um die Technik bei Gottesdiensten kümmert. Außerdem interessiert ihn Politik, erzählt der Fünfzehnjährige, „wenn ich das so in den Nachrichten sehe, wie sich Ab-

geordnete unterhalten [...] und dieses Parteipolitische interessiere ich mich halt für, auch Schule ham wir dann auch gerade da besprochen Parteipolitik und so“. Darüber kommt er auf die Idee sich politisch bei einer Partei zu engagieren. Im Frühjahr „hab ich mich schon mal informiert über politische Jugendorganisationen, weil mich das halt interessiert, was die machen und so. Hab ich mich über alles mögliche Grüne Jugend, Jusos und alles informiert, auch Junge Union und das gabs halt bei uns [...] und das andere gibts halt nicht da, da gibts halt nur die Junge Union und dadurch bin ich da auch Aufmerksamkeit geworden“. Doch erst eine Ferienfreizeit des CVJM im Sommer, bei der er für zwei Wochen nach Frankreich fährt, bringt ihn der Partei-jugendorganisation näher. Einer der Betreuer ist der stellvertretende Vorsitzende der JU in seiner Heimatgemeinde. Er ist gerade einmal drei Jahre älter als Andreas. Sie freunden sich an. Er ist es dann auch, der Andreas auf die JU anspricht. „Da hab ich mir gedacht, hör ich mir erst mal an, was die machen. Hab ich mir das alles angehört, hab mich dann zu Hause noch mal im Internet informiert, auch deutschlandweit, was die machen. CDU natürlich auch, ist ja abhängig so n bisschen, ja, dann hab ich gedacht, ja, dann tret ich doch ein“. Die Entscheidungsfindung erfolgte binnen anderthalb Wochen, doch dann dauerte es noch, bevor er den Schritt vollzog: „Ich bin ja erst im November eingetreten, weil ich hab erst gedacht, ich guck mir das erst jetzt so zwei, drei Monate an und gucke wirklich, was die machen und ob das vernünftig ist.“ Folglich nimmt er an einigen Treffen der lokalen JU teil: „Also jetzt von Sitzungen fünf besucht, [...] da kam immer noch so zwischenzeitlich, also wir ham einmal den Tierpark versucht zu retten, da war Treffen, dann Klausurentagungen, mal Frühstück zusammen gemacht“, erzählt er. „Also das war natürlich komisch zum ersten Mal [...], was erwartet mich und so, aber als ich dann gemerkt hab, diese kommunalpolitischen Aktionen, die sie machen, also die wir machen und [...] zum Beispiel [diese] Thesenpapiere bei uns so, wo jemand aufschreibt, was eben einem nicht gefällt und dann wie die Politik darauf reagiert, das fand ich schon sehr interessant, also man merkt es schon, dass sie was machen, dass sie aktiv sind“. Der

Vorsitzende fungiert dabei als sein Protégé: „Ich geh [...] mit meinem Vorsitzenden viel mit, weil [...] der soll mich so n bisschen einarbeiten, weil ich auch mal irgendn Amt bekleiden möchte. Und da hilft er mir bei und dann war ich in [...] schon mal, in [...], also [...] bei dem Kreisvor, [...] Kreisverbandsaktion war ich schon oft mit, kenne da auch schon jetzt viele“.

Gegen den Beitritt habe für ihn eigentlich, sagt er nach einigem Überlegen, „der Zeitfaktor“ gesprochen, die Sorge, „ob ich das geregelt kriege alles“. Seine Überlegungen teilt er mit den Eltern und Großeltern, nicht mit seinen Freunden. Und er spricht seinen Onkel an, der früher selbst einmal in der JU und CDU gewesen war, jetzt aber „nicht mehr so“ diese Meinung vertrete. „Der fand das total super überhaupt [sich] zu engagieren, egal wo [...] er [hat] gesagt, überhaupt, dass ist schon wichtig, dass mans macht. Und da hab ich gedacht, wenn ich soviel Zuspruch bekomme, dann sollt ichs wohl machen“. Überzeugt hatte ihn da aber schon längst die JU selbst, deren Aktionen und „dieses Wir Gefühl“. Hinzu kommt für ihn, dass er bei der Jugendorganisation auf Gleichgesinnte trifft, mit denen er sich über das unterhalten kann, was ihn interessiert – Politik: „Man kann sich mit den Leuten unterhalten darüber, wofür man sich interessiert [...] und das kann ich jetzt zum Beispiel mit manchen Freunden in meiner Schule, die ich natürlich auch sehr mag, kann ich das zum [...] Beispiel nicht so auf dem Level“.

IV. Fazit

Entscheidungsprozesse sind, nicht nur hinsichtlich eines möglichen Parteibeitritts, komplex – auch bei Minderjährigen. Über die Eltern werden durchaus bestimmte politische Präferenzen im Zuge der politischen Sozialisation vermittelt, doch reichen diese längst nicht aus, damit ein Jugendlicher auch den Schritt zur Mitgliedschaft vollzieht. In der einen oder anderen Weise müssen sie davon überzeugt sein, dass dieser Schritt etwas mit sich bringt, was ihnen von Nutzen ist: neue Freunde finden, Teil einer Gemeinschaft werden, an Aktionen und Unternehmungen teilnehmen, die mit Spaß assoziiert werden, Gleich-

gesinnte zum Reden und Diskutieren treffen, Aufstiegsmöglichkeiten, einen Rahmen sich politisch zu engagieren, um etwas verändern zu können oder um Gehör für die eigene Position zu finden. Die Programmatik der Parteijugend spielt indes nicht immer eine zentrale Rolle, manche Jugendliche sind noch nicht festgelegt in ihrer Meinung, andere zeigen sich inhaltlich flexibel – eine weitgehende Übereinstimmung ist ihnen wichtig, eine hundertprozentige Zustimmung wird aber nicht als notwendig erachtet. Schließlich muss es für manche Heranwachsende Gelegenheitsstrukturen geben, damit sie überhaupt erst auf den Gedanken kommen, einer solchen Gruppierung beizutreten beziehungsweise einen Partizipationswunsch versuchen umzusetzen.

Als Hemmnis sehen die Jugendlichen in der Regel nur den Zeitaufwand, der vor dem Hintergrund schulischer Belastungen und eines teilweise vollen Freizeitprogramms von zentraler Bedeutung ist. Doch die unterschiedliche, oft nicht hohe Frequenz der Treffen und der zumeist lockere Umgang in den Organisationen lassen diesen Hinderungsgrund obsolet werden.

„Aufgespießt“

Und der Wähler ist doch rational: Wahlbeteiligung aus spieltheoreti- scher Sicht

Ann-Kristin Kölln, M.A.*

I. Einleitung

Ist es rational zu wählen? Laut ökonomischer Theorien ist es das nicht: hohe Kosten der Informationsbeschaffung über Parteien und Kandidaten, genauso wie der Gang zur Urne selbst, stehen nur einem geringen Nutzen gegenüber – der Wahrscheinlichkeit, dass der gewünschte Kandidat gewinnt.¹ Unter diesen Voraussetzungen ist der Akt des Wählens eine überaus kostspielige Angelegenheit und damit auch höchst irrational. Erwartungsgemäß müsste also die Wahlbeteiligung bei nahezu null Prozent liegen. Doch belehrt uns die Realität eines Besseren: so lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Ländern der Europäischen Union zwischen 1945 und 2002 bei 83 Prozent.² Was bedeutet diese offenbare Diskrepanz zwischen Theorie und Empirie? Schlägt die Theorie des rational handelnden Individuums hier fehl? Dieser Beitrag wird anhand der Spieltheorie zeigen, wie Rationalität des Wählers und eine positive Wahlbeteiligung in Einklang gebracht werden können. Dies gelingt, wenn Moral eine Wählerpräferenz darstellt. Zwei Auszahlungsmatrizen werden vorgestellt; die eine zeigt die Ausgangssituation des *paradox of not voting* und die

andere schlägt eine Lösung vor. Dadurch kann das Puzzle der Wahlbeteiligung gelöst werden und die Theorie kann die Empirie erklären.

II. ‘Paradox of not voting’

Die Theorie geht von einer Nutzenfunktion aus, die den Wahlakt irrational erscheinen lässt, da hohe Kosten und ein geringer Nutzen involviert sind. Dabei hängt der Nutzen (der gewünschte Kandidat gewinnt) noch zusätzlich von der Wahrscheinlichkeit ab, dass die eigene Stimme tatsächlich ausschlaggebend ist. Millionen von Menschen gehen zur Wahl, so dass diese Wahrscheinlichkeit nahezu $P=0$ ist. Und selbst wenn der gewünschte Kandidat gewinnt, ist es unwahrscheinlich, dass der zusätzliche Gewinn große Auswirkungen auf die individuelle Lebenslage hat. Dadurch ist es nur dann rational zu wählen, wenn die Nutzenfunktion wie folgt aussieht:

$$R = (PB) - C > 0 \quad (1)$$

Hier stellt R den Nutzen der Wahlbeteiligung dar, P die Wahrscheinlichkeit, dass der eigene Wunschkandidat gewinnt, B den zusätzlichen Nutzen durch die Wahl des gewünschten Kandidaten und C die mit dem Wahlakt verbundenen Kosten.³ P ist nahezu 0 mit Millionen von Wahlberechtigten, sodass B und letztlich R auch nahezu einen Wert von 0 annehmen. Der Akt des Wählens ist damit irrational. Dies führt aber schnell zu einem Zirkelproblem: Wähler werden sich dieser Problematik bewusst sein und versuchen, antizyklisch zu handeln. Wenn niemand eine Stimme abgibt, fällt mit $P=1$ die eigene Kosten-Nutzen Analyse sofort positiv aus. Allerdings wird wiederum das auch Wählern bewusst sein, so dass sie doch eine Stimme abgeben mit $P=0$ und das Puzzle beginnt von Neuem.⁴ Erst

* Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaften und Forschungsmethoden der Universität Twente, Niederlande. Email: a.kölln@utwente.nl

¹ Vgl. BERNHOLZ, P. & BREYER, F. (1994) *Grundlagen der Politischen Ökonomie Band 2: Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen, S. 118

² ROSE, R. (2004) Voter turnout in the European Union member countries. IN LÓPEZ PINTOR, R. & GRATSCHEW, M. (Eds.) *Voter Turnout in Western Europe Since 1945: A Regional Report*. Stockholm, S. 18

³ Vgl. RIKER, W. H. & ORDESHOOK, P. C. (1968) A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62, 25-42, S. 25

⁴ Vgl. PALFREY, T. R. & ROSENTHAL, H. (1983) A strategic calculus of voting. *Public Choice*, 41, 7-53, S.10 und ALDRICH, J. H. (1993) Rational Choice and

durch eine bewusste Beschränkung der Nutzenmaximierung kann das Puzzle gelöst werden. Eine Wählerpräferenz für moralisches Handeln stellt das fehlende Puzzlestück dar.

III. Ist moralisches Handeln rational?

Doch stellt sich die Frage, ob eine Handlung, die auf einer Präferenz für moralisches Verhalten fußt, noch rational genannt werden kann. Stellen nicht Rationalität und Moral zwei gegensätzliche Konzepte dar? Nicht, wenn moralisches und ethisches Handeln als solche interpretiert werden, die das beste Ergebnis für die Präferenzliste des Individuums unter Berücksichtigung des Verhaltens anderer darstellen.⁵ Denn um dieses Ergebnis zu erreichen, muss ein rationales Denken und Handeln vorausgesetzt werden. Da die Spieltheorie das Verhalten anderer Teilnehmer berücksichtigt und dennoch rational nach dem besten Individual-Ergebnis strebt, teilen Moral und Spieltheorie die Basis des rationalen, zielorientierten Verhaltens.⁶ Wenn dies der Fall ist, kann Moral Teil einer Präferenzliste sein, so dass moralisches Handeln auch rationales Handeln ist. Die Lehre des Utilitarismus ermöglicht es, Moral und Spieltheorie vollends zusammenzubringen. Demnach stellt die Maximierung des Gemeinnutzens (gemessen als der durchschnittliche Nutzen in einem Gemeinwesen) ein Element moralischen Handelns unter vielen dar.⁷ Eine Handlung ist dann moralisch richtig, wenn sie zu Zufriedenheit führt und falsch, wenn sie zu Unzufriedenheit führt.⁸ Darum ist es in der Lehre des Utilitarismus entscheidend, nach der Maximierung des Gemeinnutzens zu streben, um

Moral zu erreichen. Wenn demnach Utilitarismus ein rationales Konzept für soziale Interaktion bestimmt durch Präferenzen ist, kann moralisches Handeln als rationales Verhalten in die Spieltheorie eingegliedert werden.

IV. Wahlbeteiligung aus spieltheoretischer Sicht

Angewandt in der Spieltheorie kann die Lehre des Utilitarismus eine positive Wahlbeteiligung selbst unter einer Kosten-Nutzen Analyse erklären. Ein typisches Spiel in der Spieltheorie ist *Chicken Game*, in dem zwei Fahrer auf einer einspurigen Brücke aufeinander zufahren. Der Fahrer, der als erstes ausweicht, überlässt die Brücke dem anderen Fahrer und verliert.

		Spieler 2	
		Nicht-Ausweichen	Ausweichen
Spieler 1	Nicht-Ausweichen	II 1,1	I 4,2
	Ausweichen	III 2,4	IV 3,3

Matrix 1: Auszahlungsmatrix für 'Chicken Game'⁹

Die Matrix bringt zwei Nash-Gleichgewichte in Zelle I und III hervor, sofern die linke Zahl als Auszahlung für Spieler 1 und die rechte für Spieler 2 gelesen wird.¹⁰ Ein Nash-Gleichgewicht besteht dann, wenn keiner der beiden Spieler eine bessere Antwort auf die Strategie des jeweils anderen hat. Wenn Spieler 1 nicht ausweicht, ist es am besten für Spieler 2 auszuweichen, da die Option, einen Unfall zu vermeiden für ihn eine Auszahlung von 2 bereithält.

Turnout. *American Journal of Political Science*, 37, 246-278, S. 257.

⁵ Vgl. FEDDERSEN, T. & SANDRONI, A. (2005) *Ethical Voters and Costly Information Acquisition*. Evanston, MEDS Department, Kellogg School of Management, S.3.

⁶ Vgl. HARSANYI, J. C. (1977) *Morality and the Theory of Rational Behaviour*. *Social Research*, 44, 623-656, S. 627.

⁷ Vgl. HARSANYI, J. C. (1977) *Rule utilitarianism and decision theory*. *Erkenntnis*, 11, 25-53, S.30

⁸ Vgl. MILL, J. S. (1962) *Utilitarianism*, London, Collins, S.9.

⁹ HOLLIS, M. (2008) *The philosophy of social science*, Cambridge, S. 127.

¹⁰ Vgl. Ibid.

Wenn Spieler 1 ausweicht, sollte Spieler 2 am besten nicht ausweichen, weil ihm dies eine Auszahlung von 4 bringt. Das Gleiche gilt für Spieler 1, wenn Spieler 2's Strategie zuerst betrachtet wird. Dadurch hat keiner der Spieler eine dominante Strategie. Diese liegt immer dann vor, wenn sie unabhängig vom Handeln des anderen Teilnehmers die beste Strategie darstellt.¹¹ Von der Individualperspektive ab zeigt die Matrix aber auch, dass eine Kooperation für beide Spieler die beste, während eine Nicht-Kooperation die schlechteste Lösung ist. Die durchschnittliche Auszahlung in den Zellen I, III und IV ist überall 3 wohingegen Zelle II einen Durchschnittswert von 1 aufweist. Angenommen beide Spieler wollen ihren gemeinsamen Nutzen maximieren, stellt Zelle II, (*Ausweichen/Nicht-Ausweichen*), die schlechteste Lösung dar. Die Wahl der übrigen drei Zellen zeigt keinen Unterschied für den Gemeinnutzen. So abstrakt dieses Spiel auch zunächst erscheinen mag, so kann dennoch eine analoge Anwendung auf das Problem der Wahlbeteiligung das vermeintliche unlösbare Puzzle lösen.

Die Literatur schlägt zwar eine analoge Anwendung des *Chicken Game* auf die Wahlbeteiligung vor, unternimmt jedoch selten einen Versuch.¹² Voraussetzung ist, dass Wählen ein Zwei-Teilnehmer und *one-shot* Spiel¹³ mit einer *free-riding* Option¹⁴ ist, in dem Wählen das schlechteste Ergebnis ist.¹⁵ Wenn jeder Wähler eine Präferenz für den Fortbestand der Demokratie hat und über vollständige Informationen verfügt, hat jeder zwei Möglichkeiten¹⁶: entweder für den präferierten Kandidaten zu wählen oder nicht wäh-

len zu gehen.¹⁷ Da ökonomische Theorien nun davon ausgehen, dass die Kosten des Wählens höher einzuschätzen sind als der Nutzen, ergibt sie die neue Auszahlungsmatrix (Matrix 2) analog zu *Chicken Game*. Hier ist Wählen ein irrationaler Akt.

		Spieler 2	
		Wählen	Nicht-Wählen
Player 1	Wählen	II 1,1	I 1,3
	Nicht-Wählen	III 3,1	IV 3,3

Matrix 2: Auszahlungsmatrix für die Wahlbeteiligung aus Sicht ökonomischer Theorien

Im Gegensatz zu *Chicken Game* zeigt Matrix 2 nur ein Nash-Gleichgewicht in Zelle IV, wenn beide Spieler nicht wählen. Wenn Spieler 1 eine Stimme abgibt, ist es am besten für Spieler 2 nicht zu wählen; umgekehrt gilt das Gleiche für Spieler 1, wenn Spieler 2 wählt. Allerdings ist es für Spieler 2 am besten nicht zu wählen, wenn Spieler 1 die gleiche Strategie verfolgt. Aus einer Individualperspektive ist es demnach rational, nicht zu wählen, da keiner der beiden besser gestellt ist als der jeweils andere und die Auszahlung ist immer noch größer im Vergleich zum Akt des Wählens. Dieses Ergebnis setzt aber den demokratisch gewählten und legitimierten Insti-

¹¹ Vgl. Ibid.

¹² Ein Versuch wurde von Palfrey und Rosenthal (1983) unternommen.

¹³ Unter einem one-shot Spiel werden einmalige Spiele verstanden; im Gegensatz dazu stehen wiederholte Spiele. Wählen muss als einmaliges Spiel betrachtet werden, da es nur alle vier bis fünf Jahre stattfindet.

¹⁴ Eine free-riding Option besteht dann, wenn ein Spieler sich auf den Kosteneinsatz anderer Teilnehmer verlässt und vom Nutzen profitiert ohne selbst Kosten investiert zu haben.

¹⁵ Vgl. DHILLON, A. & PERALTA, S. (2002) Economic Theories of Voter Turnout. *The Economic Journal*, 112, F332-F352, S. F341.

¹⁶ Es wird hier angenommen, dass Wähler sich nur entscheiden müssen, ob sie für ihren präferierten Kandidaten wählen oder nicht wählen. Die Entscheidung für jemand anderen als den präferierten Kandidaten zu wählen ist ein Problem des Wahlverhaltens, nicht aber der Wahlbeteiligung.

¹⁷ Vgl. PALFREY, T. R. & ROSENTHAL, H. (1985) Participation and Strategic Uncertainty. *The American Political Science Review*, 79, 62-78, S. 64.

tutionen einem großen Risiko aus. Trotzdem dominiert *Nicht-Wählen* grundsätzlich *Wählen*. Das gleiche Ergebnis wird erzielt, wenn die Durchschnittswerte der Zellen und damit der Gemeinnutzen betrachtet werden. Demnach müsste auch die Kombination in Zelle *IV* von beiden Spielern favorisiert werden. Dieser Befund kann auch mit unterschiedlichen Levels der Wahlbeteiligung in Einklang gebracht werden: Eine Wahlbeteiligung bei nahezu null Prozent stellt Zelle *IV* dar, während Zelle *I* und *III* ein mittleres Level erklären. Demnach zeigt Zelle *II* dann die höchste Wahlbeteiligung. Da allerdings die Durchschnittswerte in den Zellen *I*, *III* und *IV* so dicht beieinanderliegen, kann diese Matrix insgesamt eine geringe Wahlbeteiligung von > 0 mit Hilfe der Spieltheorie erklären. Um dieses spieltheoretische Paradoxum nun doch noch auflösen zu können, bedarf es der vorher genannten Lehre des Utilitarismus.

Vorausgesetzt, dass beide Spieler den Prinzipien des Utilitarismus folgen und nach einer Maximierung des Gemeinwesens streben, ergibt sich die folgende neue Matrix, die das Puzzle der Wahlbeteiligung spieltheoretisch löst.

		Spieler 2	
		Wählen	Nicht-Wählen
Spieler 1	Wählen	<i>II</i> 3, 3	<i>I</i> 3, 1
	Nicht-Wählen	<i>III</i> 1, 3	<i>IV</i> 1, 1

Matrix 3: Auszahlungsmatrix für Wahlbeteiligung aus Sicht ökonomischer Theorien, Utilitarismus integriert

In der neuen Matrix 3 wurden die Kosten- und Nutzenwerte aus Matrix 2 übernommen, außer,

dass nun soziale Sanktionen zum Bereich der Kosten und Maximierung des Gemeinnutzens zum Bereich des Nutzens hinzugefügt wurden. Dadurch wird Moral 4 Einheiten zugeteilt; 2 zusätzliche für eine Wahlbeteiligung und 2 weniger für die Wahlenthaltung. Die Werte sind gerechtfertigt unter der Berücksichtigung, dass beide Verhaltensweisen interne und externe Folgen für den Wahlberechtigten haben. Interne Vorteile beinhalten das Verfolgen einer moralischen Handlung und rationales Verhalten, während dem Wähler ein externer Nutzen in Form einer Fortführung der Demokratie sowie ein externer Kostenpunkt in Form von sozialen Sanktionen durch Familie und Freunde blüht. Wenn ein Spieler seiner Präferenzliste folgt und moralisches Handeln mit einbezieht, verfolgt er eine Fortführung der Demokratie und hat zusätzlich keine Sanktionen zu befürchten. Aus diesem Grund erhält er für dieses Verhalten 2 zusätzliche Einheiten. Umgekehrt erhält ein Spieler, der nicht moralischen Regeln folgt, nicht nur keine zusätzlichen Einheiten, sondern muss auch soziale Sanktionen fürchten und fördert nicht den Fortbestand der Demokratie. Deshalb werden diesem Spieler 2 Einheiten weniger als ursprünglich zugeteilt. Daher stellt Zelle *II* ein Nash-Gleichgewicht dar. Für die Konstellation in den Zellen *I* und *III* erhält der Spieler, der nicht wählt und damit seine free-riding Position ausnutzt, eine zusätzliche Einheit, da zumindest noch ein Teilnehmer wählt und der Fortbestand der Demokratie wahrscheinlicher ist. Zelle *IV* repräsentiert hier das schlechteste Ergebnis für beide Teilnehmer: beide müssen Sanktionen für unmoralisches Verhalten fürchten und laufen zusätzlich Gefahr, demokratische Konstrukte zu verlieren. Hier ist die *free-riding* Position (*Nicht-Wählen*) nicht rational, wenn die Teilnehmer vollständig über Kosten und Nutzen informiert sind. Zusätzlich zeigt die Betrachtung der Durchschnittswerte, dass kooperative Wahlbeteiligung den höchsten Wert mit 3 annimmt. Damit kann eine Maximierung des Gemeinnutzens durch gemeinsames Wählen erreicht werden. Ein etwas niedrigerer Durchschnittswert ist in Zelle *I* und *III* gegeben, wenn nur einer der Teilnehmer wählt. Diese nahe beieinanderliegenden Durchschnittswerte erklären auch, warum die

Empirie keine Wahlbeteiligung von 100 Prozent aufweist. Durch die Anwendung der Utilitarismus-Lehre verbessert sich die Matrix, so dass der empirische Befund durch Spieltheorie erklärt werden kann. Moralisches und rationales Verhalten stellen keine Dichotomie dar und ökonomische Theorien können die Wahlbeteiligung erklären. Es gibt ihn also doch – den rationalen Wähler.

Klarmachen zum Ändern? Aufstieg und Perspektiven der deutschen Piratenpartei

Marcel Solar, M.A.*

I. Einleitung

Bei der Bundestagswahl 2009 hat eine Partei aus der Kategorie der „Sonstigen“ mit ihrem Ergebnis für eine Überraschung sorgen können: Die Piratenpartei Deutschland erreichte aus dem Stand 2,0 Prozent der Stimmen und wurde damit stärkste Kraft im Kreise der Kleinparteien. Als noch eindrucksvoller erwies sich dabei die Tatsache, dass 13 Prozent der männlichen Erstwähler ihr Kreuz bei den Piraten setzten.¹ Wächst hier also eine Partei mit großem Zukunftspotenzial heran? Um die Perspektiven der Piraten besser einschätzen zu können, sollen an dieser Stelle einige Überlegungen angestellt werden, welche Faktoren dem respektablen Bundestagswahlergebnis zu Grunde liegen und welchen Fragen die Partei sich in Zukunft stellen muss.

II. Die Piratenpartei als neue Partei

In der Literatur zum Aufkommen neuer Parteien in Parteiensystemen wird zum einen deutlich, dass in Demokratien auf der ganzen Welt neue Parteien in großer Zahl zu Wahlen antreten, viele von ihnen verschwinden aber genauso schnell von der Bildfläche, wie sie aufgetaucht sind. Ob eine Partei jedoch Erfolge einfahren kann, z.B. in Form von Abgeordnetensitzen oder gar einer Regierungsbeteiligung, hängt zu einem großen Teil von verschiedenen sozio-kulturellen, politischen und strukturellen Faktoren ab.² Paul Lu-

cardie macht derer drei aus: eine relevante politische Programmatik, eine hinreichende Mobilisierung von Ressourcen sowie günstige politische Gelegenheitsstrukturen.³ Nun kann man sich die Piraten unter diesen drei Gesichtspunkten vornehmen.

1. Relevante politische Programmatik

Den programmatischen Schwerpunkt der Partei kann man als den Schutz digitaler Bürgerrechte umschreiben. Kernanliegen sind der Schutz von Bürgerrechten on- und offline, die informationelle Selbstbestimmung und eine Reform von Urheber- und Patentrecht. Nun ist es nicht so, als hätten sich mit diesen Themen andere Parteien noch nie beschäftigt. Den Piraten ist es jedoch gelungen, das Thema prominent auf die politische Agenda zu setzen. Zudem ist auch auf der Nachfrageseite ein Nerv getroffen worden. Eine nicht unerhebliche Zahl gerade junger Menschen ist tagtäglich in Ausbildung, Beruf und Freizeit mit genau diesen Themenstellungen konfrontiert. Viele fühlen sich dabei von den etablierten Parteien nicht ausreichend repräsentiert. Genau in diese Lücke stößt die Piratenpartei, die hierbei auf eine hohe Kompetenzzuschreibung und Glaubwürdigkeit der Forderungen bauen kann.⁴

2. Hinreichende Mobilisierung von Ressourcen

Bei den Ressourcen ist das Bild geteilt. Der Haushaltsentwurf der Piratenpartei für das Jahr

* Der Verfasser ist Wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn.

¹ Vgl. Infratest dimap (2009), Wahltagsbefragung zur Bundestagswahl 2009 (bisher unveröffentlicht).

² Vgl. Harmel, Robert/Robertson, John D. (1985), Formation and Success of New Parties, in: International Political Science Review 6 (4), S. 501-523; Willey,

Joseph (1998), Institutional Arrangements and the Success of New Parties in Old Democracies, in: Political Studies 46 (3), S. 651-668; Hug, Simon (2001), Altering Party Systems. Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies, Ann Arbor; Tavits, Margit (2006), Party System Change. Testing a Modell of Party System Entry, in: Party Politics 12 (1), S. 99-119.

³ Vgl. Lucardie, Paul (2000), Prophets, Purifiers and Prolocutors. Towards a Theory on the Emergence of New Parties, in: Party Politics 6 (2), S. 175-185.

⁴ Vgl. dazu Christoph Biebers Aussagen in: Trentmann, Nina (2009), Piraten feiern ersten und vielleicht letzten Erfolg, online unter: <http://www.welt.de/politik/bundestagswahl/article4647418/Piraten-feiern-ersten-und-vielleicht-letzten-Erfolg.html>.

2010 sieht Einnahmen in Höhe von 133.100 € vor.⁵ Auch wenn durch die Teilnahme an Landtagswahlen, der Europa- und der Bundestagswahl im vergangenen Jahr Ansprüche auf staatliche Parteienfinanzierung geltend gemacht werden können, ist der finanzielle Spielraum der Partei, um etwa Personal anzustellen oder verstärkt Mittel in die anstehenden Wahlkämpfe zu stecken, somit doch vergleichsweise überschaubar. Doch alleine der Kontostand macht noch nicht die gesamten Ressourcen einer Partei aus. Zentral sind schließlich auch die Mitglieder, die sich beispielsweise an die Wahlkampfstände stellen, als Kandidaten antreten und gerade im Fall der Piratenpartei Know-How in die Parteiarbeit einbringen. Und hier haben die Piraten im Jahr 2009 eine rasante Entwicklung genommen. Dümpelten die Mitgliederzahlen nach der Gründung im September 2006 lange Zeit auf eher dürftigem Niveau, explodierten sie im Superwahljahr 2009 förmlich: Zwischen der Europawahl und der Bundestagswahl stieg die Mitgliederzahl von 1.476 auf 9.528, seitdem sind die Piraten noch weiter angewachsen auf mittlerweile 11.906 Mitglieder.⁶ Damit sind sie mittlerweile die mitgliederstärkste Partei, die nicht im Bundestag vertreten ist. Das rasante Wachstum hängt sicherlich auch mit der medialen Aufmerksamkeit zusammen, die den Piraten zuteil geworden ist. Denn das Überschreiten der Selektionsschwelle der Medien ist für gewöhnlich eines der Hauptprobleme von Kleinparteien in der Bundesrepublik, nicht zuletzt angesichts Wandlungstendenzen des politischen Wettbewerbs, die unter dem Begriff der Mediendemokratie thematisiert werden.⁷ Die Piratenpartei war im Vorfeld der Bundestagswahl dagegen ein gern gesehener Gast in der Wahlberichterstattung von SPIEGEL, FAZ und Co. Öffentlichkeit verschaffte man sich aber vor allem selber: durch das Inter-

net. Zum einen animierte die Piratenpartei über die eigene Homepage Neugierige und Sympathisanten zum vielleicht „einzig echten ‚Mitmach-Wahlkampf‘ im Web 2.0“⁸. Dazu waren Piraten und ihre Unterstützer in der Netzwelt präsent, sei es durch Blogs, Kommentare oder das ‚Intern‘ von Umfragen.

3. Politische Gelegenheitsstrukturen

Zuletzt soll ein Blick auf die politischen Gelegenheitsstrukturen geworfen werden, also auf externe Bedingungen, die den Erfolg sozialer Bewegungen und in diesem Fall neuer Parteien beeinflussen.⁹ Als hinderlich erweisen sich dabei die gesetzlichen Auflagen für die Parteien: das Sammeln der Unterstützungsunterschriften, die Anforderungen an die Rechenschaftslegung, vor allem aber die Fünf-Prozent-Hürde erschweren Newcomern den Erfolg bei Wahlen.¹⁰ Hier haben die Piraten genauso zu kämpfen, wie andere Kleinparteien. Als förderlich kann sich dagegen der föderale Aufbau der Bundesrepublik erweisen. Nach den bisherigen erfolglosen Wahlantritten bieten sich bei den kommenden Landtagswahlen erneute Chancen auf den Einzug in ein Parlament. Am erfolgversprechendsten erscheint dabei die Abgeordnetenhauswahl in Berlin im kommenden Jahr, da die Piraten hier ihre bisher besten Ergebnisse einfahren konnten. Als zentraler externer Faktor erscheint jedoch das Regierungshandeln und damit die politische Themenkonjunktur. So war die Große Koalition letztlich selber Geburtshelfer des organisierten Protestes der Netzgemeinde sowie des Erfolges der Pira-

⁵ Vgl. http://wiki.piratenpartei.de/Finanzen:Haushaltsentwurf_2010.

⁶ Vgl. <http://wiki.piratenpartei.de/Mitglieder>.

⁷ Vgl. Jandura, Olaf (2007), Kleinparteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden; vgl. Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (2002), Parteien in der Mediendemokratie – Medien in der Parteiendemokratie, in: dies. (Hg.), Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden, S. 15-41.

⁸ Vgl. Bieber, Christoph (2009), Kampagne als „Augmented Reality Game“: Der Mitmachwahlkampf der Piratenpartei, online unter: <http://carta.info/15450/kampagne-als-augmented-reality-game-der-mitmachwahlkampf-der-piratenpartei/>.

⁹ Vgl. Kitschelt, Herbert P. (1986), Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, in: British Journal of Political Science 16 (1), S. 57-86 und vgl. Tarrow, Sidney (1998), Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics, Cambridge.

¹⁰ Vgl. Köhler, Jan (2006), Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

tenpartei. Aufgrund der Maßnahmen zu Vorratsdatenspeicherung, Online-Durchsuchungen und biometrischen Ausweisen wurde bereits Unmut geschürt, das Fass zum Überlaufen brachte dann jedoch das „Zugangerschwerungsgesetz“ von Ursula von der Leyen, mit dem gegen Kinderpornographie im Internet vorgegangen werden sollte. Kritiker bemängelten die Wirksamkeit der angestrebten Maßnahmen im Kampf gegen Kinderpornographie (Stoppschilder). Durch die zu schaffenden Strukturen sei vielmehr der Weg bereitet worden für weiterreichende Zensurmaßnahmen im Internet. Prompt wurde die damalige Familienministerin zur „Zensursula“ umgetauft. Die gegen das Gesetzesvorhaben eingebrachte Online-Petition unterzeichneten innerhalb von sechs Wochen über 134.000 Bürger, dennoch wurde das Gesetz am 18. Juni 2009 im Bundestag verabschiedet. Die drei kleinen Oppositionsparteien hatten sich dabei auch nicht als glaubwürdige Unterstützer der Forderungen der Kritiker beweisen können, so dass insgesamt das Gefühl entstanden war, dass die etablierten Parteien im Bereich der Netzpolitik eine Repräsentationslücke hatten entstehen lassen. Angespornt durch die schnelle Mobilisierung im Rahmen der Petition und das ermutigende Ergebnis der deutschen Piraten bei der Europawahl sowie den Einzug eines schwedischen Piraten ins Europaparlament, nahm die Kampagne der Piraten Fahrt auf, das Entern des Bundestages schien in den Augen der Unterstützer kein unrealistischer Traum bleiben zu müssen.

III. Die Piraten nach der Bundestagswahl

Das tatsächliche Ergebnis mag dann zwar den einen oder anderen enttäuscht haben, für eine neue Partei ist es jedoch durchaus bemerkenswert. 2,0 Prozent bzw. 847.870 Wähler gaben ihre Zweitstimme der Piratenpartei, vor allem bei Jungwählern vermochten sie zu punkten. 9 Prozent der 18-24-jährigen (Männer: 12 %, Frauen: 5 %) gaben den Piraten ihre Stimme, in den älteren Alterskohorten fanden sie dagegen fast keinerlei Unterstützung. Insgesamt zeigt sich, dass „der“ Piratenwähler jung, männlich,

städtisch und eher ostdeutsch ist.¹¹ Weist diese Wählerstruktur auf eine glänzende Zukunft hin? Nun, zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass junge Menschen zu einem geringeren Anteil Parteibindungen aufweisen und diese weniger gefestigt sind.¹² Die Tatsache, dass diese jungen Menschen bei dieser Wahl die Piratenpartei gewählt haben, bedeutet also noch lange nicht, dass sie ihnen treu bleiben werden. Ob die Piraten sich im Parteiensystem der Bundesrepublik etablieren können und ihnen eventuell der Einzug in Parlamente gelingen kann, hängt zudem von einigen Faktoren ab, die im Folgenden angesprochen werden sollen.

1. Relevante politische Programmatik

Die Frage nach der programmatischen Aufstellung wird auch innerhalb der Piraten eifrig diskutiert: Soll man sich auf den Kernbereich, die digitalen Bürgerrechte, beschränken oder muss man sich weiteren Themen öffnen, um die Wahlchancen zu erhöhen. Bislang kann man die Piraten zumindest recht eindeutig als Single-Issue-Partei bezeichnen, auch wenn das Thema sich durchaus mit anderen Bereichen verknüpfen lässt. Problematisch für die Piraten könnte die Reaktion der anderen Parteien werden. Betrachtet man das Wahlprogramm zur Bundestagswahl, so ist ohnehin festzustellen, dass insbesondere Grüne und FDP in vielen Punkten ähnlich positioniert waren wie die Newcomer.¹³ Der Pluspunkt für die Piraten war die Glaubwürdigkeit der Forderungen, da sie als Neuling eben keine „Leichen im Keller“ haben. Die etablierten Parteien beschäftigen sich nun aber selbst intensiver

¹¹ Vgl. Infratest dimap (2009), Wahltagsbefragung zur Bundestagswahl 2009 (bisher unveröffentlicht).

¹² Vgl. Mühleck, Kai/Bernd Wegener (2006), Parteiidentifikation und Einstellungen zur Gerechtigkeit. Junge Erwachsene in Ost- und Westdeutschland 1991-2000, in: Roller, Edeltraud/Brettschneider, Frank/Deth, Jan W. van (Hg.), Jugend und Politik: „Voll normal!“. Der Beitrag der politischen Soziologie zur Jugendforschung, Wiesbaden.

¹³ Vgl. Debus, Marc (2009), Die Piratenpartei in der ideologischen Parteienkonstellation Deutschlands, online unter: http://blog.zeit.de/politik-nachzahlen/2009/09/16/die-piratenpartei-in-der-ideologischen-parteienkonstellation-deutschlands_1961.

mit Fragen der Netzpolitik und nehmen Forderungen der Piraten in die eigene Programmatik auf. Auch die Bundesregierung hat bereits reagiert und Abstand vom Zugangserschwerungsgesetz genommen. Die Piraten waren in diesem Sinne Agenda-Setter, die Gefahr besteht jedoch, dass sie ihre Rolle damit erfüllt haben. Mit einer Ausweitung auf andere Themengebiete (z.B. Bildungspolitik, Wahlrechtsreform) betreten sie in vielen Fällen dagegen ein bestelltes Feld, in dem den etablierten Parteien Kompetenzen zugeschrieben werden.

2. Hinreichende Mobilisierung von Ressourcen und Politische Gelegenheitsstrukturen

Die auf ca. 12.000 Mitglieder angewachsene Partei steht aber auch organisatorisch vor Herausforderungen. Zunächst einmal verpflichten sich die Piraten einer basisdemokratischen Entscheidungsfindung, Satzungen und Programme werden in Foren und im Wiki erarbeitet, jedem soll die Einbringung ermöglicht werden. Auch die Gruppen und „Crews“ vor Ort setzen auf flache Hierarchien und leichte Beteiligungsmöglichkeiten, etwa in projektbezogener Mitarbeit. So bieten die Piraten ein sehr niedrigschwelliges Politikangebot, dass zur Mitarbeit ermutigen soll. Gerade angesichts der anstehenden Diskussion über die thematische Aufstellung und der Interessenpluralität einer Partei, die sich jenseits von links und rechts verortet, wird sich aber über kurz oder lang die Frage nach Verfahren der innerparteilichen Konfliktregulierung stellen. Sollte bei den nächsten Wahlen keine parlamentarische Vertretung herauspringen, können die bisherigen Strukturen vor erhebliche Herausforderungen gestellt werden. Zudem besteht auch Bedarf nach einer Professionalisierung des politischen Alltagsgeschäfts: Bei allem Charme des Unkonventionellen, die staatlichen Anforderungen in Bezug auf Rechenschaftsberichte, Spendenverbuchung, u.ä., aber auch der Umgang mit der Medienlandschaft (siehe Junge Freiheit-Interview), werden den Piraten in Zukunft ein professionelleres Auftreten abverlangen. Und auch mit Blick auf das Personal besteht Grund zur Skepsis. Die prominentesten „Neuzugänge“,

Jörg Tauss und Angelika Beer, stehen eher am Ende ihrer politischen Karriere als am Anfang und profiliertes Personal aus den eigenen Reihen hat sich bisher auch noch nicht hervor getan.

3. Parteienwettbewerb

Schließlich ist noch der Parteienwettbewerb anzusprechen. Spätestens seit der Bundestagswahl haben die anderen Parteien die Piraten auf dem Schirm. In den Parteien wird dem zum einen auf der programmatischen Ebene Rechnung getragen, zudem werden aber auch Strategien entwickelt, wie man den Piraten in den kommenden Wahlen entgegentreten soll. Die politische Auseinandersetzung wird in Zukunft also eher härter und zielgerichteter. Vor allem aber hat sich die politische Konstellation geändert. Mit der Ablösung der Großen Koalition durch die schwarzgelbe Bundesregierung hat auch die Polarisierung im Parteienwettbewerb wieder zugenommen. Die Parteien, vor allem aber Union und SPD, positionieren sich stärker gegeneinander und mit deutlicheren Alternativen bei den anstehenden Wahlen. Außerdem beherrschen zumindest bis auf Weiteres Themen wie die Frage nach einer Steuerreform, der Haushaltskonsolidierung und einer Reform des Gesundheitswesens die politische Agenda. Die Piraten drohen dabei an den Rand gedrängt zu werden.

Insgesamt erscheint es eher fraglich, ob es den Piraten gelingen wird, die Parlamente der Bundesrepublik zu entern. Mit jeder weiteren Wahl, bei der den Piraten dies nicht gelingen wird, bröckelt auch ein wenig vom Nimbus des Neuen und Frischen ab, und die Einbringung von Ideen und Themen in die etablierten Parteien wird attraktiver. Das Schicksal vieler anderer neuer Kleinparteien könnte somit auch jenes der Piratenpartei sein: Als Agendasetter profitiert man letztlich nicht selber von der Resonanz, die das Thema in der Bevölkerung findet.

Veröffentlichung von Parteischiedsgerichtsentscheidungen

Dr. Christina Hientzsch*

I. Einleitung

Der Gesetzgeber hat zum Schutz und zur Durchsetzung der Rechte von Parteimitgliedern sowie zum Schutz der innerparteilichen Demokratie in § 14 PartG die politischen Parteien dazu verpflichtet, Parteischiedsgerichte einzurichten. Gem. § 14 Abs. 4 PartG erfolgt die Ausgestaltung des Verfahrens durch die Parteien in einer Schiedsgerichtsordnung, wobei ein rechtsstaatliches Minimum an Verfahrensvorschriften vorgesehen ist: Im Übrigen ist das Verfahren von der Autonomie der politischen Partei geprägt. Denn bei dem Verfahren vor dem Schiedsgericht handelt es sich um ein parteiinternes – also um ein vereinsrechtliches und somit privates – Verfahren, das auf der Grundlage der Parteisatzung und programmatisch basiert und in dessen Rahmen parteiinterne Rechtssätze auf eine konkrete Streitigkeit angewendet werden.¹

Auf der anderen Seite nehmen die politischen Parteien im Verfassungsgefüge eine bedeutende Stellung für die demokratische Willensbildung des Volkes insgesamt ein. Sie sind maßgebliche Teilnehmer am politischen Wettbewerb und sind für die Durchführung von Wahlen ebenso unentbehrlich wie für den sich daran anschließenden politischen Prozess. Von daher genießen sie einen besonderen verfassungsrechtlichen Status, der sich aus dem Status der Freiheit, der Gleichheit, der innerparteilichen Demokratie und der Öffentlichkeit zusammensetzt. Der Status der Öffentlichkeit hat seine Ausprägung vor allem in der Rechenschaftspflicht erfahren, die verfassungsrechtlich in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG normiert und einfachrechtlich in den §§ 23 ff. PartG konkretisiert ist. Auch § 6 Abs. 3 PartG ist als

Ausfluss des Status der Öffentlichkeit zu sehen. Demnach hat die Partei Satzung, Programm und die Namen des Vorstandes dem Bundeswahlleiter mitzuteilen. Diese Unterlagen sind von jedermann einsehbar. Darüber hinaus enthält das Parteiengesetz keine die Öffentlichkeit des Parteigeschehens betreffende Vorschriften. Aus dem Status der Öffentlichkeit ergeben sich jedoch (unter anderem) für das Parteischiedsgerichtsverfahren ungeschriebene Anforderungen. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Veröffentlichung von Parteischiedsgerichtsentscheidungen.

II. Recht zum Veröffentlichenden

Der politischen Partei steht als Herrin des Verfahrens das Recht zu, die Entscheidungen des Parteischiedsgerichtes zu veröffentlichen. Zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten sind allerdings die Entscheidungen dergestalt zu anonymisieren, dass ein Rückschluss auf eine Person ausgeschlossen wird.

III. Pflicht zur Veröffentlichung

1. Im Generellen

Eine generelle Pflicht zur Veröffentlichung aller Parteischiedsgerichtsentscheidungen kann dem Status der Öffentlichkeit nicht entnommen werden. Gegen eine allgemeine Veröffentlichungspflicht spricht zum einen, dass weder die Verfassung noch das einfache Recht eine etwa vergleichbar mit der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte oder der Veröffentlichung der Satzungen entsprechende Pflicht ausdrücklich statuiert. Zum anderen sind die vor dem Schiedsgerichtsverfahren getroffenen Entscheidungen für den Bürger – der kein Parteimitglied ist – nicht von solchem Interesse, dass eine Veröffentlichungspflicht gerechtfertigt wäre. Es geht hier etwa nicht darum, Abhängigkeiten – wie beim Rechenschaftsbericht – aufzuzeigen, sondern im Mittelpunkt steht die Anwendung und Auslegung des von der Partei gesetzten innerparteilichen Rechts und somit eine vereinsinterne Angelegenheit. Für die Wahlentscheidung des Bürgers ist es nicht von überwiegendem Interes-

* Die Verfasserin ist Mitarbeiterin am PRuF und Rechtsreferendarin am Landgericht Düsseldorf.

¹ Ipsen, in: Ders., ParteienG, § 14 Rn. 23.

se, dass er Kenntnis von der innerparteilichen Rechtsanwendung erhält. Insofern lässt sich aus dem Status der Öffentlichkeit keine Pflicht der Parteien ableiten, die Parteischiedsgerichtsentscheidungen zu veröffentlichen.

2. Im Einzelfall

Allerdings ist die politische Partei dazu verpflichtet, sowohl dem einzelnen Mitglied der Partei, als auch jedem Bürger im Einzelfall Einsicht in die Entscheidungen zu gewähren. Das Schiedsgericht kann aber – wie die staatlichen Gerichte – für das Zusenden einer Entscheidung ein Entgelt verlangen.

a.) Einsicht des Mitglieds

Das einzelne Mitglied der Partei hat im Gegensatz zum Bürger ein verstärktes Interesse daran zu erfahren, wie das Recht in der Partei angewendet wird. Insbesondere die Rechtsprechung des Parteischiedsgerichtes in Parteiausschlussverfahren hat dabei eine herausgehobene politische Bedeutung. Aufgrund der Pflicht der Partei zur demokratischen Willensbildung besteht das gesteigerte Bedürfnis der Parteimitglieder nach Informationen über interne Ereignisse. Insofern ergibt sich aus dem Status der Öffentlichkeit verbunden mit dem Gebot zur innerparteilichen Demokratie ein Recht des Parteimitglieds als besondere Ausformung des vereinsrechtlichen allgemeinen Informationsrechts auf Einsichtnahme in die Entscheidungen des Parteischiedsgerichts.

b.) Einsicht des Nichtmitglieds

Darüber hinaus hat aber auch jeder Bürger ein Einsichtsnahmerecht in die Entscheidungen der Parteischiedsgerichte. Nur so kann die kontrollierende Funktion der Öffentlichkeit gewahrt bleiben.

IV. Kein Recht zur Verhinderung einer „Weiterveröffentlichung“

1. Gegenüber dem Parteimitglied

Auch hat die Partei gegenüber dem Parteimitglied kein Verhinderungsrecht bezüglich der Veröffentlichung der Entscheidung. Die Parteischiedsgerichtsordnungen sehen für die am Schiedsgerichtsverfahren Beteiligten zwar Verschwiegenheitspflichten vor.² Dabei unterscheiden die Verschwiegenheitsvorschriften überwiegend nicht ausdrücklich zwischen dem laufenden und dem abgeschlossenen Verfahren.³ Regelungen, die eine Verschwiegenheitspflicht über das Ende des Verfahrens vorsehen würden, wären jedoch mit dem Öffentlichkeitsgebot der politischen Parteien in Bezug auf das schiedsgerichtliche Verfahren nicht vereinbar. Die Verschwiegenheitsregelungen in den Schiedsgerichtsordnungen sind daher dahingehend ausulegen, dass sich die Verschwiegenheitspflichten nicht auf das abgeschlossene Verfahren beziehen.

Die Regelungen zur Verschwiegenheit der Beteiligten im Verfahren dienen zum einen dem Interesse des Verfahrensbeteiligten selbst, indem die Neutralität der Richter gewahrt und die Beeinflussbarkeit des Verfahrens durch verzerrende öffentliche Debatten verhindert wird, zum anderen aber auch dem Integritätsinteresse der Partei. Die in der Öffentlichkeit geführte Diskussion im Rahmen einer laufenden schiedsgerichtlichen Streitigkeit kann unter Umständen zu einer Schädigung des Erscheinungsbildes der Partei beitragen, die bis hin zu einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Partei führen kann. Häufig geht es in den schiedsgerichtlichen Verfahren

² § 7 Parteigerichtsordnung CDU; § 3, § 7 der Schiedsgerichtsordnung FDP; § 17 der Schiedsordnung SPD; § 5 Schiedsordnung LINKE. Keine Regelung zur Verschwiegenheit findet sich bei der CSU.

³ Eine Ausnahme bildet hier die Schiedsordnung der SPD: Nach § 17 Abs. 2 der Schiedsordnung gilt die Verschwiegenheitspflicht nur bis zum Abschluss des Verfahrens; § 13 Abs. 6 der Schiedsordnung regelt ein Veröffentlichungsrecht zugunsten des Parteivorstandes, des zuständigen Bezirks- sowie Unterbezirksvorstandes und des Antragsstellers- und gegners.

um Personalien, Disziplinarfragen und Rivalitäten, bei deren Untersuchung in der Verhandlung Tatsachen zum Vorschein kommen, an deren Geheimhaltung die Partei ein legitimes Interesse hat. Anders als staatliche Gerichte überprüfen die Schiedsgerichte außerdem nicht nur die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, sondern entscheiden selbst über die Zweckmäßigkeit und treffen Ermessensentscheidungen. Als Schiedsgericht obliegt dieser Institution eine Schlichtungsfunktion in zumeist tendenzgeprägten Fragen, die durch einen Raum der Verschwiegenheit gefördert wird. Insofern lassen sich gewichtige Gründe für die Rechtfertigung von Verschwiegenheitspflichten im laufenden Verfahren finden. Dem Sinn und Zweck nach müssen diese jedoch dann nicht nur für die Verfahrensbeteiligten selbst gelten, sondern für alle Parteimitglieder, da es sonst zu einem Ungleichgewicht zu Lasten des Verfahrensbeteiligten kommt.

Nach Abschluss der mündlichen Verhandlung kann dem Interesse an einer Veröffentlichung der Entscheidungen das Interesse an einem ordnungsgemäßen sachlichen Verfahren aber ebenso wenig entgegengesetzt werden, wie das Integritätsinteresse der politischen Partei und die effektive Ausübung der Schlichtungsfunktion. Das Schiedsgericht hat nämlich zu diesem Zeitpunkt eine Entscheidung verfasst, die einen feststehenden Sachverhalt umfasst und nur das Ergebnis zu den aufgrund der mündlichen Verhandlung gewonnenen Erkenntnissen darstellt.

2. Gegenüber Dritten, insbesondere der Presse

Auch kann die Partei die Veröffentlichung der Entscheidung durch Dritte, insbesondere durch die Presse nicht rechtlich verhindern. Die Presse kann sich bei der Veröffentlichung grundsätzlich auf ihre Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG berufen. Allerdings könnte dieser Freiheit ein Anspruch der Partei aus § 97 UrhG entgegenstehen. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift kann derjenige, der ein Urheberrecht widerrechtlich verletzt, von dem Verletzten auf Beseitigung der Beeinträchtigung oder - soweit Wiederholungsge-

fahr besteht - auf Unterlassung in Anspruch genommen werden. Ein solcher Anspruch setzt also voraus, dass der Partei das Urheberrecht an der Schiedsgerichtsentscheidung zukommt, so dass sie nach § 12 Abs. 1 UrhG darüber bestimmen kann, ob und wie das Werk zu veröffentlichten ist.

Zunächst ist das Urheberrecht nicht gem. § 5 UrhG deshalb ausgeschlossen, weil es sich bei der Schiedsgerichtsentscheidung um eine amtliche Entscheidung handelt. Denn die schiedsgerichtliche Entscheidung als Ergebnis eines Vorgangs in der politischen Partei als privatrechtliche Organisation fällt nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift.

Trotzdem steht den politischen Parteien kein Urheberrecht an den Entscheidungen ihres Parteischiedsgerichtes zu. Grundsätzlich ist eine Entscheidung des Parteischiedsgerichtes zwar formal gesehen ein unter das Urheberrecht fallendes Werk im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG. Allerdings fehlt es an dem nach Abs. 2 geforderten materiell-rechtlichen Erfordernis der *persönlichen-geistigen Schöpfung*.

Der Begriff der persönlichen Schöpfung ist dabei nicht personen- sondern werkbezogen. Es geht deshalb bei der Bestimmung, ob ein Urheberrecht besteht nicht um die Frage, wem die Schöpfung zuzuschreiben ist – das bestimmt allein § 7 UrhG – sondern, ob die Schöpfung eine persönliche Handschrift trägt.⁴ Der Urheber muss also etwas geschaffen haben, das mehr Eigenes enthält als eine Leistung, wie sie allgemein von jedem bzw. von jedem anderen mit vergleichbarer Ausbildung und Begabung erbracht werden kann.⁵ Das urheberrechtliche Werk ist damit ein durch den menschlichen Geist geprägtes Produkt, das die Persönlichkeit des Urhebers widerspiegelt.⁶

⁴ So *Ahlberg*, in: Möhring/Nicolini, UrhG, 2. Auflage 2000, § 2 Rn. 65.

⁵ So *Ahlberg*, in: Möhring/Nicolini, UrhG, 2. Auflage 2000, § 2 Rn. 65.

⁶ *Bullinger*, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 3. Auflage 2009, § 2 Rn. 21.

Ausgehend von diesen Feststellungen muss zunächst präzisierend klargestellt werden, dass nur den Verfassern des Urteils selbst, nie aber der politischen Partei bzw. dem Parteischiedsgericht als Institution überhaupt ein Urheberrecht zustehen kann. Da nach § 2 Abs. 2 UrhG individueller menschlicher Geist für eine Werkschöpfung erforderlich ist, können juristische Personen oder Personengesellschaften als solche niemals Urheber sein.⁷ Aber selbst wenn man auf die einzelnen Schiedsrichter abstellt, ist in der Entscheidung des Schiedsgerichts wohl kein Ergebnis eines Schöpfungsvorgangs zu sehen, das wesentlich durch die Individualität der Richter geprägt ist. Vielmehr sind gerade Schiedsgerichte – wie auch staatliche Gerichte – zunächst dazu gehalten einen Sachverhalt festzustellen und anschließend in den Entscheidungsgründen allgemein bestehende juristische Ansichten wiederzugeben. Es fehlt also an einer Gestaltungshöhe im Sinne einer an die Persönlichkeit des einzelnen Richters anknüpfenden Eigenleistung, die unter den Urheberrechtsschutz fällt.⁸ Vielmehr sollen gerichtliche Entscheidungen – auch die des Parteischiedsgerichts – unabhängig von der einzelnen Person getroffen werden. Die Richter sind beliebig austauschbar.

Eine andere Einordnung würde zudem dem Sinn und Zweck des Urhebergesetzes widersprechen. Das Urheberrecht soll dem Urheber durch die Verwertungsrechte der §§ 15 ff. UrhG die wirtschaftlichen Früchte seines Werkes sichern, nicht aber geistige und juristische Auseinandersetzungen ver- oder behindern.⁹ Für die Bürger aber auch für andere Parteien können die Entscheidungen des Schiedsgerichtes von großem Interesse sein. Sei es, um sich von der Partei ein Bild zu machen, auf dessen Grundlage der Wähler seine nächste Wahlentscheidung trifft, oder um aus vergleichbaren Fällen einen Rückschluss auf die in der eigenen Partei vorzufindende Lage zu ziehen. Soweit der Schutz der Persönlichkeit

der Beteiligten in Rede steht, sind diese durch entsprechende Vorkehrungen wie Schwärzungen zu erreichen.

Im Ergebnis fallen Entscheidungen des Parteischiedsgerichtes daher nicht unter das Urhebergesetz.

Die Folge ist: Hat die Presse die Entscheidung erhalten, so darf sie sie rechtmäßig veröffentlichen.

V. Zusammenfassung in Thesen:

→ Die Parteien sind berechtigt aber nicht generell verpflichtet, Parteischiedsgerichtsentscheidungen zu veröffentlichen.

→ Aus dem Status der Öffentlichkeit in Verbindung mit dem Gebot zur innerparteilichen Demokratie ergibt sich eine Pflicht der Parteien zur Gewährung der Einsichtnahme in Parteischiedsgerichtsentscheidungen.

→ Die Partei kann einer Weiterveröffentlichung der Parteischiedsgerichtsentscheidungen weder eines Parteimitglieds (als Verfahrensbeteiligter) oder eines Dritten rechtlich verhindern. Zum einen sind Verschwiegenheitspflichten für Verfahrensbeteiligte und sonstige Parteimitglieder über das laufende Schiedsgerichtsverfahren hinaus – also für den Zeitraum nach Beendigung des Verfahrens nicht zulässig. Zum anderen sind Parteischiedsgerichtsentscheidungen nicht urheberrechtlich geschützt.

⁷ Bullinger, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 3. Auflage 2009, § 7 Rn. 8.

⁸ So auch für einen anwaltlichen Schriftsatz: Bullinger, in: Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, 3. Auflage 2009, § 2 Rn. 23.

⁹ Wild, GRUR 1986, S. 739 (742).

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Das VG¹ Aachen hat der Klage eines Kreisverbandes der NPD gegen einen Auflagenbescheid im Zusammenhang mit einer Versammlung statt gegeben, da dieser Bescheid den Kreisverband in seiner Meinungs- und Versammlungsfreiheit verletze. Hervorzuheben ist, dass das Gericht den Kreisverband der NPD ausdrücklich als klagebefugt nach § 61 Nr.2 VwGO ansah. Dies ist im Hinblick auf § 3 ParteiG, der die Klagebefugnis nur der Bundes- und Landesebene der Partei zuweist, erwähnenswert. Das VG klassifiziert § 3 ParteiG als privilegierende und nicht abschließende Sondervorschrift, und sieht eine Parteiuntergliederung insoweit als beteiligtenfähig an, als ihr ein eigenes Recht zustehen kann und sie alle Merkmale eines nichtrechtsfähigen Vereins aufweist. Damit folgt das VG der Linie des BGH² hinsichtlich der Parteifähigkeit von nichtrechtsfähigen Vereinen im Zivilprozessrecht, welche sich durch das „Gesetz zur Erleichterung elektronischer Anmeldungen zum Vereinsregister und anderer vereinsrechtlicher Änderungen“ vom 24.9.2009 m.W.v. 30.9.2009³ auch in § 50 Abs.2 ZPO niedergeschlagen hat.

Abschlägig entschied das VG⁴ Aachen über einen Antrag im Eilrechtsschutz über einen Bescheid, in dem eine Gegendemonstration „gegen rechts“ terminlich verschoben wurde. Anlass war die zeitliche Nähe zu einer rechtsextremen Demonstration, so dass die Polizei gewalttätige Ausschreitungen befürchtete. Das Gericht sah die Genehmigung der Demonstration unter der Auflage einer geringen zeitlichen Abweichung für rechtmäßig an, weil diese die Antragsteller nicht wesentlich und in Verhältnismäßigerweise in ihren Rechten einschränke.

In einer Verfassungsbeschwerde gegen das Bay-

rische Versammlungsgesetz setzte das BVerfG⁵ im einstweiligen Rechtsschutz vorläufig einige Teile des Gesetzes außer kraft. Es konnte die Verfassungswidrigkeit einzelner Regelungen nicht ausschließen und sah das Interesse der Antragsteller an einer Außerkraftsetzung gegenüber dem Interesse an der Aufrechterhaltung als überwiegend an. Insbesondere die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit zur Erhebung von Daten auf Versammlungen und deren Speicherung, sowie die Bußgeldvorschriften waren für dieses Abwägungsergebnis entscheidend. Das BVerfG hat damit über die erste Regelung eines Bundeslandes auf diesem Gebiet entschieden, seit die Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform überging. Sie dient damit als Wegweise für die erwarteten Gesetzgebungsvorhaben der anderen Länder.

Das OVG⁶ Lüneburg bestätigte einen Beschluss der Vorinstanz⁷, in dem eine rechtsextremistische Demonstration zum 1. Mai in Hannover verboten wurde, weil sie eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründe. Das OVG machte sich im wesentlichen die von der Vorinstanz bereits angeführten Gründe zueigen, und führte aus, dass gewalttätige Ausschreitungen bei der Demonstration unter anderem auch deshalb zu befürchten seien, da sich die Versammlungsveranstalter von solchen Ausschreitungen nicht überzeugend distanziert haben, und zu befürchten sei, dass diese einem Aufkeimen von Gewalt nicht genug entgegen treten würden. Weiter sei wegen der zu erwartenden Gegendemonstrationen ein Versammlungsverbot auch unter dem Gesichtspunkt des polizeilichen Notstandes gerechtfertigt, da den Polizisten nicht möglich wäre, die so entstehende Gefährdung der Öffentlichen Sicherheit anders als durch Inanspruchnahme des Nichtstörers zu bekämpfen.

Das LAG⁸ BW hatte über die Wirksamkeit einer Kündigung im öffentlichen Dienst wegen Mitgliedschaft bzw. Unterstützung einer verfassungs-

¹ Urteil vom 14.01.2009 – 6 K 374/08.

² BGH NJW 2008, S. 69, 74.

³ BGBl. I S. 3145.

⁴ Beschluss vom 07.08.2009 – 6 L 329/09.

⁵ Beschluss vom 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, in: BayVBl. 2009, S.335-340.

⁶ Beschluss vom 27.04.2009 – 11 ME 225/09.

⁷ Vorgehend VG Hannover, Beschluss vom 17.04.2009 – 10 B 1485/09.

⁸ Urteil vom 02.06.2009 – 14 Sa 101/08.

schaft bzw. Unterstützung einer verfassungsfeindlichen Partei zu entscheiden. Dazu griff es auf die Rechtsprechung des BAG⁹ zu dieser Thematik zurück, nach der die politische Betätigung für eine verfassungsfeindliche Partei als Grund für eine Kündigung in betracht kommt, wenn der Beschäftigte im öffentlichen Dienst unter Berücksichtigung seiner konkreten Funktion nicht mehr als geeignet für seine Tätigkeit angesehen werden kann. Das LAG stellte dabei heraus, dass die Mitgliedschaft in einer solchen Partei allerdings nur Zweifel an der Eignung des Beschäftigten begründe und darüber hinaus Voraussetzung für eine Kündigung sei, dass das Arbeitsverhältnis durch die politische Aktivitäten konkret beeinträchtigt werde. Im Entscheidungsfall reichten die vom Arbeitgeber vorgetragenen Umstände nicht aus, um die Kündigung unter diesen Gesichtspunkten zu rechtfertigen.

Der **VGH**¹⁰ NRW erklärte die gesetzliche Grundlage für eine Zusammenlegung der Kommunal- mit der Europawahl im Jahre 2009 für nichtig. Die Vorverlegung der Kommunalwahl 2009 auf den Termin der Europawahl 2009 um mehrere Monate ohne die gleichzeitige Verkürzung der Amtsperiode verstieße gegen das in Art 1 Abs. 1 LV NRW iVm Art 28 Abs. 1 Satz 1 GG normierte Demokratiegebot, da die kommunalen Volksvertreter erst mehrerer Monate nach ihrer Wahl ihr Amt antreten könnten. Der Wählerwille werde insoweit nicht hinreichend unmittelbar umgesetzt. Die Gründe, die für eine Vorverlegung der Wahl sprechen, vermögen dieses Defizit nicht zu rechtfertigen.

Das **VG**¹¹ Regensburg hatte über die Frage zu entscheiden, inwieweit ein Fraktionswechsel eines Kreistagsmitgliedes zu einer Neuverteilung von Ausschusssitzen führt. Dazu stellte es fest, dass für eine Neuberechnung der Ausschusssitze nicht relevant ist, ob das Kreistagsmitglied rechtswirksam Mitglied der neuen Fraktion geworden ist, sondern ob dieses sich von den bisherigen Positionen und Wählerschaften abgekehrt hat und der neuen Gruppierung verbunden

ist. Dies ergebe sich aus dem Prinzip der Ausschussbesetzung, wonach bei der Sitzverteilung nur solche Zusammenschlüsse zu berücksichtigen seien, die ein gemeinsames Sachprogramm haben und nicht nur zum Schein eingegangen wurden. Ob die erforderliche Abkehr vorliege, sei anhand aller Umstände des Einzelfalles festzustellen. Hinsichtlich der „Ausschusswirksamkeit“ eines Faktionsbeitritts verfolgt das VG damit ein materielles Verständnis von Fraktionszugehörigkeit.

Das **OVG**¹² Thüringen legte in seiner Entscheidung Kriterien fest an hand derer Landeshaushaltsmittel an politische Stiftungen willkürfrei und nach einem gleichheitsgerechten Verteilungsprogramm vergeben werden. Zunächst habe der Zuwendungsgeber den Förderungszweck festzulegen, dann den begünstigten Personenkreis durch eine sachgerechte Vergleichsgruppenbildung abzugrenzen, anschließend einen gerechten Verteilungsschlüssel festzulegen und letztlich das sich so ergebende Verteilungsprogramm auf alle Zuwendungsbewerber gleichmäßig anzuwenden. Das Gericht betonte, dass für die Vergabe an parteinahe Stiftungen nicht zwingen die regionale Stärke einer Partei berücksichtigt werden müsse, sondern, insbesondere bei einer aus regionalen und überregionalen Akteuren gebildeten Vergleichsgruppe, vielmehr auch eine Orientierung an der bundesweiten Bedeutung zulässig sei. Ob etwas andere gelte, wenn es um die Beurteilung einer „Landesstiftung“ gehen würde, die einer lediglich landesweit agierenden Regionalpartei nahesteht, hat das OVG ausdrücklich offen gelassen.

Das Sächsische **OVwG**¹³ stellte in seiner Entscheidung fest, dass für eine Fraktion keine Verpflichtung bestehe, sich ausschließlich mit dem Namen der Partei zu bezeichnen, über deren Wahlvorschlag die betroffenen Mitglieder der Fraktion in den Gemeinderat gewählt wurden. So sei die Bezeichnung „Fraktion DIE REPUBLIKANER/DSU“ nicht deswegen rechtswidrig, weil Mitglieder der Fraktion, die sich aus

⁹ Urteil vom 28.09.1989 – 2 AZR 317/86.

¹⁰ Urteil vom 18.02.2009 – 24/08.

¹¹ Urteil vom 18.02.2009 – RN 3 K 08.01408.

¹² Urteil vom 26.11.2008 – 3 KO 363/08, in: DÖV 2009, S. 241-244.

¹³ Beschluss vom 24.04.2009 – 4 A 652/08.

Mitgliedern der Partei DIE REPUBLIKANER und der DSU zusammensetzt, nur aufgrund eines Wahlvorschlages der Partei „DIE REPUBLIKANER“ in den Stadtrat gewählt worden seien. Weiter führt das Gericht aus, dass für die kommunalen Organe auch dann die Pflicht bestehe, die selbst gewählte Bezeichnung einer Fraktion zu verwenden, wenn die Geschäftsordnung des Stadtrates über die Verwendung von Bezeichnungen keine Bestimmung enthielte. Diese ergebe sich dann aus dem Rechte- und Pflichtenverhältnis, das für einen ordnungsgemäßen organ-schaftlichen Funktionsablauf notwendig sei.

In seinem Beschluss führte das Sächsische **OVwG**¹⁴ aus, dass es nicht irreführend iSd Namensrechtes sei und damit auch nicht der Ausübung des Namensrecht entgegenstünde, wenn eine Fraktion sich „DIE REPUBLIKANER/DSU“ nennt, obwohl die DSU über keinen gewählten Kandidaten im Stadtrat verfüge. Mangels ausdrücklicher Regelungen zur Beschränkung des Namensrechts von Gemeinderatsfraktionen und mangels einer Verwechselungsgefahr mit anderen politischen Stadtratsgruppierungen stehe es der Fraktion frei diesen selbst gewählten Namen zu verwenden.

Antje Sadowski

2. Chancengleichheit

Der Anspruch politischer Parteien auf Zulassung zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen in den Grenzen der Widmung und der Kapazitäten umfasst auch das Recht auf Auskunft, ob die Einrichtung an bestimmten Terminen noch allgemein zur Verfügung steht oder bereits anderweitig vergeben ist¹⁵. In diesem Sinne hat nun auch das **VG Chemnitz**¹⁶ im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes einer politischen Partei einen Auskunftsanspruch als dem Zulassungsan-

spruch, genauer dem Anspruch auf ermessenfehlerfreie Entscheidung über einen Zulassungsantrag immanent zuerkannt. Dabei besteht dieser Auskunftsanspruch nach Auffassung des VG Chemnitz auch dann, wenn die Nutzung der Stadthalle nach ihrem Widmungszweck grundsätzlich nur Gemeindeangehörigen und ortsansässigen Vereinigungen offen steht, da dies nicht hindert, im Rahmen der Ermessenfreiheit die öffentliche Einrichtung ausnahmsweise auch für Nutzungen außerhalb des Widmungszweckes zur Verfügung zu stellen.

Das **VG Saarlouis**¹⁷ wies den Anspruch eines NPD-Ortsverbandes auf Überlassung der Festhalle Schafbrücke in Saarbrücken für eine politische Aschermittwochsveranstaltung mit der Begründung zurück, dass die Veranstaltung einen überörtlichen Charakter trage, der nicht im Einklang mit der Widmung der Halle zur alleinigen Benutzung durch Gemeindeangehörige und ortsansässige Vereinigungen stehe. Dies schloss das VG daraus, dass zum einen der Landesvorsitzende, der Generalsekretär und ein Landtagsabgeordneter als Gastredner eingeladen worden sind und zudem der Teilnehmerkreis der Veranstaltung auch im Übrigen nicht auf Gemeindeangehörige beschränkt sei. Das in zweiter Instanz im Rahmen des Eilrechtsschutzes mit der Frage befasste **OVG Saarlouis**¹⁸ kam zu einem anderen Ergebnis bei der Ermittlung der Zweckbestimmung der Halle und bejahte – zu Recht – einen Zulassungsanspruch. Zum einen handelte es sich bei dem Antragsteller um eine grundsätzlich anspruchsberechtigte „ortsansässige Vereinigung“, zum anderen spielte insbesondere die Ortsansässigkeit der Veranstaltungsteilnehmer – sei es der Redner oder der Besucher – bei der Vergabe der Halle in der Vergangenheit keinerlei Rolle bei der Abgrenzung von sich im Rahmen des Widmungszweckes bewegendem örtlichen oder außerhalb des Widmungszweckes liegenden überörtlichen Veranstaltungen. Wenn Träger öffentlicher Einrichtungen auch nicht gehindert sind, den Widmungszweck für die Zukunft zu ändern, las-

¹⁴ Beschluss vom 20.05.2009 – 4 B 306/09.

¹⁵ S. dazu bereits Spiegel der Rechtsprechung in MIP 2008/09, S. 92 f.

¹⁶ VG Chemnitz, Beschluss vom 16.01.2009 – Az. 1 L 451/08, in: BeckRS 2009, 32236.

¹⁷ VG Saarlouis, Beschluss vom 09.02.2009 – Az. 11 L 54/09, veröffentlicht bei juris.

¹⁸ OVG Saarlouis, Beschluss vom 18.02.2009 – Az. 3 B 33/09, in: NVwZ-RR 2009, 533 ff.

sen sich jedenfalls im Falle der konkludenten Widmung entsprechende Indizien für eine Widmungsänderung nur aus der bisherigen Handhabung der Hallennutzung entnehmen, die im zu entscheidenden Rechtsstreit jedoch nicht den Schluss auf eine Begrenzung des Widmungszweck auf rein örtliche Veranstaltungen trägt.

Auch eine bislang lediglich konkludente Widmung einer öffentlichen Einrichtung kann jedoch für die Zukunft durch Stadtratsbeschluss förmlich geändert werden und insbesondere eine Vergabe an politische Parteien und sonstige politische Vereinigungen gänzlich ausschließen, so in Übereinstimmung mit der gefestigten Rechtsprechung auch das **VG Chemnitz**¹⁹ und diese vorinstanzliche Entscheidung bestätigend das **Sächsische OVG**²⁰. Der Gleichbehandlungsgrundsatz gebietet jedoch, dass zum Zeitpunkt der Widmungsänderung bereits gestellte Anträge nach den bisher geltenden Grundsätzen zu beurteilen sind, auch um dem unter Umständen naheliegenden Verdacht entgegenzutreten, die Widmungsänderung erfolge nicht aus anzuerkennenden allgemeinen Gründen, sondern diene lediglich dazu, dem konkreten Antragsteller eine Nutzung vorzuenthalten²¹. In diesem Sinne haben nunmehr auch das **VG Berlin**²² und in zweiter Instanz bestätigend das **OVG Berlin**²³ einen Anspruch der NPD auf Überlassung des Ernst-Reuter-Saales im Rathaus Reinickendorf für die Durchführung eines Bundesparteitages am 4. und 5. April 2009 bejaht.

Die lediglich „versehentliche“ einmalige Überlassung einer öffentlichen Einrichtung an eine politische Partei vermag jedoch eine Änderung der Überlassungspraxis, aus der sich ein Überlassungsanspruch ergäbe, nicht zu begründen, insbesondere dann nicht, wenn – wie im zu entscheidenden Rechtsstreit vor dem **VG Karlsruhe** –

he²⁴ – die irrtümliche Überlassung klargestellt und schriftlich darauf hingewiesen wurde, dass städtische Räumlichkeiten für derartige Veranstaltungen künftig nicht mehr zur Verfügung gestellt werden können.

Nicht die Änderung einer – in diesem Fall satzungsrechtlichen – Widmung einer öffentlichen Einrichtung, sondern deren „vom allgemein Üblichen abweichende“ Auslegung war Gegenstand eines Eilverfahrens vor dem **VG Gelsenkirchen**²⁵, durch das die Bürgerbewegung „Pro NRW“ die Überlassung der Glashalle des Kultur- und Bürgerzentrums „Schloss Horst“ in Gelsenkirchen zur Durchführung eines Parteitages erstritt. Nach der satzungsrechtlichen Widmung kann die Glashalle für öffentliche und geschlossene Veranstaltungen an Dritte überlassen werden, an Parteien und weltanschauliche Vereine/Verbände allerdings nur für geschlossene Veranstaltungen. Nach Ansicht der Stadt Gelsenkirchen erfordere die gleichfalls satzungsrechtlich ausgesprochene Verpflichtung, dem Denkmalschutz und der kulturhistorischen Bedeutung des Gebäudes in angemessener Weise Rechnung zu tragen, eine andere als die allgemein übliche Auslegung des Begriffs „geschlossene Veranstaltung“: danach dürfe der Name und die kulturhistorische Bedeutung des Gebäudes nicht für politische Zwecke vereinnahmt werden, folglich dürften bildlich gesprochen keine öffentlich wahrnehmbaren Implikationen mit dem Gebäude entstehen. Dieser fernliegenden Auslegung hat das VG zu Recht eine deutliche Absage erteilt. Die Satzung bot keinerlei Grundlage dafür, vom allgemeinen Verständnis des Begriffs der „geschlossenen“ Veranstaltung abzuweichen. Ob es sich um eine geschlossene Veranstaltung handelt, bestimmt sich ausschließlich vom teilnehmenden Personenkreis her und in Abgrenzung zur öffentlichen Veranstaltung, wie dies in der Entgegensetzung beider Begriffe in der Satzung selbst auch zum Ausdruck kommt. Eine geschlossene - oder auch nichtöffentliche - Veranstaltung liegt danach vor, wenn sie lediglich

¹⁹ VG Chemnitz, Beschluss vom 13.02.2009 – Az. 1 L 38/09, in: BeckRS 2009, 32225.

²⁰ Sächsisches OVG, Beschluss vom 25.02.2009 – Az. 4 B 249/09, veröffentlicht bei juris.

²¹ So bereits BVerwGE 31, 368 ff.

²² VG Berlin, Beschluss vom 31.03.2009 – Az. 2 L 38/09, veröffentlicht bei juris.

²³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 03.04.2009 – Az. 3 S 36.09, veröffentlicht bei juris.

²⁴ VG Karlsruhe, Beschluss vom 07.09.2009 – Az. 8 K 2196/09, veröffentlicht bei juris.

²⁵ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 04.06.2009 – Az. 15 L 533/09, in: BeckRS 2009, 34804.

einen abgeschlossenen, individuell abgegrenzten Personenkreis umfasst, also nicht jedermann zugänglich ist. Diese Voraussetzung erfüllt ein grundsätzlich nur aus stimmberechtigten Mitgliedern bestehender Parteitag, selbst sofern darüber hinaus einzelne Gäste oder Journalisten zugelassen sein sollten.

Mit Kontoverweigerungen und Kontokündigungen durch Kreditinstitute gegenüber politischen Parteien sind die Gerichte bereits seit Jahren befasst. Sparkassen sind als Anstalten des öffentlichen Rechts im Bereich staatlicher Daseinsvorsorge tätig und haben auch die Möglichkeit der Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr durch die Führung von Girokonten sicherzustellen. Dass die Sparkassen diese Aufgaben mit Mitteln des Privatrechts erfüllen und der Girovertrag privatrechtlicher Natur ist, ändert an der unmittelbaren Grundrechtsbindung der Sparkasse nichts. Sofern entsprechende Leistungen in zumindest einem vergleichbaren Fall erbracht werden, mit anderen Worten, Konten anderer politischer Parteien geführt werden, ergibt sich daher ein Anspruch auf Kontoeröffnung aus dem Grundsatz der Chancengleichheit, namentlich aus Art. 21 Abs. 1, Art. 3 GG i.V.m. § 5 PartG. Dabei entspricht es einhelliger Auffassung, dass die Ziele einer nicht vom Bundesverfassungsgericht verbotenen politischen Partei nicht zum Anknüpfungspunkt einer Verweigerung der Kontoeröffnung oder der Kontenkündigung gemacht werden dürfen. In diesem Sinne haben nun auch das **VG Göttingen**²⁶ und das **VG Sigmaringen**²⁷ entschieden.

Auch hinsichtlich der Überlassung öffentlicher Flächen für die Wahlsichtwerbung politischer Parteien hat sich eine gefestigte Rechtsprechungspraxis entwickelt, der sich in diesem Berichtsjahr wiederum einige Gerichte angeschlossen haben. Danach schränken zwar die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen, wie sie sich aus Art. 21 GG ergibt, das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über

die Erlaubnis zum Aufstellen von Wahlplakaten durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, dass jedenfalls für den Regelfall in Wahlkampfzeiten²⁸ ein Anspruch auf Erlaubniserteilung besteht. Dieser ist jedoch nicht unbegrenzt. In welcher Weise die Gemeinden dem verfassungsrechtlichen Gebot auf Einräumung von Stellplätzen für Werbetafeln in einem für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendigen und angemessenen Umfang Rechnung tragen, steht im behördlichen Ermessen. Dabei 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 diesem Sinne hat das **VG Saarlouis**²⁹ einen Anspruch einer politischen Partei auf Anbringung großflächiger Wahlkampfatafeln des Formats 18/1 im öffentlichen Straßenraum verneint. Die Stadt Saarbrücken hatte in einem Grundsatzbeschluss eine für alle politischen Parteien gleichermaßen geltende Regelung beschlossen, der zufolge lediglich Wahlsichtwerbung mit den Wahlplakatformaten DIN A 1 und DIN A 0 zugelassen sind und dabei von ihrem Ermessen rechtsfehlerfrei Gebrauch gemacht. Diese Entscheidung hatte auch in zweiter Instanz vor dem **OVG Saarlouis**³⁰ Bestand.

Der Umfang der Gewährung von Leistungen gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 und S. 3 PartG kann nach

²⁶ VG Göttingen, Urteil vom 10.06.2009 – Az. 1 A 91/08, veröffentlicht bei juris.

²⁷ VG Sigmaringen, Urteil vom 30.07.2009 – Az. 2 K 2558/07, veröffentlicht bei juris.

²⁸ Welchen Zeitraum der Begriff Wahlkampfzeiten abdeckt, wird in der Rechtsprechung nicht einheitlich beantwortet. Die Auffassungen umspannen einen Zeitraum von vier Wochen vor dem Wahltermin (so etwa das OVG Saarlouis, Beschluss vom , in: NVwZ-RR 1999, 218 ff.) oder auch sechs Wochen vor dem Wahltermin (so etwa das VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18.08.2009 – Az. 14 L 842/09, in: VD 2009, 284 ff.) bis zu drei Monaten, so das VG Köln, Urteil vom 03.04.2009 – Az. 18 K 5663/07, in: Städte- und Gemeinderat 2009 (Nr. 9), S. 34 f.

²⁹ VG Saarlouis, Beschluss vom 16.04.2009 – Az. 10 L 248/09, in: LKRZ 2009, 236 ff.

³⁰ OVG Saarlouis, Beschluss vom 02.06.2009 – Az. 1 B 347/09, in: LKRZ 2009, 313 ff.

der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden, wobei sich die Bedeutung der Parteien insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen bemisst. Dieser Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit wird in mehrfacher Hinsicht durchbrochen: Zum einen haben gemäß § 5 Abs. 1 Satz 4 PartG Parteien, die mit Fraktionsstatus im Bundestag vertreten sind, Anspruch auf mindestens die Hälfte der Flächen, die im Höchstfall vergeben werden. Zum zweiten ist nach bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung auch den „kleinen“ Parteien, und zwar unabhängig von ihrer politischen Bedeutung oder dem Wahlergebnis einer vorangegangenen Wahl, eine Mindestzahl (Sockel) von grundsätzlich 5% der bereitstehenden Werbeflächen zuzuerkennen, wobei diese Mindestzahlregelung nicht dazu führen darf, dass allen Parteien nun annähernd gleich viel Werbeflächen zugeteilt werden, da eine zunehmende formale Gleichbehandlung das Recht der größeren Parteien auf die Berücksichtigung ihrer Bedeutung verletzen würde³¹. Insbesondere kann die Mindestzahl dann unterschritten werden, wenn die notwendig begrenzt zur Verfügung stehenden Werbeflächen auf eine große Zahl an der Wahl teilnehmender Parteien im vorgenannten Sinne proportional zu verteilen sind. In Anwendung dieser Kriterien hat das **VG Gelsenkirchen**³² einen Anspruch einer politischen Partei auf Zuteilung weiterer Wahlwerbeflächen abgelehnt und das von der Stadt Gelsenkirchen aufgestellte Wahlsichtwerbungskonzept für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen als ermessenfehlerfrei erachtet.

Mit dem Überschreiten der Grenzen zulässiger Inhalte von Wahlsichtwerbung politischer Parteien hatte sich das **BVerfG**³³ auseinanderzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht nahm die Verfassungsbeschwerde eines NPD-Kreisverbandes ge-

gen die durch das **OVG Greifswald**³⁴ für rechtmäßig erklärte Untersagungsverfügung hinsichtlich der Plakatierung eines NPD-Wahlplakates mit der Aufschrift "Polen-Invasion stoppen!" während des Bundestagswahlkampfes nicht zur Entscheidung an und bescheinigte dem vorinstanzlich mit der Frage befassten OVG eine verfassungskonforme Auslegung und Anwendung des einschlägigen Rechts. Die Wahlplakate waren mit einer graphischen Darstellung von drei Krähen im Zusammenhang mit einem Bündel Euro-Geldscheine, nach dem eine der Krähen mit dem Schnabel pickt, versehen. Das zuständige Landratsamt untersagte dem Kreisverband diese Plakatierung. Dagegen legte der Kreisverband der NPD Widerspruch ein und stellte zugleich beim Verwaltungsgericht im Eilverfahren einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs. Die stattgebende Entscheidung des **VG Greifswald**³⁵ hatte jedoch vor dem OVG Greifswald keinen Bestand, das die Anordnung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ablehnte. Mit der Verwendung der Wahlplakate geht ein Angriff auf die Menschenwürde der in Deutschland lebenden Bevölkerungsgruppe der Polen einher, weshalb tatbestandlich die Voraussetzungen eines Verstoßes gegen § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfüllt sind, der zu Recht mit einer Untersagungsverfügung gemäß § 13 SOG-MV unterbunden werden konnte. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat das OVG im Rahmen einer Gesamtwürdigung von textlicher und bildlicher Ausgestaltung der Wahlplakate willkürfrei angenommen. Entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, die für die Einschränkung des Rechts auf Meinungsäußerung entwickelt wurden, lag eine Verletzung des NPD-Kreisverbandes in seinen Grundrechten auf freie Meinungsäußerung im Bundestagswahlkampf (Art. 21 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht vor.

Die Wahlwerbung der NPD im Wahljahr 2009 war aufgrund ihres polenfeindlichen, ehrverletzenden Inhalts auch Gegenstand einer an den

³¹ S. BVerwG, Urteil vom 13.12.1974 – Az. VII C 42/72 –, in: NJW 1975, 1289 ff.

³² VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18.08.2009 – Az. 14 L 842/09, in: VD 2009, 284 ff.

³³ BVerfG, Beschluss vom 24.9.2009 – Az. 2 BvR 2179/09, in: NJW 2009, 3503 f.

³⁴ OVG Greifswald, Beschluss vom 19.09.2009 – Az. 3 M 155/09, in: NordÖR 2010, 116 ff.

³⁵ VG Greifswald, Beschluss vom 11.09.2009 – Az. 2 B 1133/09, unveröffentlicht.

VerfGH Sachsen³⁶ gerichteten Verfassungsbeschwerde. Darin wandten sich mehrere Beschwerdeführer gegen die Wahlwerbung der NPD, unter anderem mit dem Ziel festzustellen, dass die örtlichen Behörden unter Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten nicht gegen die NPD wegen deren Wahlwerbung eingeschritten seien. Die Verfassungsbeschwerde musste jedoch schon als unzulässig zurückgewiesen werden, da die Beschwerdeführer sich unmittelbar an den Verfassungsgerichtshof wandten, ohne zuvor die weiteren zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu einer gerichtlichen Korrektur der behaupteten Verfassungsverletzung ausgeschöpft zu haben.

Zum Themenkreis unzulässiger Wahlwerbung zählt auch die vor dem LG Köln³⁷ erwirkte einstweilige Anordnung, durch die der Partei „Die Republikaner“ unter Androhung eines Ordnungsgeldes bis zu 250.000,00 € und für den Fall, dass dieses nicht beigetrieben werden kann, der Ordnungshaft oder der Ordnungshaft bis zu sechs Monaten für jeden Fall der Zuwiderhandlung, verboten wurde, ohne Zustimmung des antragstellenden TV-Entertainers und Filmschauspielers Hape Kerkeling den Namen der von ihm verkörperten Kunstfigur „Horst Schlämmer“ im Rahmen von Wahlwerbung für die Partei „Die Republikaner“ zu nutzen bzw. nutzen zu lassen. Die Partei versuchte von der (seit dem Kinostart des Films „Horst Schlämmer - Ich kandidiere!“ Ende August 2009) in Umfragen steigenden Popularität des Filmcharakters zu profitieren. In einem knapp zweiminütigen Wahlwerbespot der Republikaner erklärt die rechte Kandidatin Uschi Winkelsett: „Nein, mein Name ist nicht Schlämmer. Und ich kandidiere auch nicht für eine Spaßpartei. Politik ist nicht lustig. Aber seine 18 Prozent würden auch uns gut stehen ...“. Am Schluss des Films heißt es weiter: „Wählen Sie die Republikaner. Frei nach Horst Schlämmer: Schlechter als die anderen sind wir auch nicht.“ Das LG Köln sah einen Anordnungsan-

spruch nach §§ 823, 1004 BGB i.V.m. Art. 1, 2 GG gegeben. Welche konkreten rechtlichen Erwägungen das LG Köln zu der Entscheidung bewogen haben, lässt die nicht begründete einstweilige Verfügung nicht erkennen. Mitentscheidend dürfte jedoch gewesen sein, dass die Kunstfigur „Horst Schlämmer“ urheberrechtlich geschützt ist³⁸ und die Rechte an ihr damit ausschließlich dem Schöpfer Hape Kerkeling zustehen.

Nicht um den Inhalt eines Wahlwerbespots, sondern um die Verteilung der Sendezeiten für die Wahlwerbung einer kleinen politischen Partei nach dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit ging es in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem **VG Mainz**³⁹. Dem Antrag einer politischen Partei auf Zuteilung einer weiteren (dritten) Sendezeit für Wahlwerbung vor der Europawahl am 07. Juni 2009 sowie auf Ausstrahlung mindestens zweier Wahlwerbespots um ca. 19:20 Uhr und ca. 20:55 Uhr/21:10 Uhr war kein Erfolg beschieden. Der erstellte Sendeplan entsprach den nach gefestigter Rechtsprechung für die Verteilung der Sendezeiten geltenden Kriterien. Danach ergeben die bei der Zuerkennung von Sendezeiten maßgeblichen Untergrenzen daraus, dass auch der kleinsten Partei das Mindestmaß an Sendezeit zur Verfügung zu stellen ist, das erforderlich ist, um den mit der Ausstrahlung einer Sendung angestrebten Werbeeffect zu erreichen zu können. Die Vergünstigungen, die einer mit Fraktionsstärke im Bundestag vertretenen Partei gewährt werden, müssen dem Umfang nach mindestens halb so groß wie bei jeder anderen und damit auch der größten Partei sein (§ 5 Abs. 1 S. 4 PartG). Außerdem darf die Sendezeit, die einer großen Partei von der Rundfunkanstalt zugebilligt wird, das vier- bis fünffache der einer kleinen Partei zuerkannten Sendezeit nicht überschreiten. Dabei bemisst sich die Bedeutung einer Partei insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen (§ 5 Abs. 1 S.

³⁶ VerfGH Sachsen, Beschluss vom 27.08.2009 – Az. Vf. 86-IV-09 (HS), Vf. 87-IV-09 (e.A.), veröffentlicht bei juris.

³⁷ LG Köln, Beschluss vom 14.09.2009 – Az. 28 O 646/09, veröffentlicht bei juris.

³⁸ Vgl. dazu Christian Rauda, WIPO: Hape Kerkeling erhält Schlämmer-Domains zurück, in: MMR 2008, S. VI.

³⁹ VG, Beschluss vom 07.05.2009 – Az. 4 L 521/09.MZ, in: AfP 2009, 425 ff.

2, 3 PartG). Insoweit ist insbesondere das Wahlergebnis der letzten gleichartigen Wahl maßgeblich, denn der Partei kann auf Bundes-, Landes- oder Europaebene durchaus unterschiedliche Bedeutung zukommen. Weitere Kriterien, um die Bedeutung einer Partei zu ermitteln, sind die Vertretung der Partei im Parlament, ihre Beteiligung an Regierungen, die Dauer ihres Bestehens, die Kontinuität ihrer Betätigung, die Zahl ihrer Mitglieder sowie Umfang und Ausbau ihres Organisationsgrades. In Anwendung dieser Kriterien stand der antragstellenden Partei nach Ansicht des Gerichts weder ein Anspruch auf Zuteilung von weiteren Sendezeiten noch auf Zuweisung der beantragten Ausstrahlungszeiten für die Wahlwerbespots zu. Die erst 2004 gegründete, nicht parlamentarisch vertretene Partei hatte bei der Bundestagswahl 2005 knapp 0,1% der Stimmen und bei der Landtagswahl Brandenburg 2004 ca. 1% der Stimmen errungen. Zudem ging das Gericht angesichts lediglich in Brandenburg und Bayern existierender Landesverbände der Partei davon aus, dass auch „die Organisationsstrukturen noch nicht sehr verfestigt zu sein scheinen“.

Der Anspruch einer politischen Partei auf Teilnahme an redaktionell gestalteten Fernsehsendungen beschäftigte den **Verfassungsgerichtshof Wien**⁴⁰, der im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens zu prüfen hatte, ob der Fernsehsender bei einer Gesamtbetrachtung der Programmgestaltung zum Thema des sog. „Eurofightervertrags“ einschließlich der in der Beschwerde benannten Diskussionssendungen durch Verstoß gegen einfachgesetzlich verankerte Objektivitäts-, Vielfalts- und Ausgewogenheitsgebote „eine in die Verfassungssphäre reichende Rechtsverletzung“ begangen hat. Die beschwerdeführende politische Partei rügte, dass neben Experten nur Vertreter der Regierungsparteien, zu zwei der drei Diskussionssendungen auch Vertreter der beiden anderen Oppositionsparteien, sie selbst aber nicht als Teilnehmer der Diskussionsrunden eingeladen worden waren. Die der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, der Berücksichtigung der Mei-

nungsvielfalt und der Ausgewogenheit der Programme nach Art. I Abs. 2 des Bundesverfassungsgesetzes über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks dienenden gesetzlichen Vorschriften eröffnen jedoch einen weiten journalistischen Entscheidungsspielraum, innerhalb dessen lediglich zu gewährleisten ist, dass „alle politischen Kräfte, die eine nennenswerte Bedeutung haben (und dazu gehören jedenfalls die im Nationalrat vertretenen Parteien), die Möglichkeit haben, ihren Standpunkt zu einer Frage im Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters darzulegen“. Die danach gebotene Meinungsvielfalt hat der Rundfunkveranstalter durch das Programm insgesamt zu erfüllen, ein Anspruch einer politischen Partei auf Präsenz in einer bestimmten Sendung besteht dagegen nicht. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs hatte sich der Sender bei der konzeptionellen Gestaltung der Sendung und insbesondere der Auswahl der Teilnehmer an sachgerechten, tragfähigen Differenzierungskriterien orientiert, so dass der Beschwerde letztlich kein Erfolg beschieden war.

Die Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden und Organe im Wahlkampf von unzulässiger Wahlbeeinflussung war Gegenstand eines Gerichtsbescheids (§ 84 VwGO) des **VG Meiningen**⁴¹. Die Gemeinde Hildburghausen hatte auf ihrer Homepage „alle demokratisch denkenden Menschen in Thüringen“ dazu aufgerufen, ihre Stimme bei den noch stattfindenden Europa-, Bundes-, Landes- und Kommunalwahlen nicht den „Rechtsextremen“ beziehungsweise den „Neonazis“ zu geben. Der Aufruf enthielt zudem einen link auf eine Internetseite der Initiative „Deine Stimme gegen Nazis“. Diese Seite wiederholt zum einen den Aufruf in leicht abgeänderter Form unter Bezeichnung der Parteien NPD und DVU und enthält darüber hinaus weitere Ausführungen zu einem landesweiten Aufruf, sich aktiv zu beteiligen und sich im persönlichen Umfeld gegen die Wahl extrem rechter Parteien stark zu machen. Hierbei handelte es sich nicht mehr um zulässige Öffentlichkeitsarbeit, vermittels derer Gemeinden und ihre Orga-

⁴⁰ VerfGH Wien, Entscheidung vom 12.03.2009 – Az. B 434/08-9, in: ÖJZ 11/2009, S. 524 ff.

⁴¹ VG Meiningen, Gerichtsbescheid vom 06.05.2009 – Az. 2 K 112/09 Me, in: K&R 2009, 599 f.

ne der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern. Vielmehr lag darin eine auf die politische Beeinflussung der Wähler gerichtete, parteiübergreifende Einwirkung von Staatsorganen zu Lasten einzelner am Wahlkampf beteiligter, nicht verbotener politischer Parteien, die angesichts der staatlichen Neutralitätspflicht im Wahlkampf und der Chancengleichheit der Parteien als unzulässig einzustufen war.

Alexandra Bäcker

3. Parteienfinanzierung

Das **VG Berlin**⁴² hatte sich in Rahmen einer allgemeinen Leistungsklage mit der Möglichkeit der Verrechnung von Forderungen des Deutschen Bundestages nach § 31 b PartG, mit der Forderung einer politischen Partei auf Auszahlung der Abschlagszahlungen auseinanderzusetzen. Ein allgemeines Verrechnungsverbot bestehe nicht. Dies ergebe sich aus § 31 b S. 3 i.V.m. § 31 a Abs. 3 S. 2 PartG. Danach sei, sofern sich im Zuge der weiteren Finanzierung eine Verrechnungslage ergebe, der Unterschiedsbetrag mit der nächsten Abschlagszahlung zu verrechnen. Das Parteiengesetz knüpfe mit den Begriffen „verrechnen“ und „Verrechnungslage“ an die im Bürgerlichen Gesetzbuch in den §§ 387 ff. ausdrücklich geregelte und auch im öffentlichen Recht als Rechtsinstitut anerkannte Aufrechnung an und sei nicht im Sinne einer Anrechnung oder Saldierung zu verstehen. Von der im öffentlichen Recht anerkannten Aufrechnung unterscheide sich die Verrechnung nach dem Parteiengesetz nur in der Begrifflichkeit, nicht hinsichtlich ihrer Zielsetzung, Wirkung und Voraussetzungen.

Entsprechend § 387 BGB setzt die Verrechnung die Gegenseitigkeit und die Gleichartigkeit von Hauptforderung und Gegenforderung voraus. Die Gegenforderung, mit der der Schuldner aufrechnet, muss voll wirksam und fällig sein; während die Hauptforderung, gegen die aufgerechnet wird, nicht fällig zu sein braucht. Sie muss entstanden und erfüllbar sein; gegen eine künftige

oder aufschiebend bedingte Forderung kann nicht aufgerechnet werden⁴³. Nach *neuerer Rechtsprechung* des Bundesverwaltungsgerichts muss die Gegenforderung zudem aufrechenbar sein, d.h. die Aufrechnung darf nicht wegen der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch oder Anfechtungsklage (§ 80 Abs. 1 VwGO) unzulässig sein⁴⁴.

Das VG Berlin hat ferner ausdrücklich festgestellt, dass dem Parteiengesetz ein Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage nicht entnommen werden kann. Eine ausdrückliche Regelung enthalte das Parteiengesetz weder in § 31 b S. 4 i.V.m. § 31 a Abs. 3 S. 2 PartG, noch in § 20 Abs. 2 S. 2 PartG. Auch einer Gesamtschau des Parteiengesetzes könne dies nicht entnommen werden. § 31 a Abs. 3 S. 2 PartG knüpfe lediglich an das Bestehen einer Verrechnungslage an, ohne deren Voraussetzungen zu benennen. § 20 Abs. 2 PartG äußere sich lediglich zum Zeitpunkt der Verrechnung („unmittelbar“), nicht jedoch zu deren Wirkungen bzw. den Voraussetzungen der Wirksamkeit. Auch die amtliche Begründung zu § 20 PartG belege nicht den Willen, die aufschiebende Wirkung auszuschließen⁴⁵. Sie knüpfe ohnehin an die alte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes an, wonach die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nicht entgegenstehe. Danach hatte der Gesetzgeber keinen Anlass, die aufschiebende Wirkung einer Klage im Parteienrecht auszuschließen. Dies gelte umso mehr, als nicht ersichtlich sei, dass ein Bedürfnis besteht, den endgültigen Verlust staatlicher Mittel durch die sofortige Aufrechenbarkeit der staatlichen Gegenforderungen abzuwenden. Soweit hinreichende Tatsachen eine derartige Befürchtung rechtfertigen, wären die staatlichen Interessen ausreichend durch die Möglichkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung des die Gegenforderung zur Entstehung bringenden Verwaltungsaktes (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO) geschützt.

⁴³ BGHZ 193, 362 m.w.N.

⁴⁴ BVerwGE 132, 250 ff. in teilweiser Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung in BVerwGE 66, 218 ff.

⁴⁵ BT-Drs. 14/8778, S. 16 zu § 20 PartG n.F.

⁴² VG Berlin, Urteil vom 03.04.2009, Az. 2 K 12.09.

Eine Verrechnung im Parteiengesetz ist demnach in der Regel erst möglich, wenn der Rückforderungsbescheid bestandskräftig geworden ist.

Das **VG Berlin**⁴⁶ hatte über eine Klage der NPD gegen einen Rückforderungsbescheid der Verwaltung des Deutschen Bundestages wegen festgestellter Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2007 zu entscheiden. Rechtsgrundlage für die Feststellung der Unrichtigkeiten ist § 23a Abs. 4 S. 1 PartG. Das Gericht hatte zunächst zu prüfen, ob es sich bei den, beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingegangenen schriftlichen Unterlagen, um einen Rechenschaftsbericht handelt. Das Gericht stellte zunächst fest, dass ein Rechenschaftsbericht einer Partei, die beim Präsidenten des Deutschen Bundestages von einer Partei vorgelegten schriftlichen Unterlagen sind, mit denen der Vorstand der Partei über die Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen zum Ende eines Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft geben will (§ 23 Abs. 1 S. 1 PartG). Für die Beurteilung der Unterlagen seien, mangels spezieller Regelungen im Parteiengesetz die für die Auslegung von empfangsbedürftigen Willenserklärungen des bürgerlichen Rechts geltenden Vorschriften der §§ 133, 157 BGB heranzuziehen. Bei der Auslegung komme es nicht auf den inneren Willen der erklärenden Partei, sondern darauf an, wie die Erklärung aus Sicht des Empfängers bei objektiver Betrachtungsweise zu verstehen sei. Dabei trete der Wortlaut hinter den Sinn und Zweck der Erklärung zurück. Empfänger eines Rechenschaftsberichtes sei nicht der Präsident des Deutschen Bundestages, sondern die Öffentlichkeit, wobei auf die Sicht eines verständigen, fachkundigen Bürgers abzustellen sei.

Ein „vorgelegter“ bzw. „eingereichter“ Rechenschaftsbericht werde nach Feststellung des Gerichts nicht unwirksam, wenn er mangelhaft ist. Dies auch dann nicht, wenn der Mangel auf einem Inhalts- oder Erklärungsirrtum (§ 119 BGB) beruhe. Dies ergebe sich aus § 23a Abs. 1 S. 1 und 2 PartG. Unerheblich sei auch, ob der Rechenschaftsbericht von dem zuständigen Schatzmeister gemäß § 23 Abs. 1 S. 6 PartG „zusam-

mengefügt“ worden ist. Für die Wirksamkeit sei es auch unerheblich, ob der Rechenschaftsbericht ganz oder nur teilweise nach den Vorschriften des PartG geprüft worden ist oder einen Prüfungsvermerk trage. Eine Anfechtung des Rechenschaftsberichtes entsprechend der §§ 119 ff. BGB mit Wirkung für die Vergangenheit scheide ebenfalls aus, da die Folgen irrtümlich falscher Angaben im PartG abschließend geregelt seien.

Im Hauptteil der Entscheidung stellt das VG Berlin zunächst fest, dass als Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichtes alle Angaben zu bewerten sind, die von den Vorgaben im Fünften Abschnitt des PartG abweichen. Unrichtig seien insbesondere unterbliebene oder von den tatsächlichen Verhältnissen abweichende bezifferbare Angaben, etwa über die Einnahmen oder Ausgaben oder über Vermögensbestände. Im Anschluss daran werden die festgestellten Unrichtigkeiten im Detail untersucht und bewertet. Das VG Berlin hat zunächst festgestellt, dass die NPD gemäß § 26 Abs. 2 PartG die staatliche Teilfinanzierung mit dem vollen Betrag hätte angeben müssen. Eine Saldierung mit bestimmten Ausgaben, wie etwa einer Verrechnung mit einer Rückforderung oder einer erst im Folgejahr getätigten Nachzahlung sei unzulässig. Dies ergebe sich aus dem Prinzip der Bilanzklarheit und solle dazu beitragen, durch den Rechenschaftsbericht ein präzises und unverfälschtes Bild der Finanzlage der Parteien zu vermitteln. Auch dem Schutzgedanken des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG werde so genüge getan. Bei Fehlern im Rechenschaftsbericht, die sich an verschiedenen Stellen des Berichtes gleichsam spiegelbildlich auswirkten, verbiete sich eine mehrfache Ahndung, da der Wahrung des Transparenzgebotes mit der einmaligen Feststellung genüge getan sei.

Bei der Beurteilung der Sanktionen, die gegen die NPD verhängt wurden, hat sich das VG Berlin mit der Frage auseinandergesetzt, ob § 31 b S. 1 PartG über seinen Wortlaut hinaus als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein Verschulden voraussetzt. Es tendiert im Ergebnis zum Erfordernis eines schuldhaften Verhaltens der Partei und stellt im Weiteren fest, dass die NPD jedenfalls fahrlässig gehandelt hat. Eine abschlie-

⁴⁶ VG Berlin, Urteil vom 15. Mai 2009, Az. 2 K 39/09.

Bende Entscheidung zum Verschulden war mit-
hin nicht notwendig.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht

Der **Verfassungsgerichtshof in Weimar** hatte über einen von der Thüringer Landtagsfraktion Die Linke angestregtes Normenkontrollverfahren⁴⁷ zu entscheiden, das auf die Überprüfung der §§ 4, 6, 7 des Gesetzes zur Überprüfung der Abgeordneten des Thüringer Landtags auf eine hauptamtliche oder inoffizielle Zusammenarbeit mit Ministerium für Staatssicherheit (MfS) oder dem Amt für Nationale Sicherheit (AfNS) (ThürAbgÜbG) gerichtet war. Das Gesetz sieht eine Überprüfung der vor dem 1. Januar 1970 geborene Abgeordneten ohne ihre Zustimmung vor. Die Überprüfung eines Abgeordneten wird eingeleitet durch den Beschluss mit Zweidrittelmehrheit eines Gremiums, welches aus den Mitgliedern des Vorstands des Landtags besteht. Für die Überprüfung selbst wird dieses Gremium um weitere Abgeordnete des Landtages gemäß § 4 des Gesetzes erweitert, wobei die Stärkeverhältnisse der einzelnen Landtagsfraktionen im Gremium abgebildet werden. Der betroffene Abgeordnete kann eine Person seines Vertrauens als beratendes Mitglied ohne Stimmrecht in das Gremium entsenden. Er hat weiterhin jederzeit Gelegenheit zur Stellungnahme, das Recht auf Akteneinsicht sowie auf eine weitere Überprüfung seines Falles durch den Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der DDR. Die Sitzungen des Gremiums sind geheim und seine Mitglieder zur Verschwiegenheit verpflichtet. Kommt das Gremium nach Auswertung der Unterlagen des Bundesbeauftragten und Erörterung mit dem Betroffenen zu der Überzeugung, der Abgeordnete habe mit dem MfS bzw. dem AfNS zusammengearbeitet und sei daher unwürdig, dem Landtag anzuhören, stellt es dies mit Zweidrittelmehrheit fest, § 6 ThürAbgÜbG. Das Ergebnis der Überprüfung wird nach § 7 ThürAbgÜbG mit den Gründen in öffentlicher

Sitzung des Landtags bekannt gegeben, wobei der Betroffene Gelegenheit zu einer Erklärung erhält.

Das Normenkontrollverfahren hatte keinen Erfolg, das Gericht erklärte die angegriffenen Normen für mit der Landesverfassung vereinbar.

In seiner Begründung stellt das Gericht zunächst fest, das Parlament dürfe grundsätzlich Umstände ermitteln, die seine Vertrauenswürdigkeit berühren und an deren Aufklärung ein entsprechendes öffentliches Interesse besteht. Es verweist dafür auf seine eigene Entscheidung vom 17.10.1997 sowie auf diejenige des Bundesverfassungsgerichts vom 21.05.1996 – 2 BvE 1/95, NJW 1996, 2720. Ein derartiges Recht auf Untersuchung könne auch nach Ablauf einer längeren Zeit seit den relevanten Sachverhalten noch gegeben sein, der Gesetzgeber habe insoweit eine Einschätzungsprärogative.

Auch das Verfahren der Überprüfung sei verfassungsmäßig. Der Status des Abgeordneten gemäß Art. 53 Abs. 1 ThürVerf gebiete die Vertraulichkeit eines Überprüfungsverfahrens sowie die Gewähr, dass alle den Betroffenen belastenden Entscheidungen nicht alleine mit der jeweiligen Regierungsmehrheit getroffen werden können. Auch seien dem Betroffenen Mitwirkungsrechte bei seiner Überprüfung einzuräumen. Weiterhin müsse sichergestellt werden, dass eine negative Entscheidung nur aufgrund einer sicheren Beweislage zustandekomme, welche angemessen zu bewerten sei. Diesen Anforderungen sei durch die Zusammensetzung und die Verfahrensgestaltung des Gremiums Rechnung getragen.

Das Gericht sieht auch die Übertragung der Überprüfung vom Parlamentsplenum auf ein Gremium als verfassungsgemäß an, insbesondere seien keine Kompetenzen des Landtages aus Art. 62 ThürVerf verletzt. Das Gericht argumentiert hier zunächst historisch und verweist auf die Lage zur Entstehung des Gesetzes während der ersten Wahlperiode des thüringischen Landtages. Die Überprüfung durch ein kleines Gremium diene weiterhin dem Schutz des Betroffenen, weshalb auch der Verzicht auf eine Aussprache im Plenum zu akzeptieren sei, und sei auch deshalb zu rechtfertigen, da die Feststellung der Un-

⁴⁷ Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 01. Juli 2009, Verf. 38/06, DÖV 2009, S. 770 f.

würdigkeit für den Betroffenen keine Rechtsfolgen erzeuge, insbesondere nicht sein Landtagsmandat verliere.

Die vier abweichenden Sondervoten gehen von einem Vorbehalt der Verfassung für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Parlaments auf Ausschüsse aus, daher sei zumindest die Feststellung der Unwürdigkeit des Betroffenen als politisch wichtige Entscheidung dem Parlament vorbehalten. Weiterhin sei die Feststellung der Unwürdigkeit selbst eine Verletzung des Abgeordnetenstatus, dass sie nicht geeignet sein das Ziel der Förderung des öffentlichen Vertrauens in das Parlament zu erreichen. Vielmehr sei dafür eine Offenlegung der Fakten ausreichend.

Mit diesem Urteil bekräftigt der Verfassungsgerichtshof von Thüringen seinen 1997 gefundenen Kriterien für die Überprüfung von Abgeordneten und stellt die Konformität des gegenwärtigen Gesetzes mit ihnen fest. Das Urteil ist im Zusammenhang mit der Entscheidung des

Verfassungsgerichtshofs in Weimar, ebenfalls vom 1. Juli 2009⁴⁸, zu sehen. In diesem Organstreitverfahren wehrte sich eine Abgeordnete des thüringischen Landtages gegen einen Beschluss des mit den Aufgaben nach ThürAbgÜpG befassten Gremiums, in dem sie als unwürdig bezeichnet wurde, dem Landtag anzugehören. Sie wandte sich weiterhin gegen den Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beschlusses kurz vor der Kommunalwahl, bei der sie für ein kommunales Amt kandidierte. Das Gericht stellte fest, der habe Beschluss in ihrem Rechte aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf verletzt. Der gegen den Zeitpunkt der Bekanntgabe gerichtete Antrag wurde indes als unzulässig verworfen.

Die Unzulässigkeit des zweiten Antrages ergebe sich aus der Begrenzung des Organstreitverfahrens auf die Geltendmachung von Rechten, die sich aus der organschaftlichen Stellung ergeben. Die Kandidatur für ein kommunales Amt zähle nicht zu diesen Rechten.

In der Begründung führte das Gericht weiter aus, eine Norm, welche Beschränkungen des freien Mandats erlaube, müsse wegen dessen herausragender Bedeutung ein besonders hohes Maß an Bestimmtheit aufweisen. Dieser Anforderung würden die §§ 6 Abs. 1, 7 Absatz 1 S. 1 ThürAbgÜpG gerecht, allerdings verbiete sich unter diesem Gesichtspunkt eine weite Auslegung des Tatbestandes. Die Begrenzung des Untersuchungsauftrages auf eine wissentliche Zusammenarbeit mit Ministerium für Staatssicherheit beziehungsweise dem Amt für Nationale Sicherheit ergebe sich daher aus der entsprechenden Aufzählung im Gesetz. Eine Ausweitung auf Fälle der Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei scheide daher aus.

In einem Sondervotum kommen drei Richter zu einer anderen Auslegung, nach der auch eine Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei eine wissentliche, wenngleich indirekte Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Staatssicherheit darstellen könne und daher vom Untersuchungsauftrag des ThürAbgÜpG erfasst sei.

Der Entscheidung ist beizupflichten: Eingriffe in das freie Mandat dürfen wegen des engen Bezuges zur Volkssouveränität nur streng begrenzt vorgenommen werden und müssen unzweifelhaft vom legitimierenden Willen des Gesetzes getragen werden. Eine Überprüfung der Abgeordneten auch auf eine Zusammenarbeit mit der Kriminalpolizei hin bedürfte daher einer entsprechenden Gesetzesänderung.

Der **Staatsgerichtshof Baden-Württemberg** war im Rahmen eines Organstreitverfahrens⁴⁹ mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit von Regelungen über die Entschädigung von Abgeordneten befasst.

Die Antragsteller sind Mitglieder des Landtages und wenden sich der Sache nach gegen die fehlende Anpassung der Regelungen über die Bezahlung der baden-württembergischen Abgeordneten an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Funktionszulagen für Abgeordnete. Verletzt sehen sich in ihrem Recht auf eine angemessene und der Gleichheit der Abge-

⁴⁸ Az.: 21/06, veröffentlicht in juris sowie in LKV 2009, 376 f.

⁴⁹ Urteil vom 9. März 2009, Az.: GR 1/08, veröffentlicht in juris.

ordneten entsprechende Entschädigung aus Art. 40, Art. 27 Abs. 2 und Abs. 3 VerfBW i.V.m. Art. 3, Art. 28 Abs. 1 S. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG.

Die Anträge wurden als unzulässig verworfen. Das Gericht hatte sich dabei mit der Frage zu befassen, ob ein gesetzgeberisches Unterlassen einen tauglichen Gegenstand für ein Organstreitverfahren darstelle. Diese Frage wurde bejaht, soweit das Unterlassen die Ausübung organ-schaftlicher Rechte des Antragstellers zumindest gefährdet und den Gesetzgeber eine verfassungs-rechtliche Pflicht zum Handeln trifft.

Allerdings sind die Anträge verfristet. Nach § 45 Abs. 3 StGHG muss der Antrag im Organstreit-verfahren innerhalb von sechs Monaten nach Be-kanntwerden der angegriffenen Maßnahme, spä-testens jedoch innerhalb von fünf Jahren gestellt werden. Diese Frist gelte auch für Organstreit-verfahren, welche sich gegen ein Unterlassen richten. Zwar lasse sich der Beginn der Frist nicht für alle Fälle des Unterlassens gleicherma-ßen bestimmen, sie beginne aber spätestens da-durch zu laufen, dass sich der Antragsgegner eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung seiner organ-schaftlichen Rechte für notwendig hält. Eine derartige Weigerung sei spätestens zu dem Zeit-punkt anzunehmen, als der Appell des Landtags-präsidenten vom Mai 2003, eine Neuregelung der Funktionszulagen zu verabschieden, folgen-los blieb, wie sich am nachfolgenden Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 29. Juli 2004 zeigte, als der Gesetzgeber sich zwar mit verschiedenen Aspekten der Entschädi-gung von Abgeordneten auseinandersetzte, dabei jedoch die Funktionszulagen nicht berücksich-tigte. Für die Antragsteller, welche erst nach die-sen Ereignissen Mitglieder des Landtages ge-worden waren, begann zwar die Frist nicht be-reits mit der Weigerung des Gesetzgebers, tätig zu werden, zu laufen. Die Frist wurde aber durch den Erwerb der Mitgliedschaft im Landtag in Gang gesetzt.

Das Urteil des Staatsgerichtshofs ist insofern be-deutsam, als es die bisher in der Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts offen gelassene⁵⁰ Frage nach der Tauglichkeit einer Unterlassung als Gegenstand eines Organstreitverfahrens zu-nächst eindeutig positiv beantwortet und die Antwort auf die schwierige Frage nach dem Be-ginn von Fristen in der Konstellation der Unter-lassung weiter präzisiert hat.

Das **Bundesverfassungsgericht** hatte sich im Rahmen eines Organstreitverfahrens⁵¹ mit Proble-men des Informationsrechts der Abgeordneten und Fraktionen des Bundestages gegenüber der Bundesregierung bezüglich der geheimdienstli-chen Beobachtungen von Abgeordneten zu be-fassen.

Die Antragsteller sind vier einzelne Abgeordnete sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Sie wandten sich gegen die ihrer Ansicht nach unzu-reichende Beantwortung zweier kleiner Anfra-gen durch die Bundesregierung als Antragsgeg-nerin. Die Antragsteller begehrten die Feststel-lung, durch die Antragsgegnerin durch unzurei-chende Antworten auf ihre Kleinen Anfragen in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt worden zu sein. Sie begehrten weiterhin die Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Erteilung der erbetenen Auskünfte. Das Organstreitverfahren hatte teil-weise Erfolg, die Anträge mit verpflichtenden Inhalt wurden hingegen verworfen.

Die Unzulässigkeit von Anträgen mit verpflich-tenden Inhalt ergebe sich aus der auf die Fest-stellung von Kompetenzverletzungen oder -ge-fährdungen gerichteten Natur des Organstreit-verfahrens. Für eine Ausnahme von der Regel haben die Antragsteller nicht dargelegt.

Die Begründetheit der zulässigen Anträge fußt auf dem aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG folgenden Frage- und Informations-recht des Bundestages gegenüber der Bundesre-gierung, an welchem auch einzelne Abgeordnete und Fraktionen nach Maßgabe der Geschäftsord-nung des Bundestages teilhaben. Die korrespon-dierende Antwortpflicht der Bundesregierung

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 120, 82.

⁵¹ 2 BvE 5/06, veröffentlicht außer auf den Seiten des Gerichts im Netz (www.bverfg.de) auch in NVwZ 2009, S. 1092 ff.

werde wiederum etwa durch den Verantwortungsbereich der Regierung oder den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung begrenzt.

So weit die Bundesregierung vorträgt, grundsätzlich nur in den dafür vorgesehenen besonderen Gremien des Bundestages sich zu der Arbeitsweise, der Strategie und dem Erkenntnisstand der Nachrichtendienste des Bundes zu äußern so weit dies geheimhaltungsbedürftig sei, weist das Gericht darauf hin, dass bereits einfachgesetzlich das einschlägige Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstliche Tätigkeit des Bundes (PKGrG) in § 1 Abs. 2 die Informationsrechte des Bundestages unberührt lässt. Auch die Auslegung weiterer Vorschriften des PKGrG stütze dieses Ergebnis. Auch die Information des Ältestenrates des Bundestages durch die Bundesregierung sei nicht geeignet, den Informationsanspruch des Parlaments einzuschränken. Angesichts der Gefahren, welche eine nachrichtendienstliche Beobachtung von Abgeordneten für deren Unabhängigkeit gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und für die Mitwirkung der betroffenen Parteien an der politischen Willensbildung nach Art. 21 Abs. 1 GG habe sowie in Anbetracht des hohen Gewichts dieser Rechtspositionen, gewinne das diesbezügliche Informationsrecht des Parlaments besondere Bedeutung. Soll sich gegenüber diesen Belangen der Geheimnisschutz gleichwohl durchsetzen, so bedürfe es dafür einer besonderen Begründung. Jedenfalls genüge die pauschale Behauptung seitens der Bundesregierung, durch die Beantwortung der Fragen würden Rückschlüsse auf die Tätigkeit der Nachrichtendienste ermöglicht, die deren Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung gefährdeten, diesen Anforderungen nicht.

Auch der Hinweis der Bundesregierung auf die Unmöglichkeit einer Antwort innerhalb der in der Geschäftsordnung des Bundestages vorgesehenen Frist von 14 Tagen gemäß § 104 Abs. 2 HS. 1 gehe fehl, da er die Möglichkeit einer Verlängerung der Frist nach dem zweiten Halbsatz der Normen außer Acht lasse.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gibt dem Frage- und Informationsrecht des Parlaments gegenüber der Regierung eine noch schär-

fere Kontur und stärkt es zugleich gegenüber den teilweise erstaunlichen Einwänden der Regierung. In diesem Zusammenhang sei ausdrücklich auf den Vorwand hingewiesen, eine Beantwortung innerhalb der von der Geschäftsordnung des jeweiligen Parlaments vorgesehenen Frist sei nicht möglich und können daher gänzlich entfallen: Die dem Schutz des Parlaments dienende Frist kann nicht ohne weiteres zu einem Argument gemacht werden, mit dem dessen Informationsrechte abgewehrt werden könnten⁵².

In denselben Themenkreis gehört die Entscheidung des **sächsischen Verfassungsgerichtshofs** vom 5. November 2009⁵³. Antragstellerin in dem Organstreitverfahren ist eine Abgeordnete des sächsischen Landtages, die sich durch eine fehlende beziehungsweise unvollständige Beantwortung ihrer Kleinen Anfragen durch die Staatsregierung in ihren Rechten aus Art. 51 Abs. 1 S. 1 SächsVerf verletzt sah. Der Antrag hatte Erfolg

In der Sache ging es um das Begehren der Antragstellerin, über den Verkauf und die Bewertung von forderungsbesicherten Wertpapieren der Landesbank Sachsen beziehungsweise ihrer Zweckgesellschaften an die Sparkassen; über die den Zweckgesellschaften gewährten Kredite der Landesbank und über die Auswirkungen von Änderungen der Einstufung der Bonität der Zweckgesellschaften durch Ratinggesellschaften sowie über die diesbezüglichen Kenntnisse von Mitgliedern oder Mitarbeitern der Staatsregierung, welche in die Aufsichtsgremien entsandt wurden, informiert zu werden.

Innerhalb des Zeitraums, auf welchen sich die Kleinen Anfragen erstreckten, wurde die Landesbank Sachsen zunächst in eine Aktiengesellschaft umgewandelt und dann durch die Landesbank Baden-Württemberg zunächst übernommen und dann auf diese verschmolzen.

In seiner Urteilsbegründung führte das Gericht aus, das Fragerecht der Abgeordneten und die entsprechende Antwortpflicht der Regierung er-

⁵² Vgl. S. Roßner, Kurzbesprechung VerfGH NRW 7/07 vom 19. August 2008, MIP 15 (2008/09) S. 104 (105 f.).

⁵³ Vf. 133-I-08, veröffentlicht in juris.

gebe sich aus Art. 51 Abs. 1 S. 1 SächsVerf. Die Regierung habe danach Fragen einzelner Abgeordneter oder parlamentarische Anfragen nach besten Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die Staatsregierung als Spitze der Landesverwaltung verfüge über Mittel für eine umfassende Sammlung und Aufbereitung der für die Bewältigung der Staatsaufgaben erforderlichen Informationen. Das Fragerecht solle den Abgeordneten die Teilhabe an diesem Wissen ermöglichen.

Die Antwortpflicht der Regierung sei allerdings begrenzt zunächst unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit; weiterhin durch Kollisionen mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang sowie in thematischer Hinsicht durch die Zuständigkeitsbereiche von Parlament und Regierung.

Die Fragerechte der Abgeordneten beziehen sich auf die zweckmäßige und wirksame Wahrnehmung der Interessen des Gemeinwohls. Daraus ergebe sich, dass auch die mittelbare Staatsverwaltung und die Aufgabenerledigung in Form des Privatrechts vom Fragerecht der Abgeordneten erfasst seien. Allerdings habe die Form der Aufgabenwahrnehmung auch Auswirkungen auf den Auskunftsanspruch der Parlamentarier. Die Verantwortlichkeit der Staatsregierung und mithin das Fragerecht der Abgeordneten können nur so weit reichen, wie die Rechtsordnung der Regierung wiederum Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten einräumt. Dies wirke sich insbesondere auf die Aufgabenwahrnehmung im Wege der mittelbaren Staatsverwaltung beziehungsweise durch privatrechtlich organisierter Einheiten aus. Jedenfalls aber unterliege das Verhalten der Mitglieder der Staatsregierung in Organen selbstständiger juristischer Personen des öffentlichen wie auch des privaten Rechts der Kontrolle des Landtages, soweit ihnen gerade als Teil der Exekutive organschaftliche Rechte zukommen.

Nach diesen Gesichtspunkten sei die Staatsregierung im Rahmen der dem Organstreitverfahren zu Grunde liegenden Sachverhalte zur Auskunft verpflichtet. Dies gelte auch nach der Übernahme der Landesbank Sachsen Landesbank Baden-Württemberg und die Verschmelzung auf diese,

da die Landesbank Baden-Württemberg damit öffentliche Aufgaben des Freistaates Sachsen übernommen habe und insoweit der Rechtsaufsicht Sachsens unterliege. Die Beantwortung der Kleinen Anfragen konnte daher nicht allein mit dem Hinweis auf den fehlenden Verantwortungsbereich der Staatsregierung abgewehrt werden. Auch habe die Antragsgegnerin in ihren Antworten auf die streitgegenständlichen Kleinen Anfragen keine konkreten Darlegungen zu anderen entgegenstehenden Rechtsgütern, insbesondere den in Art. 51 Abs. 2 SächsVerf genannten, gemacht, so dass sich auch hieraus keine Beschränkung der Antwortpflicht ergebe.

Die Entscheidung reflektiert die gestiegene Bedeutung der Aufgabenwahrnehmung durch den Staat in den Formen der mittelbaren Staatsverwaltung und insbesondere denjenigen des Privatrechts. Das Gericht entlässt den Staat auch auf diesem Wege nicht aus seiner demokratischen Verantwortung, sondern akzentuiert die Kontrollrechte des Parlaments. Mit der Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof vom 19. August 2008⁵⁴ steht das vorliegende Urteil in engem thematischen Zusammenhang.

Das **VG Arnsberg** setzte sich im Rahmen eines kommunalverfassungsrechtlichen Streites⁵⁵ mit Fragen der Finanzierung von Fraktionen in Kommunalvertretungen auseinander.

Die Klägerin ist eine zwei Personen umfassende Fraktion, wie sie seit der Neuregelung des § 56 GO NW möglich sind. Sie beantragte festzustellen, der Beschluss über die Regelung von Zuwendungen für die Beschäftigung von Fraktionsmitarbeitern und von Sachzuwendungen an die Fraktionen sei rechtswidrig. Die angegriffenen Regelungen sind Teil der „Richtlinien für die Zuwendungen an die Fraktionen“. Diese sehen zunächst einen Sockelbetrags für alle Fraktionen in Höhe von jährlich 4000 € und weiterhin einen Betrag für jedes der Fraktion angehörenden Mit-

⁵⁴ Veröffentlicht unter www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vgh_nrw/j2008/VerfGH_7_07urteil20080819.html. Vgl. Besprechung von *S. Roßner*, MIP 15 (2008/2009), S. 104 ff.

⁵⁵ Urteil vom 6. März 2009, Az.: 12 k 2300/08, abrufbar unter juris.

glieds in Höhe von jährlich 1000 € vor. Die Regelung über die Zuwendungen für die Beschäftigung von Fraktionsmitarbeitern betrifft lediglich Fraktionen von mindestens drei Mitgliedern und gewährt den großen Fraktionen eine Zuwendung von maximal 52.000 €, den kleinen Fraktionen von maximal 26.000 € pro Jahr. Fraktionen, die aus zwei Personen bestehen, erhalten dementsprechend keine Zuwendung. Ähnlich gehalten ist die Regelung über Sachzuwendungen (Räume und Büromaterial), in deren Genuss wiederum nur Fraktionen von mindestens drei Mitgliedern kommen.

In seiner Urteilsbegründung stellt das Gericht zunächst fest, die Gegenstand der Überprüfung sei nur der Rechtssetzungsakt als solcher, also das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens. Anders als bei der Überprüfung eines Verwaltungsaktes sind dementsprechend subjektive Vorstellungen oder Motive der am Verfahren beteiligten Organe oder Personen unbeachtlich. Aber auch nach diesem Maßstab seien die angegriffenen Regelungen rechtswidrig, da sie gegen den Grundsatz der Chancengleichheit verstoßen. Sie führen im Fall einer Zweipersonenfraktion zu jährlichen Zuwendungen in Höhe von 6000 €, im Fall einer Dreipersonenfraktion hingegen zu jährlichen Zuwendungen in Höhe von 33.000 €, zu denen noch der Wert der sächlichen Zuwendungen zu rechnen ist. Gründe, die eine so gravierende Differenz rechtfertigen würden, seien weder vom Beklagten dargelegt noch sonst - gerade auch im Vergleich zu Dreipersonenfraktionen - ersichtlich. Auch die Erwägung einer Senkung der mit der Gewährung von Fraktionszuwendungen verbundenen Belastung des städtischen Haushaltes könne die vorliegende Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen: Allgemeine Einsparbemühungen dürfen nach dem Grundsatz der Chancengleichheit nicht einseitig zulasten einer bestimmten Gruppe von Fraktionen gehen, sondern müssen gleichmäßig erfolgen.

Das Urteil bekräftigt noch einmal den im Bereich des politischen Wettbewerbs geltenden Grundsatz der sogenannten „gestuften Chancengleichheit“, welcher zwar keine formale Gleichbehandlung der politischen Akteure (hier der Fraktionen) erfordert, Verschiedenbehandlungen

jedoch nur zulässt, soweit sie durch sachnahe Erwägungen gerechtfertigt sind.

Sebastian Roßner, M.A.

5. Wahlrecht

Das **BVerfG**⁵⁶ entschied, dass die Verwendung von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl 2005 nicht mit Art. 38 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG vereinbar war. Dabei stützte das Gericht diese Annahme auf den aus Art. 38 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG enthaltenen Grundsatz der Öffentlichkeit, der gebiete, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Bei der Verwendung von elektronischen Wahlgeräten könne der Bürger die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedoch nicht zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüfen.

Bezüglich von Rechtsschutz gegen die Nichtzulassung von Wahlvorschlägen der NPD für die Ortschaftsratswahlen in Sachsen beschloss das **BVerfG**⁵⁷, dass die beantragte einstweilige Anordnung bereits deshalb nicht erlassen werden könne, weil es zur Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde wegen Nichtzulassung der Wahlvorschläge nicht zuständig sei. Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, könnten nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen und im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden. Im Übrigen fehle eine mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vergleichbare Gewährleistung, die eine Durchsetzung dieser Grundsätze bei allgemeinen politischen Wahlen und Abstimmungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG auf der Ebene der Länder im Wege der Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG ermögliche.⁵⁸ Der

⁵⁶ BVerfGE 123, 39. Siehe im Einzelnen zu der Entscheidung den Beitrag von *Eßer*; Vertrauen ist gut, Nachzählung ist besser, MIP 16 (2010), S. 67 ff., in diesem Heft.

⁵⁷ SächsVerwBl. 9 (2009), S. 211 f.

⁵⁸ Mit derselben Frage beschäftigte sich auch das BVerfG in 2 BvR 1291/09, 03.07.2009: passives Wahlrecht auf

subjektivrechtliche Schutz des Wahlrechts obliege den Ländern vielmehr in ihrem Verfassungsraum allein und abschließend. Ein Rückgriff auf Art. 3 GG scheide auch aus, soweit es um die Chancengleichheit politischer Parteien gehe.

Im Wahljahr 2009 hatte sich das **BVerfG**⁵⁹ mit mehreren Beschwerden gegen die Nichtzulassung von Wahlvorschlägen zur Bundestagswahl auseinanderzusetzen, die sie jedoch als unzulässig verwarf. Hiermit bestätigte das Gericht seine Auffassung, wonach Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen und im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden könnten. Nur so könne ein reibungsloser Ablauf der Parlamentswahl gewährleistet werden. Die Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG durch den Ausschluss von Rechtsschutz vor der Wahl schließt das Bundesverfassungsgericht allerdings nicht bereits kategorisch aus, sondern erklärte die diesbezügliche Beschwerde wegen mangelnder Substantiierung zurück. Es bleibt ist daher nicht auszuschließen, dass sich insbesondere in Bezug auf die Nichtzulassung von Parteien zu Wahlen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes in Zukunft ändert – was zu begrüßen wäre.

In einer weiteren Entscheidung bestätigte das **BVerfG**⁶⁰ seine Rechtsprechung, wonach eine Wahlprüfungsbeschwerde nach dem Ende der Wahlperiode oder der vorzeitigen Auflösung des Bundestages gegenstandslos und damit unzulässig ist, da eine Entscheidung über die Beschwerde keine Auswirkungen mehr auf die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Bundestags haben kann. Allerdings kann abweichend davon auch nach Ablauf der Wahlperiode ein öffentliches Interesse an einer Entscheidung des BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsnormen und die Anwendung des geltenden Wahlrechts bestehen, soweit ein möglicher Wahlfehler über den Einzelfall hinaus grundsätz-

liche Bedeutung hat. Im zu entscheidenden Fall lag dem Gericht nach ein solches öffentliches Interesse jedoch zum einen deshalb nicht vor, weil die Wahlprüfungsbeschwerde in Teilen wegen mangelnder Begründung von Anfang an unzulässig gewesen sei. Insoweit wäre auch vor Ablauf der Wahlperiode keine Sachentscheidung des BVerfG ergangen. Zum anderen entfalle das öffentliche Interesse an einer Sachentscheidung dann, wenn das BVerfG bereits in anderem Zusammenhang die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift oder vom Beschwerdeführer aufgeworfene wahlrechtliche Zweifelsfragen geklärt und der Beschwerdeführer keine Gesichtspunkte vorgebracht hat, die Anlass zu einer abweichenden Beurteilung geben könnten (hier: Entstehung von Überhangmandaten und die Berücksichtigung der Zweitstimmen von Wählern, die in zwei Berliner Wahlkreisen mit ihrer Erststimme jedoch für eine andere Landesliste gestimmt haben, Verbindung von Verhältnis- und Personenwahl, 5-%-Klausel und unzulässige Wahlbeeinflussung durch Bundesregierung). Gleiches gilt, wenn der Mangel durch eine Änderung der Vorschrift zwischenzeitlich behoben wurde oder der Deutsche Bundestag einen vom Beschwerdeführer gerügten Verstoß gegen eine Wahlrechtsnorm bereits im Einspruchsverfahren festgestellt hat (hier: rechtswidrige Datennutzung seitens der CDU für Wahlkampfzwecke; mit anschließender Änderung des Meldegesetzes NRW durch den Landesgesetzgeber).

Das **BVerfG**⁶¹ wies eine Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages, wonach die Bekanntgabe des vorläufigen Ergebnisses der Wahl zum 16. Deutschen Bundestags am 19. September 2005 vor der Nachwahl im Wahlkreis 160 (Dresden I) am 2. Oktober 2005, verfassungsgemäß war, zurück. Obwohl durch die Veröffentlichung der vorläufigen Ergebnisse vor der Nachwahl vergleichsweise präzise Berechnungen angestellt werden konnten, welches Zweitstimmenergebnis in dem Wahlkreis 160 zum Gewinn oder Verlust eines Überhangmandates oder zur Mandatsverschiebung führen würde, sah das Gericht darin keinen

kommunaler Ebene.

⁵⁹ BVerfG 2 BvR 1898/09, BayVBl. 2009, S. 750 ff.; 2 BvQ 50/09, NVwZ 2009, S. 1367 ff.; 2 BvQ 45/09.

⁶⁰ BVerfGE 122, 304.

⁶¹ DÖV 2009, S. 769 ff.

Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl. Zwar hätten die Wähler im Wahlkreis 160 einen Wissensvorsprung dergestalt gehabt, der ihnen die Möglichkeit gab, taktisch zu wählen. Taktische Wahlentscheidungen stellten aber grundsätzlich eine legitime Beteiligung des mündigen Bürgers an der Willensbildung in einem demokratisch verfassten Staat dar. Jedenfalls sei eine eventuell bestehende Beeinträchtigung der Wahlgleichheit aus legitimen Gründen gerechtfertigt. Denn nur die Nachwahl ermögliche den Wählern in den betroffenen Wahlkreisen überhaupt erst die Teilnahme an der Wahl und verwirkliche damit den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Lediglich durch die Möglichkeit, dass die betroffene Partei für ihren ausgefallenen Bewerber einen anderen Bewerber benennen und an dem Wettbewerb um das Mandat teilnehmen kann, wird zudem die Chancengleichheit der Parteien gewahrt. Schließlich fordere der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl das Wahlverfahren in einer Weise zu gestalten, die die öffentliche Kontrolle der Wahlen durch den Bürger erlaubt. Diese Kontrolle sei aber dann erheblich erschwert, wenn die Ergebnisse der Hauptwahl erst nach Abschluss der Nachwahl ermittelt würden. Die ordnungsgemäße Aufbewahrung der Wahlurnen über einen längeren Zeitraum hin in einer für die Öffentlichkeit effektiv nachvollziehbaren Weise zu überwachen, stieße auf kaum überwindliche Schwierigkeiten. Sowohl aus dem Wortlaut des Bundeswahlgesetzes und dem der Bundeswahlordnung lassen sich zudem keine Hinweise darauf entnehmen, dass die Bekanntgabe oder die Ermittlung der vorläufigen Ergebnisse für das gesamte Wahlgebiet erst im Anschluss an die Nachwahl stattfinden dürften. Dies stellte der Gesetzgeber auch mit dem Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394) klar, indem er einen Abs. 4 in § 43 BWG einfügte, wonach im Fall einer Nachwahl das vorläufige Ergebnis der Hauptwahl unmittelbar im Anschluss an die Wahlhandlung der Hauptwahl auf der Grundlage der erfolgten Stimmabgaben zu ermitteln und bekannt zu geben ist.

Der **VerfGH NRW**⁶² entschied, dass das Gesetz über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen (KWahlZG) vom 24. Juni 2008 mit demokratischen Grundsätzen insoweit unvereinbar und nichtig sei, als hiernach bereits die Neuwahlen auf kommunaler Ebene für die erst am 21. Oktober 2009 beginnende Kommunalwahlperiode am Tag der Europawahl (7. Juni 2009) stattfinden sollten. Zutreffend begründete das Gericht das Urteil damit, dass es einem demokratischen Grundsatz entspreche, dass zwischen Wahl und Konstituierung neu gewählter Volksvertretungen äußerstenfalls drei Monate liegen dürften.

Nachdem anschließend der 30. August 2009 als neuer Termin für die Kommunalwahl festgelegt wurde, hatte der **VerfGH NRW**⁶³ im Rahmen einer Organstreitigkeit diese Terminierung zu überprüfen. Nach Ansicht des VerfGH NRW verstieß die Terminierung des 30. August 2009 jedoch weder gegen das rechtsstaatliche Willkürverbot noch verletzte die Festlegung die Antragsteller in ihrer Chancengleichheit als politische Partei. Zum einen hätten für die Bestimmung des 30. August 2009 als Wahltermin sachliche Gründe vorgelegen (Sicherung der Eigenständigkeit der Wahl, Vermeidung der Überlagerung kommunalpolitischer Themen durch die Bundespolitik, Berücksichtigung der Ferientermine, Annäherung zum angestrebten gemeinsamen Termin von Europa- und Kommunalwahl). Zum anderen seien von der Festlegung eines Wahltermins alle politischen Gruppierungen und Wahlbewerber gleichermaßen betroffen, wodurch eine rechtlich relevante Veränderung der vorgefundenen Wettbewerbslage ausscheide.

In einem weiteren Urteil erklärte der **VerfGH NRW**⁶⁴ im Wege des Normenkontrollverfahrens den Wegfall der Stichwahl bei der Bürgermeister- und Landratswahl durch die Neuregelung des § 46 c Abs. 2 S. 2 KWahlG NRW für vereinbar mit der Landesverfassung NRW, insbesondere mit dem Demokratieprinzip. Der Gesetzgeber habe insofern die Grenzen seines ihm zustehen-

⁶² VerfGH 24/08, DÖV 2009, S. 676.

⁶³ VerfGH 3/09.

⁶⁴ VerfGH 2/09.

den Gestaltungsspielraums nicht überschritten. Die demokratische Legitimation eines Bürgermeisters oder Landrates und die politische Gestaltungsmacht des Bürgers seien auch bei einer Wahl mit der relativen Mehrheit der Wahlberechtigten hinreichend gewährleistet; auch verletze die Neuregelung weder den Grundsatz der Wahlgleichheit noch den Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, da alle Wahlbewerber dieselbe Chance hätten, die relative Mehrheit zu gewinnen. Allerdings erkennt das Gericht an, dass es einer Beobachtung bedarf, ob das nunmehr bestehende Wahlsystem die demokratische Legitimation auch in Zukunft hinreichend vermittelt. Bei wesentlicher Veränderung der tatsächlichen oder normativen Grundlagen könne sich dementsprechend eine hinsichtlich der Zulässigkeit der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in nur einem Wahlgang abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben.

Der **StGH Wiesbaden**⁶⁵ beschloss, dass mit der Auflösung des Landtages eine Wahlprüfungsbeschwerde gegenstandslos und die Fortführung eines anhängigen Verfahrens daher unzulässig werde. Denn im Wahlprüfungsverfahren sei ausschließlich über die richtige Zusammensetzung des Parlamentes und nur insoweit über die Gültigkeit der Wahl zu entscheiden. Ab der Auflösung entfalle daher der Prüfungsgegenstand; eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes über eine Wahlprüfungsbeschwerde könne keine Auswirkung auf die Zusammensetzung des nicht mehr existierenden Landtages haben. Die Frage, ob der Staatsgerichtshof befugt ist, die im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde erhobenen Rügen auch nach der Auflösung des Landtages oder nach Ablauf einer Legislaturperiode zu prüfen, ließ das Gericht vorliegend offen, da das dafür zumindest erforderliche öffentliche Interesse an einer Sachentscheidung hier nicht bestehe.⁶⁶

Das **VerfG Schleswig-Holstein**⁶⁷ erklärte in mehreren Beschlüssen Anträge auf Erlass einer

einstweiligen Anordnung für unzulässig, soweit sich dieser gegen Entscheidungen und Maßnahmen im Wahlverfahren richtet und damit eine vorverlegte Wahlprüfung zum Ziel hat. Denn nach der gesetzgeberischen Konzeption sei Rechtsschutz nur aus den Vorschriften über die Wahlprüfung, die spezieller und vorrangig sind zu erreichen – und zwar erst nach Durchführung der Wahl und der sich anschließenden Wahlprüfung durch den Landtag.

Mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer 5 % Sperrklausel für die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung beschäftigte sich der **StGH Bremen**.⁶⁸ In Anschluss an das Urteil des BVerfG zur Einführung einer 5 % Klausel bei den Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2008⁶⁹ begründete das Gericht seine Entscheidung mit einem erheblichen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Wahlbewerber. Nur eine mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende erhebliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane könne eine solche Klausel rechtfertigen, sei hier aber nicht zu befürchten gewesen. Auch die Besonderheit, dass aufgrund der Teilidentität einer Gemeindevertretung mit dem Landesparlament innerhalb eines Landes zwei nicht übereinstimmende Kommunalwahlregeln existierten, rechtfertige wegen der Intensität des Eingriffs die Wiedereinführung der 5 % Klausel nicht. Prozessual beschäftigte sich das Gericht zudem mit der Frage einer präventiven Normenkontrolle, da die Wiedereinführung der 5 % Klausel sich erst in einem Gesetzesentwurf befand. Das Gericht entschied jedoch, dass eine präventive Normenkontrolle dann zulässig sei, wenn der zu beurteilende Entwurf bereits eine genaue, feststehende, am Maßstab der Verfassung messbare Formulierung gefunden habe und absehbar sei, dass das Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel der Verabschiedung der Norm fortgeführt werden soll, wenn der Staatsgerichtshof die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Verfassung feststelle. Eine Entscheidung „auf Vorrat“ sei hingegen nicht zulässig.

⁶⁵ LKRZ 2009, S. 413 ff.

⁶⁶ Siehe dazu die Entscheidung des BVerfG: BVerfGE 122, 304.

⁶⁷ LVerfG 4/09, NordÖR 2009, S. 450; LVerfG 5/09.

⁶⁸ DÖV 2009, S. 721 f.

⁶⁹ BVerfGE 120, 82.

Mit Beschluss des **BayVGH**⁷⁰ bestätigte der Senat die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtes, dass die Befangenheitsregelungen in den Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzen den Vorschriften in dem BayVwVfG und der GO vorgehen und keine Regelungslücke vorliegt, die eine entsprechende Anwendung rechtfertigen würde. Im zugrunde liegenden Fall klagte ein Bürger gegen die Feststellung des Wahlausschusses, dass er bei der durchgeführten Wahl eigentlich nicht wählbar gewesen sei und die auf ihn entfallenen Stimmen daher ungültig seien. Den Beschluss hielt der Kläger unter anderem deshalb für fehlerhaft, weil die Ehefrau eines Mitglieds im Wahlausschuss Nachfolgerin des Klägers im Gemeinderat wurde. Nach Art. 5 Abs. 2 S. 4 i.V.m. Abs. 1 S. 4 GLKrWG kann als Mitglied des Wahlausschusses nicht berufen werden, wer als sich bewerbende Person aufgestellt ist, für diese Wahlen eine Aufstellungsversammlung geleitet hat oder für diese Wahlen Beauftragter eines Wahlvorschlags oder dessen Stellvertretung ist. Der Gesetzgeber war sich also der Möglichkeit etwaiger Interessenkonflikte bewusst, hat jedoch nur für sich bewerbende oder auf sonstige Weise im Vorfeld der Wahl tätige Personen, nicht jedoch für deren Angehörige einen Ausschluss für erforderlich gehalten. Da der Gesetzgeber die Befangenheitsproblematik erkannt, aber darauf verzichtet hat, eine dem Art. 49 Abs. 1 GO entsprechende Regelung aufzunehmen, liege keine Regelungslücke vor. Außerdem fehle es wegen der Unterschiede zwischen Gemeinderat und Wahlausschuss an einer für eine Analogie erforderliche vergleichbare Interessenlage.

Angriffsgegenstand in einem von einer politischen Partei vor dem **SächsVerfGH**⁷¹ geführten Organstreitverfahren war unter anderem die Regelung des § 6 b Abs. 3 S. 1 KomWG SN, wonach bei Kommunalwahlen künftig nur noch im Landtag aufgrund eigenen Wahlvorschlags vertretene Parteien von dem Erfordernis ausgenommen sind, Unterstützungsvorschriften beizubringen. Auch wenn die politischen Parteien in der

Verfassung von Sachsen nicht als mögliche Beteiligte des Organstreits genannt sind, nahm das Gericht die Antragsbefugnis unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG an, weil es hier bei der rechtlichen Ausgestaltung der Zulassungsvoraussetzungen für Wahlvorschläge um die Chancengleichheit der Parteien gehe, also um ein Recht, dass sich aus dem besonderen verfassungsrechtlichen Status der Parteien ergibt. Die die im Landtag vertretenen Parteien privilegierende Vorschrift des § 6 b Abs. 3 S. 1 KomWG SN sei jedoch am Maßstab des Art. 21 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn das Unterschriftenquorum diene dem legitimen Zweck, nur solche Wahlvorschläge zuzulassen, von denen angesichts der Unterstützung durch Wahlberechtigte vermutet werden kann, dass hinter ihnen eine politisch ernst zu nehmende Gruppe steht. Im Hinblick darauf stelle es keinen Verstoß gegen Wahlrechtsgrundsätze bzw. gegen die Chancengleichheit dar, wenn der Gesetzgeber hinsichtlich der für die Zulassung von Wahlvorschlägen erforderlichen Unterstützungsvorschriften zwischen Parteien differenziert, die bereits in der betreffenden kommunalen Volksvertretung oder im Landtag vertreten sind, und solchen die dieses Ziel noch anstreben. Denn der Wahlerfolg einer Partei bei vorangegangenen Wahlen könne regelmäßig als geeigneter Anknüpfungspunkt für das Vorliegen des erforderlichen Rückhalts unter den Wahlberechtigten angesehen werden. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.⁷²

Das **OVG Münster**⁷³ stellte in seinem Urteil zum einen fest, dass das Mandatsprüfungsverfahren nach § 44 Abs. 1 KWahlG, der dem Wortlaut nach nur eingreift, wenn bei einem Vertreter die Voraussetzungen seiner Wählbarkeit nach der Wahl weggefallen sind, analog anwendbar ist auf den Fall, dass dieser Mangel der Wählbarkeit schon im Zeitpunkt der Wahl bestand, aber kein entsprechendes Wahlprüfungsverfahren durchgeführt wurde. Zum anderen entschied das Gericht, dass es verfassungsrechtlich unbedenklich sei, dass das Kommunalwahlrecht für die Frage, an

⁷⁰ BayVBl. 2009, S. 600 ff.

⁷¹ Urteil vom 30.01.2009, - Vf. 74-I-08 -, DVBl 2009, S. 540.

⁷² Vgl. etwa BverfGE 12, 135 (137).

⁷³ DVBl. 2009, S. 1467.

welchem Ort jemand wählbar ist (§ 12 Abs. 1), bei einem verheirateten Familienangehörigen auf die von der Familie vorwiegend benutzte Wohnung im Sinne des § 16 Abs. 1 Meldegesetzes NRW abstellt; ein Verstoß gegen die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sei hierin ebenso wenig zu sehen wie ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1, Art. 3 und Art. 11 GG.

Das **OVG des Saarlandes**⁷⁴ führte in seinem Beschluss aus, dass der Ermessensausübung der Gemeinden in den letzten sechs Wochen vor dem jeweiligen Wahlkampf bei der Erteilung von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen aus verfassungsrechtlichen Gründen enge Grenzen gezogen sind: Den Parteien müssen angemessene und wirksame Wahlwerbemöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Allerdings bleibe es im Rahmen eines beschränkten Ermessens den Gemeinden überlassen, auf welche Weise sie diesem Gebot Rechnung tragen.

Mit den Anforderungen, die an das Neutralitätsgebot von Amtsträgern zu stellen sind und den Voraussetzungen, unter denen Einwirkungen von privater Stelle als unzulässige Wahlbeeinflussung anzusehen sind, beschäftigte sich das **OVG Lüneburg**.⁷⁵ Es stellte fest: Ein Schreiben des bisherigen ehrenamtlichen Bürgermeisters an Erstwähler sei keine unzulässige Wahlbeeinflussung, soweit darin nicht das Amt im Vordergrund stehe, sondern die Aufforderung zur Wahlbeteiligung. Auch begründe eine falsche Darstellung einer Wahlbewerberin keine unzulässige, einen Wahlfehler begründende Wahlbeeinflussung. Eine zu berücksichtigende Wahlbeeinflussung durch Dritte liege nämlich nach der Rechtsprechung des BVerfG nur dann vor, wenn durch die beanstandete Einwirkung auf die Wählerwillensbildung in erheblichem Maße gegen die Grundsätze der Freiheit oder Gleichheit der Wahl verstoßen werde, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr oder des Ausgleichs bestanden hat. Selbst gesetzeswidriges Handeln Privater führe nicht in jedem Fall zu Wahlfehlern. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl schütze den Bürger nicht vor Beeinflus-

sungen, die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit trotz des bestehenden Wahlheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen, wenn darüber eine öffentliche Diskussion stattfindet und der Wähler durch freie Entscheidung auf diese Beeinflussung reagieren könne. Aus demselben Grund wäre wohl auch eine aufgrund der Veröffentlichung von Wahlergebnissen vor Ablauf der Wahl eingereichte Beschwerde ohne Erfolg.

Das **OVG des Landes Sachsen-Anhalt**⁷⁶ beschloss über verschiedene Wahlfehler bei einer Bürgermeisterwahl und deren wahlrechtlicher Erheblichkeit. Der Entscheidung lag die vorzeitige Auswertung von Briefwahlunterlagen durch nach den Wahlvorschriften unzuständige Personen (Mitwirkung von Mitgliedern des Wahlausschusses anstatt von zwei Beisitzern des Wahlvorstandes) zu Grunde. Zwar könne nach Auffassung des Gerichts die Auswertung durchaus an Mitglieder des Wahlausschusses als Kontrollorgan delegiert werden, allerdings liege eine Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl vorliegend hierin, dass keine ausreichende Bekanntgabe über die Vorzeitigkeit der Behandlung der Briefwahlunterlagen und den Ort, an dem dies geschehen sollte, stattfand. Außerdem stelle es einen Verstoß gegen die Verfahrensvorschriften dar, wenn sich Briefwahlunterlagen nach der Übergabe durch den Gemeindevorstand an den Wahlvorstand für einen nicht nur völlig unerheblichen Zeitraum in der alleinigen Verfügungsgewalt eines der Mitglieder des Wahlvorstandes befinden. Für die Anforderungen an die Kausalität des Wahlfehlers für das Ergebnis der Wahl knüpfte das Gericht an seine Rechtsprechung aus dem Jahr 2005⁷⁷ an. Gem. dem Wortlaut von § 52 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LKW LSA ist eine Einwendung gegen eine Wahl nur dann begründet, wenn dieser ein Tatbestand zugrunde liegt, der so schwerwiegend ist, dass bei einwandfreier Durchführung der Wahl ein wesentlich anderes Wahlergebnis zustande gekommen oder festgestellt worden wäre. Bei einer nah am Wortlaut orientierten Auslegung würden aber eine erhebliche Zahl von Wahlfehlern, bei denen

⁷⁴ ZfSch 2009, S. 477 ff.

⁷⁵ NdsVBl. 2009, S. 137 f.

⁷⁶ LKV 2009, 232 f.

⁷⁷ Urteil vom 14.06.2005, Az.: 4 L 125/05, JMBl LSA 2005, 315-318 (Leitsatz und Gründe).

eine Feststellung der Kausalität von vornherein ausgeschlossen ist, nicht berücksichtigt werden. Von daher sei die Vorschrift dahingehend auszulegen, dass es auch schon ausreichen kann, wenn nach hinreichender Wahrscheinlichkeit durch die geltend gemachte Rechtsverletzung die gesetzmäßige Zusammensetzung der zu wählenden Körperschaft bzw. das Ergebnis der Einzelwahl berührt sein kann. Eine hinreichende Wahrscheinlichkeit liege dann vor, wenn eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende, also nicht nur theoretische Möglichkeit besteht, dass sich der Wahlfehler auf das konkrete Wahlergebnis ausgewirkt haben kann. Mit diesen Kriterien schließt sich das Gericht der ständigen Rechtsprechung zu der Bestimmung der Mandatserheblichkeit im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde an. In Abweichung davon ließ das Gericht im vorliegenden Fall aber eine abstrakte Möglichkeit der Gefährdung des Wählerwillens durch Manipulation für die Annahme einer Ergebnisrelevanz ausreichen, da gerade Verfahrensvorschriften verletzt worden seien, die die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge sicherten und nicht nur kurzfristig oder in geringfügiger Weise verletzt wurden und das Wahlergebnis zudem knapp ausfiel.

Um die Möglichkeit von präventivem Rechtsschutz bezüglich des aktiven Wahlrechtes ging es in einem Beschluss vom **VG Saarlouis**.⁷⁸ Hier stellte das Gericht fest, dass die in den Wahlvorschriften (§§ 13 LWG bzw. 22 BWO) enthaltenen Rechtsbehelfe dann nicht zu einem Ausschluss verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes führten, wenn es um eine künftige, nicht unmittelbar bevorstehende Wahl geht.

Das **VG Greifswald**⁷⁹ erklärte die Kommunalwahlen auf der Insel Hiddensee deshalb für ungültig, weil der Bürgermeister in amtlicher Funktion in einer Gemeindevertretersitzung vor der Wahl darauf hinwies, er übernehme persönlich für die Bewohner die Fahrtkosten mit dem Inselbus zum Wahllokal. Nach Ansicht des Ge-

richts konnte nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Wähler durch diese Aussage bei ihrer Wahlentscheidung beeinflussen ließen. Demnach habe der wiedergewählte Bürgermeister im Vorfeld der Wahl seine Neutralitätspflicht verletzt.

Das **LG Nürnberg-Fürth**⁸⁰ wies den Antrag eines Parteimitglieds auf Erlass einer einstweiligen Verfügung mit dem Inhalt festzustellen, dass die auf dem Sonderparteitag getroffenen Beschlüsse zur Neubesetzung des Bundesvorstandes unwirksam sind und die Bundesvorsitzende sowie der Schatzmeister einstweilig aus ihren Ämtern enthoben und ihnen ihre Mitgliedschaftsrechte genommen werden, zurück. Obwohl die Bundesvorsitzende grob satzungswidrig gehandelt habe und Maßnahmen getroffen habe, die mit den Statuten der Partei nicht zu vereinbaren seien, indem sie auf einem Sonderparteitag wegen Meinungsverschiedenheiten zunächst den Saal räumen ließ und nach Wiedereintritt zunächst feststellte, dass der Parteitag nicht beschlussfähig war, um dann den Parteitag für beendet zu erklären, ihn erneut zu eröffnen und in der Folge die Wahlen zu einem neuen Bundesvorstand durchzuführen, liege dennoch weder ein Verfügungsgrund noch ein Verfügungsanspruch vor. Die Eilbedürftigkeit lehnte das Gericht zutreffend ab, weil es dem Antragsteller zumutbar und möglich war, dass von der Partei eingerichtete Schiedsgericht wegen der Anfechtung der streitgegenständlichen Wahlen anzurufen. Für einen Verfügungsanspruch sei zu berücksichtigen, dass den ordentlichen Gerichten im Hinblick auf die Überprüfung parteipolitischer Maßnahmen nur eine eingeschränkte Prüfungskompetenz zukommt. Staatliche Gerichte sind deshalb dazu gehalten, Maßnahmen und Entscheidungen nur auf eine Billigkeits- und Willkürprüfung zu beschränken. Im vorliegenden Fall sei das Handeln der Bundesvorsitzenden jedoch trotz Satzungswidrigkeit nicht als grob unbillig, willkürlich und eklatant sittenwidrig einzustufen, so dass ein Eingreifen des staatlichen Gerichtes von Nöten wäre. Bezüglich des Antrages, die Mitgliedschaftsrechte der Bundesvorsitzenden und des Schatzmeisters ruhen zu lassen, trete hinzu, dass für eine solche Maß-

⁷⁸ NVwZ-RR 2009, S. 892.

⁷⁹ Az.: 2 A 927/09 (unveröffentlicht). Gegen diese Entscheidung wurde Rechtsmittel eingelegt, Az.: 2 L 177/09.

⁸⁰ Az.: 9 O 6586/09 unveröffentlicht.

nahme nach Art. 9 Abs. 2 der Bundessatzung die qualifizierte Voraussetzung eines schweren Schadens der Partei Voraussetzung ist, der hier nicht zu erkennen war.

Dr. Christina Hientzsch

Rezensionen

W. Schreiber: BwahlG – Bundeswahlgesetz - Kommentar, 8. völlig neu bearbeitete Auflage, Carl-Heymanns-Verlag, Köln 2009. XXIV, 1125 Seiten, 148,00 €, ISBN 978-3452269485

Wahlrecht ist eine sensible, eine wechselhafte und eine politische Materie. Sensibel macht das Wahlrecht seine besondere Aufgabe für die Demokratie, die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien des Wahlrechts zu konkretisieren und abzusichern: Freiheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit und Allgemeinheit der Wahl sowie die Öffentlichkeit des Wahlverfahrens (BVerfG v. 03.03.2009, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07). Unvermeidbar sind Konflikte zwischen diesen Grundsätzen, die sorgsam optimiert werden müssen. Immer wieder zeigt die Praxis des Wahlrechts Ungereimtheiten auf, die belegen, dass Anomalien oder Verstöße gegen die Wahlgrundsätze der Verfassung nicht in das Reich theoretischer Modelle gehören. Die Urteile des BVerfG zum Einsatz von Wahlcomputern (BVerfG, a.a.O.) und zum Effekt des „negativen Stimmgewichts“ (BVerfGE 121, 266) belegen dies. Dies macht das Wahlrecht zu einer politischen Materie: der Gesetzgeber wird ständig durch das BVerfG angehalten, Anpassungen vorzunehmen.

„Trocken“ ist das Wahlrecht also nicht – umso größer ist die Herausforderung und Erwartung an einen Wahlrechtskommentar. *Schreiber*, der seinen Kommentar nunmehr in der 8., vollständig neu bearbeiteten Auflage vorgelegt hat, wird diesen Herausforderungen gerecht. Die Voraufgabe stammt von 2002. Wegen der außerordentlichen Bundestagswahl 2005 war Schreiber gehindert, wie sonst üblich im Vierjahresabstand, eine Neuauflage vor der Wahl vorzulegen. Umso umfassender aktualisiert ist die vorliegende, 8. Auflage.

Das Werk ist auf der Höhe der jüngsten wesentlichen Wahlrechtsänderungen, vor allem dem Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17.03.2008 sowie Anpassungen der Bundeswahlordnung sowie den zitierten Entscheidungen des BVerfG. Der Kommentar bleibt seinem im Vorwort der Erstauflage 1975 formu-

lierten Anspruch treu, sich auf die Wahlrechtsdogmatik zu konzentrieren: Theoretische Diskussionen und Abhandlungen zu Systemfragen des Wahlrechts nehmen nicht Überhand. Der wissenschaftliche Anspruch ist gleichwohl und gerade deshalb hoch. Auch mangels vergleichbarer Werke bleibt der Kommentar Standardwerk des Wahlrechts.

In rein rechtspolitische Diskussion gleitet *Schreiber* nicht ab, obwohl das Wahlrecht, wie gerade das Vorfeld zur Wahl des 17. Bundestages 2009 gezeigt hat, genügend Stoff für eine solche Versuchung böte. Gleichwohl ist das Werk zu zurückhaltend dort, wo die Wahlrechtsdogmatik gegenwärtig in Bewegung ist und rechtspolitische Erwägungen systembildend, also relevant für die Entwicklung der Dogmatik sind.

Verfestigt hat sich etwa die Dogmatik der Wahlkreiseinteilung. Hier ist das Eingehen auf rechtspolitische Argumente nicht nötig. Die nach einer vormaligen „Soll“-Regelung nun zwingende Zuteilung von Wahlkreisen an die Bundesländer gemäß Saint-Laguë/Schepers (§ 3 I Nr. 2 BWahlG) stellt *Schreiber* zutreffend in den Zusammenhang der Wahlgleichheit der Bürger und der Chancengleichheit der politischen Parteien (§ 3 Rn. 14).

Gleiches gilt für die Änderung des § 6 II BWahlG (Saint-Laguë/Schepers bei der Mandatzuteilung). *Schreiber* stellt sie in den Zusammenhang der vorher praktizierten Verfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer. Zutreffend wird Saint-Laguë/Schepers, welches etwa das sog. *Alabama-Paradoxon* ausschließt, als „erfolgswertoptimale“ Sitzzuteilungsmethode beurteilt (§ 6 Rn. 18). Wohl zu zurückhaltend ist er mit der Messung dieser Methoden am Verfassungsrecht; dies seien Fragen „rechtstechnischer Effizienz“ (ebd.).

Als Gratwanderung erweist sich die Behandlung des Beschlusses des BVerfG zur Problematik „negatives Stimmgewicht“, verursacht durch die landesbezogene Zuteilung von Überhangmandaten. Das BVerfG hat die bestehenden Regelungen der §§ 6 V, 7 III 2 BWahlG für verfassungswidrig erklärt, soweit das Zusammenwirken bei-

der Vorschriften zu einem negativen Stimmgewicht führt (BVerfG, a.a.O.). Da dieser Effekt systemimmanent ist und immer im Zusammenhang mit ausgleichslosen Überhangmandaten eintritt, bedarf es einer vollständigen Entzerrung dieser Vorschriften. *Schreiber* stellt die in der Diskussion befindlichen Änderungsmodelle vor. Zutreffend ist, dass unter den vom BVerfG genannten Modellen letztlich nur ein aktueller Alternativentwurf (BT-Drs. 16/11885) als verfassungsrechtlich und politisch tragfähig übrigbleibt (§ 6 Rn. 34). Er optimiert die Ziele gleichheitsbedingter Formalisierbarkeit und Stetigkeit der Mandatszuteilung sowie föderale Belange.

Dass dieser Entwurf faktisch alternativlos ist, rückt die Fristsetzung des BVerfG (Nachbesserung bis zum 30.06.2011) in ein neues Licht. Der Abbruch eines Gesetzgebungsverfahrens, der jedenfalls zu einem verfassungskonformen Provisorium schon zur Wahl des 17. Bundestages geführt hätte, erscheint verfassungsrechtlich problematisch. Einer Stellungnahme enthält sich *Schreiber* – trotz Umstrittenheit dieser Frage (vgl. die Stellungnahmen *Mahrenholz*, *Meyer* v. 29.04.2009 vor dem Innenausschuss des BT, A-Drs. 16(4)/592 B, 16(4)/592 D). Hinzu tritt, dass die aktuelle Regelung ausgleichsloser Überhangmandate die aktuelle Bundestagsmehrheit deutlich verbreitert hat; sie hätte auch zu einer reinen „Überhangmehrheit“ führen können. Auch nach dem genannten Urteil des BVerfG bestehen hier Ungereimtheiten mit Vorgaben des Verfassungsrechts, die hätten aufgegriffen werden sollen.

Die von *Schreiber* angemerkte „Komplexität“ einer Wahlrechtsänderung hätte den Bundestag nicht gehindert, zur Wahl 2009 ein verfassungskonformes Provisorium zu schaffen (vgl. § 6 Rn. 34 a. E.) und die ausführliche Beschäftigung mit Schwächen und Vorzügen alternativer Sitzzuteilungsmodelle auf die 17. Wahlperiode zu verschieben. Wie es derzeit erscheint, ist nicht gesichert, dass selbst die Frist des 30.06.2011 eingehalten werden wird. Mindestens als Lehrstück für die sensible Frage des Verhältnisses zwischen Verfassungsgericht und Gesetzgeber in von Art. 20 I, 38 GG überformten Wahlrechtsfragen wäre eine verfassungsrechtliche Würdigung der rechtspolitischen Lage begrüßenswert gewesen.

Schreiber greift neuere Diskussionen und Entwicklungen zu einer Erweiterung des Personenkreises der Wahlberechtigten auf (§ 12). Beizupflichten ist seiner Beurteilung der jüngeren Diskussionen zur möglichen Einführung eines Kinder- oder Elternwahlrechts: alle diskutierten Vorschläge sind letztlich wegen Verstoßes gegen Art. 20 I, 38 I 1 (Unmittelbarkeit) sowie Art. 79 III GG verfassungsrechtlich undurchführbar (§ 12 Rn. 10).

Nicht unproblematisch ist schließlich die weiterhin vertretene Auffassung, das Wahlprüfungsverfahren als rein objektiv-rechtliches Verfahren (§ 49 Rn. 4, 34) anzusehen. Die Lesart des Art. 41 GG als verdrängende Spezialnorm zu Art. 19 IV GG erscheint differenzierbar, jedenfalls im Hinblick auf schwere Rechtsschutzlücken im Vorfeld der Wahl (Nichtzulassung politischer Parteien). Im Nachgang der Wahl schwächt die strikte Zurückdrängung subjektiven Rechtsschutzes auch die objektiv-rechtliche Kontrolle des Wahlverfahrens und der Wahlgesetzgebung (dazu umfassende Nw. in § 49 Fn. 7).

Hilfreich für die Handhabung des Kommentars sind wie gewohnt ein Anhang der einschlägigen Normen jenseits des BWahlG sowie ein umfassendes Sach- und Schrifttumsverzeichnis. Sie runden seine hohe praktische inhaltliche Qualität ab. Das Werk ist mit großem Abstand Standardreferenz für die Praxis des Wahlrechts, aber auch für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den im Kommentar vertretenen dogmatischen Positionen.

Marcus Hahn-Lorber

M. Cordes: Medienbeteiligung politischer Parteien – Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Unternehmensbeteiligungen politischer Parteien in Presse, Rundfunk und Neuen Medien, Cuvillier Verlag, Göttingen 2009, 399 Seiten, 40,00 €, ISBN 978-3-86727-884-3

Das Buch „Medienbeteiligung politischer Parteien – Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Unternehmensbeteiligungen politischer Parteien in Presse, Rundfunk und Neuen Medien“ von *Cordes* setzt sich, wie bereits der Titel ver-

rät, mit dem Problem der Medienbeteiligung durch politische Parteien auseinander. Dieses wurde in den vergangenen Jahren viel diskutiert¹ und fand in wesentlichen Punkten seinen Abschluss in der Entscheidung des BVerfGs vom 12.03.2008². Für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten wurde die Beteiligung an Medienunternehmen immer wieder insbesondere unter dem Aspekt der Staatsferne von Medienunternehmen und der Gefahr der verschleierte Einwirkung auf die Willensbildung des Volkes. In seiner Entscheidung dazu verwarf das BVerfG ein absolutes Verbot der Beteiligung von Parteien³ und unterstellte sie ausdrücklich dem Grundrechtsschutz von Art. 5 Abs.1 Satz 2 iVm. Art 21 GG. Eine Beschränkung der Einflussnahme erachtete es für zulässig, wobei das Gericht die Frage nach der Grenze für eine Einflussnahme aber der Politik über-, und damit letztlich unbeantwortet ließ.

Das Buch von *Cordes* erschien undankbarer Weise ein Jahr nach diesem Urteil, was viel Diskussionsstoff verwarf, und auch nach Veröffentlichung der Abhandlung von Hendrik Reffken⁴ über die gleiche Thematik, so dass seine Arbeit nun leider nicht mehr viel Neues beizutragen vermag.

Cordes widmet sich in seinem Buch ausschließlich der Fragestellung nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Medienbeteiligung politischer Parteien. Dem Thema angemessen bildet er die Bandbreite der wissenschaftlichen Forschung zur Institution Partei ab. Sinnvoll zeigt er dabei das fächerübergreifende Spektrum dieser Thematik zwischen Politikwissenschaft und Recht, also den tatsächlichen Gegebenheiten und ihrem abstraktem Rahmen, auf, indem er den

ersten Teil seiner Arbeit einer Bestandsaufnahme der aktuellen Beteiligung von Parteien an Medienunternehmen widmet und anschließend in einem zweiten Teil eine verfassungsrechtliche Einordnung und Beurteilung vornimmt. Dazu zieht er sowohl politologische als auch rechtswissenschaftliche Literatur und Reaktionen in der Öffentlichkeit für einen vollumfänglichen Überblick heran. Auch arbeitet der Autor den Forschungsstand umfassend auf und widmet der Darstellung von Diskussionen und Meinungen einen breiten Teil seiner Arbeit. In einigen Punkten, so beispielsweise hinsichtlich der Grundrechtsfähigkeit von Parteien oder ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung, erscheint die Darstellung aber angesichts der gefestigten Rechtsprechung dazu und der bereits umfänglichen Aufarbeitung in der Literatur etwas zu ausführlich und abschweifend.

Einen interessanten Aspekt bei der Beurteilung der Gefährlichkeit von Medienbeteiligungen durch Parteien wirft der Autor mit der Frage nach dem Verbreitungsgrad und -gebiet von Medien auf, an denen Parteien beteiligt sind. Eine ausführliche Darstellung könnte Aufschluss darüber geben, ob die befürchtete Einmischung der Parteien in die Meinungsbildung der Bevölkerung über die Medien, an denen sie beteiligt sind, wirklich geeignet ist, einen Gefährdungsgrad zu erreichen. Leider folgen dazu letztlich nur allgemeine Fragestellungen und die Vermutung, dass Parteien, die sich an regional zentrierten Medien kumulativ beteiligen, vermehrten Einfluss ausüben können. Eine Marktanalyse oder konkrete Überlegungen werden hingegen nicht angestellt, was eine Arbeit wie die hier vorliegende wohl auch nicht leisten kann, ohne umfängliche empirische Studien durchzuführen. Gleichwohl kann der Leser sich einer leichten Enttäuschung nicht verschließen, nachdem in der Einleitung des Buches dieser Aspekt verheißungsvoll angekündigt wurde.

Der Autor gelangt letztlich zu dem Ergebnis, dass Parteien sich an Medienunternehmen zwar beteiligen dürfen, sieht aber eine Beschränkung als verfassungsrechtlich geboten an. Er schlägt eine Beteiligungsgrenze von 10 % für die jeweilige Beteiligungsebene vor, und hält eine zen-

¹ Siehe zum Diskussionsstand auch *Kamps*, Medienbeteiligung politischer Parteien im Urteil des NStGH, MIP 14 (2007), 36 ff.

² BVerfG Urteil 2 BvF 4/03, in: NVwZ 2008, 658 ff.

³ Wie es zu diesem Zeitpunkt unter anderem in § 6 Abs. 2 Nr.4 Hessisches Privatrundfunkgesetz geregelt war, der auch der Entscheidung des BVerfG zugrunde lag.

⁴ *Reffken*, Politische Parteien und ihre Beteiligungen an Medienunternehmen - eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher Sicht -, Nomos-Verlag, 2007.

trierte Regelung im ParteiG durch den Bundesgesetzgeber für sinnvoll. Mit diesen abschließenden Forderungen geht der Autor wesentlich weiter als das BVerfG in seiner bereits erwähnten Entscheidung, in der es zwar einem absoluten Beteiligungsverbot von Parteien entgegentrat, aber keinen Schwellenwert für eine Beteiligungsgrenze festsetzte, sondern auf eine Einzelfallabwägung verwies.

Zusammengefasst ist *Cordes* Buch ein Appell an die Politik die Medienbeteiligung von Parteien neu zu gestalten, -mit sehr konkreten Vorstellungen.

Antje Sadowski

U. Jun/O. Niedermayer/E. Wiesendahl (Hrsg.): Zukunft der Mitgliederpartei, Verlag Barbara Budrich, Opladen u. a. 2009, 290 Seiten, 33,00 €, ISBN 978-3-86649-204-2

Niedergang oder Wandel, Auslauf- oder Zukunftsmodell? Die Debatte über den Typus der Mitgliederpartei ist auch nach mehr als einem Jahrzehnt kontroverser Auseinandersetzungen nicht zu einem wirklich konsensfähigen Ergebnis gekommen. Zu Recht bleibt das Thema daher auf den Agenden der Wissenschaft, zumal immer neue Perspektiven und Facetten die Diskussionen bereichern. Gerade diese Vielfalt gerät jedoch leicht zu Unübersichtlichkeit, wenn nicht regelmäßig Zwischenergebnisse gesammelt und als Überblick festgehalten werden. Mit ihrem gerade erschienenen Sammelband „Die Zukunft der Mitgliederpartei“, der im Wesentlichen die Beiträge der Tagung des DVPW-Arbeitskreises Parteienforschung Ende 2007 zusammenträgt, bieten Uwe Jun, Oskar Niedermayer und Elmar Wiesendahl einen solchen Überblick.

Die insgesamt siebzehn Artikel sind vier Themenfeldern zugeordnet. Im ersten Themenfeld reflektieren die Autoren theoretisch und methodologisch den Stand der Niedergangsdebatte. Zum Auftakt entlarvt Elmar Wiesendahl die Auffassung, Mitgliederparteien seien mit der heutigen modernen Zeit nicht vereinbar, als „Ausfluss eines modernisierungstheoretisch hergeleiteten

Fehlschlusses“ (31). Stattdessen weist er anhand von Wahlkampfstudien einen unverändert hohen elektoralen Nutzen von Parteimitgliedern und Basisorganisationen nach.

Dem Schreckgespenst der Amerikanisierung als weiterem Sargnagel für die Mitgliederpartei widmet sich Gerd Mielke und stellt im Gegensatz zu dieser Auffassung in seinem Beitrag heraus, dass eine Amerikanisierung dabei helfen könnte, die Krise der deutschen Parteien zu überwinden. Die Öffnung der starren Mitgliedschaften zugunsten eines Aktivistenkonzepts sowie die Beteiligung dieser weiter gefassten Aktivisten an der Elitenauswahl der Partei wie in den USA seien erfolgreiche Strategien, um „die brennenden Probleme der Mitgliederparteien zu lindern und den schwächelnden Parteien neues Leben einzuhauchen“ (66).

Klaus Detterbeck behandelt in seinem Artikel die grundsätzliche Ambivalenz zwischen der Notwendigkeit, eine ausreichende Elitenautonomie in der Verhandlungsdemokratie zu gewährleisten, und dem Wunsch der Parteien, aktive Parteimitgliedschaft zu ermöglichen. Diese beiden Ansprüche überein zu bringen und damit das Dilemma effektiver Partizipation zu lösen, erklärt er zu einer zentralen Herausforderung für die heutigen Parteien – wobei er nicht davon ausgeht, die Parteien könnten diesen Konflikt tatsächlich lösen.

Das zweite Themenfeld des Sammelbands widmet sich Ergebnissen und Projekten empirischer Mitgliederanalysen. Oskar Niedermayer stellt hier zu Beginn ein Mehrebenenmodell vor, das die Entwicklung von Parteimitgliedschaft als Ergebnis unterschiedlicher individueller Verhaltensweisen darstellt. Dabei unterscheidet er drei Faktorengruppen, die diese Entscheidungen beeinflussen: Beitrittsanreize und Beitritts hemmnisse, je beeinflusst durch individuelle Eigenschaften der Akteure sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Aktivitäten der Parteien, und Handlungsalternativen, die dem Individuum zur Verfügung stehen.

Vor dem Hintergrund eines erweiterten vierdimensionalen Repräsentationskonzepts untersucht Heiko Biehl, inwieweit es den Parteien ak-

tuell gelingt, ihre Repräsentationsfunktion auszuüben. Er bilanziert große Defizite der Parteien. Ausgehend von diesem Befund kritisiert Biehl den von ihm konstatierten Trend zum pragmatischen Umgang mit dem Mitgliederschwund, der die soziale Entwurzelung der Parteien noch weiter fördere und dadurch zu guter Letzt auch negative Konsequenzen für die Demokratie zeitigen könne. Biehl spricht sich demgegenüber für eine „Revitalisierung (partei-)politischer Aktivität“ (125) aus.

Christian Junge widmet sich in seinem Beitrag dem Einfluss von organisationaler Identität auf die Parteimitglieder. Er stellt dazu sein aktuelles Forschungsprojekt vor, in dem er mithilfe qualitativer Leitfadeninterviews mit Mitgliedern von SPD und CDU erhoben hat, inwieweit Parteimitglieder die organisationale Identität der eigenen Partei bestimmen können und wie sich diese Fähigkeit auf ihr parteipolitisches Engagement und ihre Parteibindung auswirkt. Als Ergebnis konstatiert er, dass eine nachlassende oder nicht mehr existente Unterscheidbarkeit zwischen der eigenen und den konkurrierenden Parteien auch zu sinkender Parteibindung und nachlassendem parteipolitischen Engagement führt.

Ausgehend von den Ergebnissen zweier Umfragen der Konrad Adenauer Stiftung unter Mitgliedern der CDU verstärkt Viola Neu in ihrem Artikel die These, dass entgegen dem allgemeinen Trend zum Mitgliederschwund der Anteil der Parteiaktiven sogar gestiegen sei. Sie schlussfolgert daraus einen Wandel des Mitgliedertypus hin zu einem aktiven und politikorientierten, der durch Partizipationsangebote bei der Stange gehalten werden müsse.

Im Mittelpunkt des dritten Themenfelds des Sammelbandes stehen Parteiorganisationsreformen und deren Bewertung hinsichtlich ihrer Wirkung auf den Mitgliederschwund. Uwe Jun bescheinigt den Parteien diesbezüglich weitgehende Erfolglosigkeit. Mit Fokus auf CDU und SPD kommt er zu dem Ergebnis, dass die Reformbemühungen die weitreichende gesellschaftliche Entwurzelung der Parteien nicht aufgehalten haben. Grund dafür sei vor allem die technokratische Ausrichtung der Reformen, die

für das eigentliche Kernproblem, nämlich die Kommunikationsfähigkeit der Parteien, keine Abhilfe geschaffen habe.

Sebastian Bukow sieht hinter dem Festhalten am Konzept der Mitgliederpartei vor allem normative Beweggründe der Parteien, so dass eine Parallelität von Professionalisierung auf der einen Seite und die symbolische Einführung neuer Partizipations- und Kommunikationsinstrumente auf der anderen Seite zu beobachten sei. Aufgrund institutioneller Einflüsse, dem starken Druck zur organisationalen Angleichung an konkurrierende Parteien, zeigten sich außerdem in allen Parteien ähnliche Reformdebatten und -maßnahmen.

In dem letzten wissenschaftlichen Artikel des Sammelbandes setzt sich schließlich Lars Holtkamp mit der These auseinander, die zerfaserte Bindung zwischen den Parteien und der Gesellschaft könne durch eine breitenwirksame Öffnung der lokalen Parteien wieder erneuert werden. Holtkamp weist nach, dass sich viele lokale Parteien und Basisorganisationen zwar tatsächlich für die Bürger öffnen, dies aber in der Regel mit einer Wendung ins Unpolitische, Parteilose einhergeht. Daher finde durch diesen Prozess keine Revitalisierung der gesellschaftlichen Verwurzelung höherer Parteigremien statt, sondern im Gegenteil eine verstärkte Abkoppelung der nationalen Partei von der Basis.

Mit Innenansichten aus den sechs Bundestagsparteien schließt der Band. Im Wesentlichen bestätigen die Parteipolitiker viele der in den wissenschaftlichen Artikeln angesprochenen grundsätzlichen Probleme und Zusammenhänge, thematisieren vereinzelte, als besonders erfolgreich wahrgenommene Projekte gegen den Mitgliederschwund und bekennen sich ausnahmslos zur Mitgliederpartei als auch zukünftig wünschenswertem Konzept. Unterschiede zeigen sich lediglich in der Bewertung der Rolle der eigenen Partei im Krisenszenario: Während die beiden Volksparteien sich eher in kritischer Selbstreflexion üben, FDP und Grüne den Mitgliederschwund zwar als ernstes, zugleich aber handhabbares Problem abhandeln und die Linke besonders ihr Überalterungsproblem thematisiert,

stellt sich die CSU durch ihre „Einzigartigkeit“ (287), also programmatische Alleinstellungsmerkmale und ihre Verwurzelung in Bayern, als vor allzu großem Mitgliederschwund gefeit dar. Insgesamt bietet der Sammelband eine reichhaltige Auswahl an Zugängen, Perspektiven und aktuellen Forschungsergebnissen rund um das Thema Mitgliederparteien. Da die einzelnen Beiträge überwiegend kurz gehalten sind, besteht die Möglichkeit, sich zu den einzelnen Themenfeldern schnell einen Überblick zu verschaffen. Auch der Forschungsstand zu den einzelnen Bereichen ist meist gut aufbereitet. Die konzeptionelle Gestaltung, insbesondere die Rahmung des so vielschichtigen und komplexen Themas, ist dagegen ausbaufähig. Eine etwas stärker auf die Beiträge des Bandes zugeschnittene Einleitung der Herausgeber und ein bilanzierender Schlussteil wären hier wünschenswert gewesen.

Annika Laux

L. Volmer: Die Grünen. Von der Protestbewegung zur etablierten Partei – Eine Bilanz, C.-Bertelsmann, München 2009, 480 Seiten, € 24,95, ISBN 978-3-570-10040-0

Pünktlich zu ihrem 30jährigen Bestehen ist die Literatur zu Bündnis 90/Die Grünen um eine weitere Gesamtdarstellung ihrer Parteigeschichte erweitert worden. Autor ist eines der prominenten Gründungsmitglieder der Partei, der langjährige Grünen-Politiker Ludger Volmer. In „Die Grünen. Von der Protestbewegung zur etablierten Partei“ zeichnet er die Entwicklung der Grünen von ihren Vorläufern bis zur aktuellen Situation im Fünfparteiensystem nach.

Der bei weitem größte Teil des Buches befasst sich mit der Gründungs- und Aufbauzeit der Grünen, angefangen von den Einflüssen u.a. studentischer und bürgerlicher Bewegungen bis hin zu den schweren Flügelkämpfen der jungen Partei bis Anfang der 90er Jahre. Dies ist insofern überraschend, als es gerade zu dieser Frühphase der Grünen eine mannigfaltige Auswahl an Literatur gibt, insbesondere auch verschiedenste Selbstzeugnisse ehemaliger und aktueller Parteimitglieder. Was wissenschaftlich fundierte Er-

gebnisse angeht, liefert Volmers Darstellung denn auch wenig Neues, vielmehr fügt er dem bereits sehr breiten Spektrum an Insiderdeutungen eine weitere hinzu. Die langwierigen Flügel- und Richtungskämpfe der 80er Jahre stellt Volmer noch einmal eindrücklich als Schlamm-schlacht dar – ohne dabei jedoch zu versäumen, seine eigene Linie der „Mitte-Links“-Ausrichtung (282) zugleich als die wirklich ‚urgrüne‘ und damit richtige zu betonen. Das Motiv dieser von ihm so bezeichneten „undogmatischen Linken“ (36), die die Parteigründung bewirkt, die Parteispaltung verhindert, Regierungsbeteiligungen vorbereitet und durch all das hindurch die Parteiidentität erhalten habe, zieht sich folgerichtig durch das gesamte Buch. Er selbst interpretiert diese Analyse als längst überfälliges Umschreiben der grünen Geschichte (296) zugunsten der medial sträflich vernachlässigten linken Mitte der Grünen, die er verschiedentlich zur eigentlichen grünen Seele erklärt.

Im gleichen Stil widmet sich Volmer auf den letzten knapp hundert Seiten seines Buches schließlich der grünen Regierungsbeteiligung auf Bundesebene. Die erste Amtsperiode wertet er vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Errungenschaften und dem erreichten Atomkonsens als Erfolg des grünen Projektes, wobei er in der Bewertung der Regierungszeit insgesamt wenig überraschend den drei großen internationalen Konflikten und den daraus resultierenden parteiinternen Zerreißproben den größten Platz einräumt. Den Abstieg der rot-grünen Regierung begründet Volmer jedoch aus Sicht der Grünen weniger mit den durch die internationalen Bundeswehreinsätze einhergehenden Kurskorrekturen der Partei, sondern mit dem rasanten Aufbau der WASG als Linksalternative im Westen bei gleichzeitiger Visionslosigkeit der grünen Partei. Theorie- und Ideologielosigkeit, das Fehlen avantgardistischer Gesellschaftsentwürfe wie sie in der Gründungs- und Frühphase der Partei im Überfluss vorhanden waren, hält Volmer auch in der aktuellen Situation im Fünfparteiensystem für das entscheidende Problem der Grünen. Indem die Partei sich wegweisenden Grundsatzdebatten entzogen und Pragmatikern an der Spitze das Feld überlassen habe, sei sie

zur „ökologischen Bürgerrechtspartei“ (447) ausgedünnt und habe ihr „sozialökologisches“ (ebd.) Profil eingebüßt. Folgerichtig empfiehlt Volmer den Grünen im Fünfparteiensystem ausführliche Grundsatzdebatten, damit die Partei nach dem – so vermutet er – endgültigen Scheitern von Rot-Grün neue politische Projekte jenseits der Funktionalisierung zur bloßen Mehrheitsbeschafferin entwickeln kann.

Vornehmliche Zielgruppe des Buches scheinen Medienvertreter und insbesondere Parteianghörige zu sein. Für erstere bietet es ein breites, zitierfähiges Spektrum an Lob und Kritik über Weggefährten wie politische Gegner. Letztere hingegen können dieses jüngste Selbstzeugnis eines Parteifreundes dazu nutzen, wahlweise in Erinnerungen zu schwelgen oder aber Kontrapunkte zu setzen. Für die wissenschaftliche Parteienforschung bietet das Werk indes nur wenig Anknüpfungspunkte. Obwohl im Klappentext als Mischung aus der „Perspektive des involvierten Akteurs“ und dem „distanzierten Blick des Sozialwissenschaftlers“ angekündigt, kann sich Volmers Darstellung doch nie aus der Sicht seines eigenen Wirkens lösen. Dies macht schon die gewählte Form des persönlichen Berichts in der ersten Person deutlich. Entsprechend nehmen mal unterschwellige, mal weniger subtile Freund- und Feindschaftsbekundungen, persönliche Erfolge wie Rückschläge eine prominente Rolle im Text ein. Der Autor selbst nimmt für sich in der Einleitung eine „lebendige Erzählung“ zur Vertiefung der bereits verfassten „Geschichten“ zu den Grünen in Anspruch, zugleich „durchwirkt von eigenen Erlebnissen und Bewertungen“, aber auch „sozialwissenschaftlich reflektiert“ (11). Dieser Reflexion jedoch kann er nicht gerecht werden.

Das Buch ergänzt die Literatur zu den Grünen um eine um die Regierungs- und darauffolgende Oppositionszeit auf Bundesebene aktualisierte Innenschau, die wie bei diesem Genre üblich, interessante Einblicke in das Innenleben der Partei gibt, nicht jedoch vom politischen Kontext des Verfassers losgelöst betrachtet werden kann. Der Selbsteinschätzung als „subjektive Chronik“ ist in diesem Sinne voll zuzustimmen.

Annika Laux

F. Lange: Das parlamentarische Immunitätsprivileg als Wettbewerbsvorschrift, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2009, 203 Seiten, 48,00 €, ISBN 978-3-8329-4012-6

Mit dem Buch von Friederike Lange liegt nunmehr eine aktuelle Untersuchung des parlamentarischen (und teilweise auch sonstigen) Immunitätsrechts vor. Während Herrmann Butzer⁵ vor nunmehr bald 20 Jahren eine immer noch beachtenswerte und akribische Untersuchung der parlamentarischen Praxis bot, greift das Buch von Lange weiter, indem es die Immunitätsvorschriften in den Zusammenhang des politischen Wettbewerbs einordnet, und berücksichtigt die mit BVerfGE 104, 310 ff. – dem „Fall Pofalla“ – eingetretene teilweise Präzisierung des Immunitätsrechts durch das Bundesverfassungsgericht. Weiterhin bietet Lange eine informative historische Einführung in die tief im Mittelalter liegenden Ursprünge des Immunitätsrechts, rechtsvergleichende Ausführungen sowie eine teilweise überraschende Bestandsaufnahme von nichtparlamentarischen Immunitätsregelungen und -fragen: So wird der Leser etwa auf das Problem der „Immunität“ von Kunstwerken gestoßen, die für Ausstellungen international verschickt werden. Insgesamt macht die Untersuchung aber deutlich, dass andere Staatsorgane, die unter einer nicht minder großen Bedrohung durch sachfremd motivierte Strafverfolgung stehen als die Parlamentarier, auch ohne das historisch gewachsene Sonderrecht der Immunität funktionsfähig bleiben, da der Rechtsstaat eine hinreichende Stabilität aufweist.

Bereits vor diesem Hintergrund scheint parlamentarische Immunität rechtfertigungsbedürftig. Entscheidend ist für Lange aber die Relevanz der Immunität für den politischen Wettbewerb. Dieser könne optimal nur bei Chancengleichheit der Akteure funktionieren. Immunität trage aber die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung in sich, da sie nur den Inhabern parlamentarischer Mandate zugute komme, nicht aber den Bewerbern. Dies gebiete eine zurückhaltende Auslegung von Art. 46 GG, der nur dem Schutz der Freiheit und

⁵ Butzer, Herrmann: Immunität im parlamentarischen Rechtsstaat. Verfassungsgrundlagen und Parlamentsspraxis des Deutschen Bundestages (1991).

Gleichheit der parlamentarischen Willensbildung diene. Damit kommt die Arbeit zu einer der zentralen Auslegungsfragen, nämlich der Rechtsinhaberschaft bezüglich der Immunität. Die gründliche Beantwortung bezieht rechtsvergleichende Betrachtungen ebenso ein wie die üblichen Methoden der Jurisprudenz und gelangt zu dem Ergebnis, die Inhaberschaft liege beim Bundestag als Organ, nicht aber bei den einzelnen Abgeordneten. Es schließt sich ein Kapitel an, das auf die vielfältigen Fragen des Immunitätsverfahrens und die einzelnen Schutzgehalte von Art. 46 GG eingeht. Auch die verfassungsprozessuale Durchsetzbarkeit des Immunitätsrechts wird eingehend behandelt.

Insgesamt bietet die Arbeit neben einer akribischen Behandlung von materiell-rechtlichen, prozessualen und prozeduralen Problemen eine innovative Einordnung des Immunitätsrechts in größere rechtliche und politische Zusammenhänge.

Felix Terlinden

A. Malycha/P. J. Winters: Die SED. Geschichte einer deutschen Partei, C.H. Beck, München 2009, 480 Seiten, 16,95 €, ISBN 978-3-406-59231-7

Andreas Malycha und Jochen Winters kommt das große Verdienst zu, die erste Organisationsgeschichte einer der wichtigsten deutschen Parteien geschrieben zu haben, nämlich die Geschichte der SED. Beide Autoren haben einen in Bezug auf das Thema interessanten Hintergrund: Winters ist ein ehemaliger Redakteur der FAZ und schrieb seine Dissertation zu Althusius⁶, also den Anfangsgründen der politischen Wissenschaften, Malycha konnte als Wissenschaftler am Institut für Marxismus-Leninismus beim Zentralkomitee der SED in Berlin eigene Anschauung des Forschungsgegenstandes gewinnen.

Die beiden Autoren behandeln die Geschichte der SED von ihrer Gründung bis zu den ersten freien Volkskammerwahlen. Es schließen sich in einer Art Ausblick Ausführungen zum Umgang der PDS und der Linken mit dem vielfältigen – materiellen, personellen und ideologischen – Erbe der SED an. In einem Anhang werden Daten zur Mitgliederentwicklung von 1946-1989 geboten.

Die Geschichte der SED teilen die Autoren untereinander chronologisch auf: Malycha übernimmt die Zeit von der Gründungsphase bis 1971, also die Ära Ulbricht, Winters die Periode bis 1989, also im wesentlichen die Zeit der Partei- und Staatsführung durch Honecker. Diese Aufgabenteilung bot sich an, da Malycha wohl als besonderer Kenner der Frühgeschichte der SED gelten darf⁷. Die Unterschiede zwischen beiden Autoren werden – ohne dass es allerdings zu störenden Brüchen käme – auch im Stil sichtbar. Gravierender ist der Verzicht auf eine Synthese von ost- wie westdeutscher Perspektive auf die gesamte Geschichte der SED. Der chronologische Aufbau des Buches betont die Entwicklungsdynamik mit ihren Schüben und Ritardandi. Interessant wäre es aber auch gewesen, wichtige Themenkomplexe in entsprechenden Kapiteln zusammenzufassen: Wer sich etwa über die ideologische Entwicklung der SED oder ihr bekanntermaßen spannungsreiches Verhältnis zu den Kulturschaffenden informieren möchte, ist auf die Lektüre vieler einzelner Textstellen verwiesen. Dieser Umstand wird durch das Fehlen eines Sachregisters verschärft, die Erschließung über das Personenregister ist mühsam und setzt auch intime Kenntnisse der Hintergründe voraus.

Liest man aber das Werk schlicht von Beginn bis Ende, so wird man konfrontiert mit einer beeindruckenden Detail- und Materialfülle. In dieser Hinsicht ist das Werk von Malycha und Winters alternativlos.

Sebastian Roßner, M.A.

⁶ Winters, Jochen: Die "Politik" des Johannes Althusius und ihre zeitgenössischen Quellen. Zur Grundlegung der politischen Wissenschaft im 16. und im beginnenden 17. Jahrhundert (1963).

⁷ Siehe Malycha, Andreas: Die SED. Geschichte ihrer Stalinisierung 1946 – 1953 (2000); ders.: Partei von Stalins Gnaden? Die Entwicklung der SED zur Partei neuen Typs in den Jahren 1946 bis 1950 (1996).

O. W. Gabriel/B. Weßels/J. W. Falter (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, 627 Seiten, 49,90 €, ISBN 978-3-531-16413-7

Die Bundestagswahl 2005 und der ihr vorausgegangene Wahlkampf liegen nun zwar schon eine Legislaturperiode zurück, doch wird diese Wahl den meisten Bundesbürgern wohl noch wegen mehrerer Ereignisse in Erinnerung sein. Neben der Auflösung des Parlaments und der Etablierung der Linkspartei.PDS als gesamtdeutsche Partei prägte vor allem der Wahlabend selbst mit seinem unerwarteten Wahlergebnis diese Bundestagswahl. Mit dem Sammelband „Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005“ tragen die Herausgeber Oscar W. Gabriel, Bernhard Weßels und Jürgen W. Falter den Ereignissen dieser Wahl Rechnung. Auch dieser Sammelband steht in der Tradition der ursprünglich von Max Kaase und Hans-Dieter Klingemann aus Anlass der Bundestagswahl 1980 begründeten „Blauen Bände“. Die einzelnen Beiträge sind in diesem Sammelband in drei Abschnitte aufgeteilt. Beinhaltet der erste Abschnitt spezifische Analysen zur Bundestagswahl 2005, die sich auf die traditionellen Themen der Wahlforschung wie Wahlverhalten, Wählerwanderung und Kampagnendynamik beziehen, umfasst der zweite Abschnitt Beiträge, die sich mit längerfristigen Trends des Wahlverhaltens, den Konzepten der Parteistrategen, sowie der medialen Berichterstattung des Wahlkampfes auseinandersetzen. Nur drei Beiträge weisen über die Bundestagswahl hinaus und liefern als dritter Abschnitt Analysen zu Wahlen im europäischen Ausland sowie Analysen zu den einschlägigen Determinanten des Wahlverhaltens in anderen europäischen Demokratien. Sie setzen, wenn auch nicht zahlreich, die Einführung des internationalen Vergleichs in den „Blauen Bänden“ fort.

Sinnvollerweise beginnt dieser Sammelband mit der politisch brisanten Vorgeschichte der Bundestagswahl 2005. Holtmann erinnert in seinem Beitrag nicht nur an die Agenda 2010 und die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen, sondern ruft dem Leser noch einmal vor Augen, welche institutionellen Hürden die damalige Bundesre-

gierung auf ihrem Weg hin zu Neuwahlen zu überwinden hatte. Nach der Darstellung des politischen Kontextes dieser Wahl folgen mehrere Beiträge, die sich anhand qualitativer wie quantitativer Methoden mit dem Wahlergebnis und dem Wahlkampf auseinandersetzen. Der Großteil der Beiträge basiert dabei auf der theoretischen Grundlage des Ann-Arbor-Modells zur Erklärung des Wahlverhaltens. Nacheinander wird getreu dem Modell die Trias von Parteien, Kandidaten und Sachthemen thematisiert. Der Beitrag der Forschungsgruppe Wahlen betrachtet neben diesen drei Faktoren zusätzlich den Einfluss der Sozialstruktur auf die Wahlentscheidung und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass bei dieser Wahl der Einfluss altbewährter sozialstruktureller Variablen wie Konfession und Kirchgang auf die Parteipräferenz kaum an Stärke verloren hat. Jedoch gilt die davon ausgehende Bindekraft nur noch für die Kernklientel der beiden großen Parteien. Auch Elff und Roßteutscher gelangen auf Basis des Cleavage-Modells zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der sozialen Gruppen auf die Parteipräferenz bestehen bleibt, allerdings schwindet die Gruppe der Menschen, die an solche sozialen Konfliktlinien gebunden ist.

Rattinger und Schoen untersuchen ebenfalls das Wahlverhalten der Bundesbürger und setzen diesbezüglich das Instrument einer dreiwelligen Wiederholungsbefragung ein. Das Ergebnis, ein Panel, das sich über mehrere Legislaturperioden erstreckt, stellt für Deutschland ein Novum dar und verdient der besonderen Beachtung. Aufgrund dieses Datensatzes können die Autoren belegen, dass das deutsche Elektorat nicht aus „zwei monolithischen Blöcken“ besteht, die sich in loyale Parteiwähler einerseits und regelmäßige Wechselwähler andererseits aufteilen. Vielmehr gibt es zahlreiche Personen, die bei Bundestagswahlen situationsabhängig stabil oder wechselnd wählen. Ein weiterer Beitrag, der die Aufmerksamkeit des Lesers erobern wird, ist die Analyse von Tenscher über den Bundestagswahlkampf 2005. Er argumentiert, dass die guten Umfragewerte der Unionsparteien zu einem unverhofften Rollentausch in der heißen Phase des Wahlkampfes führten. Die Unionsparteien

entschieden sich aufgrund der für sie günstigen Umfragen gegen einen Angriffswahlkampf und für eine sachliche, themenbezogene Kampagne. Tenscher resümiert, dass gerade dieser Rollentausch es den Sozialdemokraten ermöglichte, einen auf Angriff ausgelegten Oppositionswahlkampf führen zu können, obwohl sie die Regierung stellten.

Mit dem wohl prägendsten Ereignis der Bundestagswahl, der Differenz der gemessenen Stimmungswerte und dem endgültigen Wahlergebnis beschäftigen sich gleich zwei Beiträge. Hilmer vom Meinungsforschungsinstitut Infratest dimap zieht das überraschende Fazit, dass die Abweichung der Messwerte vom Endergebnis kein Methodenproblem sondern ein Instrumentenproblem der Umfrageinstitute war. So bezweifelt er, dass das Instrument der Sonntagsfrage geeignet war, um die Grundstimmung der Deutschen adäquat abzubilden. Plischke und Rattinger gehen einen Schritt weiter. Sie vertreten die These, dass das Wahlergebnis 2005 vor dem Hintergrund etablierter Theorien der Wahlsoziologie keine Überraschung darstellte. Ursache für das „Debakel der Demoskopie“ war die hohe Quote an Unentschlossenen, die in den Projektionen der Umfrageinstitute ausgeschlossen wurden, da sie über keine Parteipräferenz verfügten. Der Höhenflug der Union war nach ihren Befunden „nicht auf eine gestiegene Attraktivität der Christdemokraten in der Wählerschaft zurückzuführen, sondern auf das temporäre Ausscheiden zahlreicher SPD-Wähler aus der Untersuchungsgesamtheit“. Daher war nach ihrer Ansicht der Einbruch der Union kurz vor der Wahl unvermeidlich. Sie postulieren deshalb konsequent, dem Konzept der „Normalwahl“ als Alternative zu herkömmlichen Projektionen mehr Beachtung zu schenken.

Aus methodischer Perspektive sind der Beitrag von Klein und Rossar sowie der Beitrag von Schmitt-Beck hervorzuheben. Untersuchen Erstere im Rahmen eines faktoriellen Surveys die Passung der Kanzlerkandidaten zu ihrer jeweiligen Partei, analysiert Schmitt-Beck den Effekt des Bundestagswahlkampfes 2005 auf die Entwicklung der Präferenzen der Wählerinnen und Wähler. Mit einem neuen methodischen Instru-

ment – dem „Rolling Cross Section Design“ – kommt Schmitt-Beck zu dem Ergebnis, dass der Anteil derjenigen, die sich erst am Wahltag für eine Partei entschieden hatten, noch nie so hoch war wie 2005. Er gibt deshalb zu bedenken, dass eine solche Fluidität der politischen Präferenzen zwangsläufig in einer sinkenden Validität von Vorwahlumfragen münden muss.

Insgesamt bietet dieser Sammelband einen ausführlichen und umfassenden Überblick über den aktuellen Stand der bundesdeutschen Wahlforschung. In einem Anlauf dürfte sich wohl kaum jemand an die über 600 daten- und faktengesättigten Seiten wagen. Dies ist jedoch kein Manko, da die gut redigierten Einzelbeiträge auch für sich allein stehen können. Sie tragen im gegebenen Rahmen zur Produktion und Kumulation der aktuellen empirischen Befunde bezüglich des Wahlverhaltens der Bundesbürger bei. Damit werden die Herausgeber ihrem Anspruch gerecht, die Tradition der „Blauen Bände“ fortzusetzen. Zugleich muss jedoch ein allgemeines Problem der Wahlforschung angesprochen werden: Es fehlt an neuen theoretischen Ansätzen. Dies wird nicht zuletzt an der Dominanz des Ann-Arbor-Ansatzes bei einer Gesamtschau der einzelnen Beiträge deutlich. Ob die „Blauen Bände“ jedoch auch weiterhin das Standardwerk der deutschen Wahlforschung bleiben werden, ist zu bezweifeln. Dies liegt nicht zuletzt an den eher zeitnah erscheinenden Konkurrenzprodukten – zumal dann, wenn sich diese durch eine Teilidentität der Autorenschaft auszeichnen. Daher steht am Ende der Aufruf an die Herausgeber, dass die „Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009“ nicht erst zur Bundestagswahl 2013 erscheinen mögen.

Jens Walther

N. M. Grünewald: Keine Angst vor Politikmarken! Evolution und Enttabuisierung eines gesellschaftlichen Phänomens, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2009, 361 Seiten, 59,00 €, ISBN 978-3-8329-4205-2

Bereits 1965 stellte Otto Kirchheimer fest, dass die Rolle der Volkspartei auf dem politischen Gebiet das sein müsse, „was auf dem wirtschaftlichen Sektor ein überall gebrauchter und standardisierter, weithin bekannter Marken- und Massenartikel ist.“⁸ Die Frage, ob Parteien Marken sind, hat also Tradition in der Parteienforschung. Nicole Marianne Grünewald widmet sich in ihrer Dissertation nun der Frage nach der Markenentwicklung in der politischen Kommunikation. Sie versucht den Nachweis zu erbringen, dass – genau wie in der Wirtschaft – sich in der Politik Marken herausgebildet haben bzw. dass in der Politik aktiv Markenbildung betrieben wird. Wie der Untertitel bereits erahnen lässt, bildet die von der Autorin wahrgenommene Tabuisierung dieses Vorgangs durch die politischen Akteure den Hintergrund dieser kommunikationswissenschaftlichen Arbeit. Grünewald erkennt einen Widerspruch zwischen der Leugnung, man würde Markenbildung betreiben und der politischen Praxis, in der augenscheinlich erfolgreich Mittel der Markenkommunikation angewandt würden.

Auf drei Wegen rückt Grünewald der Tabuisierung auf den Leib. Der Erste ist ein systemtheoretischer, der Grünewald zu vier forschungsleitenden Thesen führt. Sie besagen im Kern: Es gibt Austauschprozesse zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen Wirtschaft und Politik. Dies gilt auch für die Markenkommunikation, und der Austausch und die freiwillige gegenseitige Anpassung können existenzsichernd für die beiden Teilsysteme sein. Zudem bewegten sich Politiker und Parteien mit ihrem politischen Angebot in einer von professioneller Wirtschaftswerbung dominierten Umwelt, in der politische Kommunikation – besonders in Wahlkampfzeiten – umso erfolgreicher sein werde, je

professioneller sie von Markenexperten aus der Wirtschaft gesteuert werde.

Der zweite Weg zur Enttabuisierung ist die Begriffsklärung. Ausgehend von der Beobachtung, dass unter den Politikern meist noch ein Markenverständnis vorherrsche, das, vorsichtig formuliert, nicht auf dem neuesten Stand der Forschung ist, zeichnet Grünewald die Entwicklung des Markenbegriffs nach und macht ihre Leser mit Markentypologien und Merkmalen vertraut. Denn in einem fehlerhaften Markenverständnis, verbunden mit der Angst vor dem Vorwurf, politische Inhalte durch künstlich kreierte Images ersetzen zu wollen, macht Grünewald einen der Hauptgründe für die Tabuisierung aus. Schließlich erwachse daraus die Befürchtung, in den Ruch des Manipulativen und Undemokratischen zu geraten. Sie selbst vertritt den heute weit verbreiteten identitätsorientierten Markenbegriff. Ziel der ganzheitlichen Markenführung ist es dabei nicht, Konsumenten dahingehend zu manipulieren, dass sie ein Produkt kaufen, sondern es geht darum, möglichst alle markenbezogenen Aktivitäten so zu vernetzen, dass sie einen nachhaltigen Vertrauensaufbau ermöglichen. Dieses erweiterte Markenverständnis ermöglicht es Grünewald auch Parteien- und Politiker als Marken zu erfassen.

Der dritte Enttabuisierungspfad, den Grünewald beschreitet, ist der empirische. Sie führt eine repräsentative Längsschnittuntersuchung durch, die 286 Wahlplakate der SPD aus den 30 freien Reichs- und Bundestagswahlen zwischen 1893 und 2005 umfasst. Dies ist sicherlich der wichtigste Beitrag Grünewalds zur Diskussion über politisches Marketing. Die Wahl ihres Untersuchungsgegenstands begründet die Autorin schlüssig damit, dass Plakate in allen Wahlkämpfen seit 1893 verwendet worden seien und die Hauptbotschaften der Partei jeweils in konzentrierter Form enthielten. Zudem unterlägen die Plakat-Inhalte dem direkten Einfluss der Parteiführung und würden teilweise von ihr mitgestaltet. Das Vorliegen von Markenkommunikation macht die Autorin schließlich an den Kriterien Markenname, Logo (Bildzeichen), Farbe, Typografie (Schriftart) und Slogans fest. Tauchten alle fünf Merkmale aufeinander abgestimmt auf,

⁸ Kirchheimer, Otto: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: PVS 6, Heft 1 (1965), S. 20-41 [34].

so ließe sich von einem „Corporate Design“ sprechen, das ein einheitliches Erscheinungsbild der beworbenen Marke sichert.

Mit ihrer qualitativen Inhaltsanalyse gelingt Grünewald der Nachweis, dass – teils unter Einsatz von Experten aus der professionellen Werbung – Markenkommunikation in der Politik betrieben wurde und dass es so zur Herausbildung der Parteimarke SPD gekommen ist. Dabei findet Grünewald heraus, dass sich die Entwicklung über weite Strecken zeitlich parallel zu derjenigen in der kommerziellen Markenwerbung vollzogen hat. Zugleich vollzieht sie die organisatorischen Veränderungen innerhalb der Partei nach, die mit der Professionalisierung der Wahlkampfkommunikation einhergingen, und ordnet sie in den parteiengeschichtlichen Kontext ein. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise interessant, dass die SPD-Plakate des Bundestagswahlkampfes 1961, des ersten nach den Beschlüssen von Bad Godesberg, erstmals ein klares Corporate Design erkennen lassen. Hier schlägt sich das neue Selbstverständnis als Volkspartei in einer Strategie der Markenkommunikation nieder, mit der breitere Wählerschichten angesprochen werden sollen, was wiederum der eingangs zitierten Feststellung Kirchheimers entspricht. Dennoch setze sich, so Grünewald, in der politischen Kommunikation die innerparteiliche Spaltung der SPD in „linke Bewahrer“ und „rechte Modernisierer“ fort.

Grünewald, selbst Geschäftsführende Gesellschafterin einer Werbeagentur, beendet ihr Werk mit einem Plädoyer für professionelle Markenführung. Sie fordert von der Politik, offen zu jenen Kommunikationsstrategien zu stehen, deren Anwendung sie zuvor am Beispiel der SPD nachgewiesen hat. An dieser Stelle, aber keineswegs nur hier, kann sich der Leser des Eindrucks nicht erwehren, er halte eine Rechtfertigungsschrift in den Händen, geht es doch im Kern darum, den Nachweis für Markenbildung in der Politik zu erbringen, wobei die Autorin bereits früh klar stellt, dass diese eine Tatsache sei, die in den Marketingwissenschaften weitgehend unumstritten ist. Unterstützung für ihre Forderung findet Grünewald allerdings in einem Ergebnis ihrer Untersuchung: Die SPD habe zwar nicht alle

ihre professionell geführten Bundestagswahlkämpfe gewinnen können, aber allen Bundestagswahlen, die zu einer Regierungsbeteiligung der Partei führten, sei ein Wahlkampf mit Markenstrategie vorangegangen.

Bleibt am Ende die bisher unbeantwortete Frage, ob die Enttabuisierung geglückt ist. Dies darf bezweifelt werden, denn, wie Grünewald selbst urteilt: „Die Debatte darüber, ob Parteien und Politiker als ‚Marken‘ geführt werden können, ist also im Endeffekt ein Streit um die Definition des Markenbegriffs.“ (S. 304) Der Nachweis einer Markenbildung, die auf ihrem Markenverständnis beruht, vermag wohl nicht jene Kritiker zu überzeugen, die einer anderen Definition folgen und Markenwerbung in der Politik als unpolitisch und undemokratisch ablehnen. Aus Sicht der Parteienforschung wäre zudem vor dem klaren Schlussplädoyer für mehr professionelle Markenführung eine intensivere Diskussion der eventuellen Folgen für die innerparteiliche Partizipation von Interesse gewesen. Marken sind nun einmal keine demokratischen Gebilde und Markenführung ist eben genau dieses – eine Führungsaufgabe.

Robert Matschoß

Liedhegener, Antonius/Oppelland, Torsten (Hrsg.): Parteiendemokratie in der Bewährung. Festschrift für Karl Schmitt, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2009, ISBN 978-3-8329-4679-1, 574 Seiten, € 89.

Ein großer Wurf ist Antonius Liedhegener und Torsten Oppelland mit der Festschrift für ihren ehemaligen Lehrer und Kollegen Karl Schmitt geglückt, der zum Sommersemester 2008 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Jena emeritiert wurde und im vergangenen Jahr seinen 65. Geburtstag feierte. Der nun vorgelegte Sammelband verdankt seine Stärke vor allem dem Mut und der Fähigkeit der Herausgeber, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Zugunsten einer klaren konzeptionellen Engführung auf das Thema „Parteiendemokratie in der Bewährung“ verzichten Liedhegener/Oppelland erfolgreich auf die hinlänglich bekannte Praxis,

aus einer Festschrift einen zusammenhanglosen Gemischtwarenladen zu machen, in dem die alten Weggefährten des Jubilars mitunter nicht mehr ganz taufrische Manuskripte recyceln.

Stattdessen ist hier ein in sich stimmiges und äußerst lesenswertes Buch entstanden, das durch Aktualität, Relevanz und fachliche Tiefe der meisten seiner nicht weniger als 35 (!) Einzelbeiträge besticht. Für dieses Großprojekt konnten die Herausgeber zahlreiche namhafte Autoren begeistern: So blickt Hans Vorländer auf 60 Jahre Grundgesetz zurück. Hans-Peter Schwarz erklärt, woran deutsche Bundeskanzler scheitern. Oscar W. Gabriel und Everhart Holtmann liefern eine Kritik der Parteien(staats)kritik. Dieter Oberndörfer, Gerd Mielke und Ulrich Eith fahnden im bundesdeutschen Fünf-Parteiensystem nach lagerübergreifenden Koalitionsoptionen. Jürgen Maier sieht die Altparteien in der „Modernisierungsfalle“ und Eckhard Jesse denkt über die Folgen von Linksbündnissen für die beteiligten Partner nach. Abgerundet wird der fast 600 Seiten umfassende Band durch nicht minder interessante, teils exotische, Beiträge mit regionalem und internationalem Blickwinkel. (Wer hätte ohne die Expertise des Libanon-Kenners Theodor Hanf schon vermutet, dass die Gretchenfrage des libanesischen Parteiensystems „Hongkong oder Hanoi“ lautet?)

Freilich böte das fast 40-jährige akademische Leben und Wirken Karl Schmitts weitere lohnende Anknüpfungspunkte, etwa die Beschäftigung mit der Rolle der Kirchen in der Politik, Schmitts vielfältige Überlegungen zur Genealogie der christlichen Demokratie in Deutschland und Europa oder zur politischen Kultur (vor allem in seiner Wahlheimat Thüringen). All diese Aspekte lassen die Herausgeber konsequenterweise – wenn sicherlich auch schweren Herzens – beiseite, um sich voll und ganz auf Karl Schmitts wissenschaftliches Lebensthema zu konzentrieren und „mit Blick auf die Herausforderungen der Parteiendemokratie der Gegenwart das Feld von Parteien und Demokratie entlang seiner vielen unterschiedlichen Parzellen zu sichten und abzuschreiten“ (S. 5).

Dabei sehen Liedhegener/Oppelland die Politikwissenschaft allerdings keineswegs in der Rolle des unbeteiligten Zaungastes. Vielmehr bekennen sie sich explizit zum normativen Charakter der Disziplin, indem sie dieser die volkspädagogische Aufgabe zuweisen, zur „Selbstaufklärung freiheitlicher Gesellschaften“ (S. 11) beizutragen. Die Parteiendemokratie *soll* erhalten werden, ihre Bewährung ist aber kein Automatismus. Aus dieser Option des Scheiterns speist sich die Dringlichkeit des Anliegens dieser ambitionierten Festgabe.

Gleichwohl: Worin die Herausforderungen der Parteiendemokratie heute konkret bestehen sollen, bleibt in der knappen Einleitung leider ein wenig unscharf. Die schon oft gehörten Stichworte – Globalisierung, Krise, Verdrossenheit – hätten zur besseren Verständigung darüber, was eigentlich genau das Problem sein soll, der näheren Ausbuchstabierung bedurft. Ebenso – und so lautet der zweite leise Einwand – hätte man sich den Versuch einer Gesamtbilanz der Forschungsergebnisse oder zumindest eine kurze Würdigung der Einzelbeiträge gewünscht. Ohne ein solches Kataster der Parteiendemokratie wirken die Autoren auf ihren Parzellen mitunter ein wenig verloren.

Ersatzweise geben Antonius Liedhegener und Torsten Oppelland ein starkes wissenschaftspolitisches Statement ab, indem sie den derzeitigen Hegemonialanspruch der empirischen Sozialforschung innerhalb der deutschen Politikwissenschaft als zu einseitig kritisieren. Der Disziplin dürfe das Profil als „Integrationswissenschaft“ auf der Grenze von Geistes- und Sozialwissenschaften und damit die „verstehende Dimension“ nicht abhandeln kommen, da sie andernfalls die notwendige Unabhängigkeit von Gesellschaft und Politik riskiere (S. 18). Dem eigenen Anspruch, eine fruchtbare Verbindung zwischen den Erkenntnisinteressen der hermeneutischen Politikwissenschaft und den Methoden der empirischen Sozialforschung herzustellen, wird dieser überaus gelungene Sammelband vollauf gerecht. Daher kann man allen am Zustandekommen Beteiligten nur wünschen, dass sich ihre Hoffnung erfüllt, das Werk möge eine

über das für Festschriften übliche Maß hinausgehende Resonanz finden.

Philipp Erbentraut

O. M. Carstens: Europäische Parteien, Wirkungsvolle Akteure der Demokratie?, Tectum Verlag, Marburg 2009, 101 Seiten, 19,90 €, ISBN 878-3-8288 -9928-5

Politische Parteien sind nicht nur auf nationaler Ebene, sondern gerade auch auf europäischer Ebene unabdingbar für die Verwirklichung des Demokratieprinzips. Alle Unionsbürger müssen politischen Einfluss auf der Grundlage chancenegalitärer Pluralität ausüben können. Die in einem demokratischen Prozess zwingend notwendigen direkten Rückkopplungen zwischen europäischer Sachpolitik, Unionsbürgern und politischem Wettbewerb wird auf europäischer Ebene weitgehend durch eine demokratische Legitimation über die mitgliedsstaatliche Ebene ersetzt. Politiker und Wissenschaftler attestieren vor diesem Hintergrund der Europäischen Union oftmals ein Demokratiedefizit, das es abzubauen gilt.

Einem funktionsfähigen europäischen Parteiensystem und Parteienrecht kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Für die Unionsbürger würden die Europäischen Politischen Parteien die europäische Politik nach europaweiten politischen Konfliktlinien und politischen Lagern erkennbar und für die Medien darstellbar gestalten. Dies würde die Europapolitik für die Unionsbürger auch wählbar machen. Die Europäischen Parteien würden einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit und Sachpolitik leisten und könnten auf diese Weise die bisher schwach ausgeprägte europäische Identität stärken. Europäische Politische Parteien wirken als Integrationsorgane.

In der Literatur ist diese Bedeutung der Europäischen Politischen Parteien erkannt worden, was die Inflation von Abhandlungen über Europäische Parteien erklärt. Das Buch von *Otto Markus Carstens* ergänzt diesen Reigen.

Die Abhandlung setzt sich zunächst mit dem Parteienbegriff und der Finanzierung der Euro-

päischen Politischen Parteien auseinander (S. 13 -25). Im Anschluss daran werden die wichtigsten sechs Europäischen Politischen Parteien nach einem einheitlichen Gliederungsmuster dargestellt (S. 26-48). Dem folgt eine Bestandsaufnahme zu den Fraktionen im Europäischen Parlament (S. 49-65). Die Möglichkeit der Gestaltung der Politik durch die Europäischen Politischen Parteien und die Fraktionen im Europäischen Parlament wird kurz aufgezeigt (S. 67-77) bevor ein Resümee und Ausblick die Arbeit abschließt (S. 79 – 85).

Carstens beschränkt sich in seinem Buch im Wesentlichen auf eine Bestandsaufnahme zu den bestehenden Europäischen Parteien und Fraktionen. Im abschließenden Resümee und Ausblick geht er über die in der Literatur herausgearbeiteten Lösungsansätze nicht hinaus. Er fordert eine „Stärkung der europäischen politischen Parteien“ (S. 81). Erreichen will er dies durch eine verstärkte Einflussmöglichkeit und Mitwirkung von Individualmitgliedern in den europäischen Parteien. Zusätzlich sei eine Europäisierung der Europawahlen notwendig, die nur durch ein einheitliches Wahlsystem zu erreichen sei.

Das Buch von *Carstens* verbleibt an der Oberfläche, auch in Bezug auf die einbezogene und ausgewertete Literatur. Im Unklaren bleibt auch, auf welchen genauen Zeitpunkt sich die Bestandsaufnahme bezieht, d.h. welche Legislaturperiode dargestellt wird, zumal das Buch im Europawahljahr 2009 erschienen ist. Weder einleitend noch abschließend wird der Gegenstand der Untersuchung sowohl hinsichtlich des anzuwendenden Rechts, als auch der tatsächlichen Verhältnisse, hinreichend konkretisiert.

Dr. Heike Merten

C. zur Hausen: Der Beitrag der „Europarteien“ zur Demokratisierung der Europäischen Union, Tectum Verlag, Marburg 2008, 374 Seiten, 29,90 €, ISBN 978-3-8288-9746-5

Die umfangreiche politikwissenschaftliche Dissertation setzt sich mit der Frage auseinander, welchen Beitrag politische Parteien im europäi-

schen Verfassungsverbund zur Demokratiesicherung der Europäischen Union leisten können.

Die Europäische Union ist gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon eine „repräsentative Demokratie“. Sie setzt sich aus Staaten zusammen, die allesamt auf dem Prinzip der Demokratie beruhen. Die demokratische Legitimation des Handelns der Union selbst wird jedoch seit Jahren von einer kontroversen Debatte begleitet. Im Mittelpunkt der Kritik steht die mangelhafte Legitimation der Europäischen Union in ihrem politischen Wirken. Beim Abbau dieses Demokratiedefizites ist die klassische Säule einer Demokratie, nämlich die der politischen Parteien, eine tragende. Daher ist es für die Entwicklung der europäischen Demokratie unabdingbar, die Möglichkeiten von Parteien auf europäischer Ebene auszuloten, zum Abbau des Demokratiedefizites beizutragen.

Die Arbeit beginnt klassisch mit einer Klärung zum Begriff des Demokratiedefizits (S. 11-64). Dabei wird zunächst ausführlich auf die verschiedenen Legitimationsquellen der europäischen Herrschaft eingegangen. Danach erfolgt eine Aufteilung des komplexen Begriffs des Demokratiedefizits in ein institutionelles und ein sozio-strukturelles Defizit. *Zur Hausen* kommt hier zu dem Fazit, dass eine nur auf institutionelle Reformen beruhende Strategie zum Demokratiedefizitabbau nicht ausreichend sein kann. Hinzutreten müsse auch Akzeptanz und Anerkennung der Entscheidungen durch die Bevölkerung. Er plädiert für eine Erweiterung des Begriffs des Demokratiedefizits um eine sozio-strukturelle Komponente.

Im Anschluss wird der zweite elementare Begriff der Arbeit, der der Europäischen Politischen Parteien, näher erläutert (S. 65-121). Begonnen wird auch hier klassisch mit einer Definition des Begriffs, der nunmehr aus der Parteienverordnung herausgelesen wird, wenn gleich diese in der Wissenschaft nicht unumstritten ist. Daher nähert sich auch *zur Hausen* dem Begriff flankierend über die historischen Entwicklungen und die Funktionen.

Nach diesen begrifflichen Klärungen folgt der wesentliche analytische Teil der Arbeit (S. 123-

248). Untersucht wird hier zunächst, welche Rolle die europäischen Parteien bei der Demokratisierung der Europäischen Union spielen können. Dabei wurde das Augenmerk auf kurz- bis mittelfristige Strategien und Vorschläge gelegt. Im Anschluss daran werden langfristige Strategien vorgestellt und im Hinblick auf die Beteiligungsmöglichkeiten Europäischer Politischer Parteien untersucht. Dabei wird die künftige Gestaltung der Union in den Blick genommen und folgendes Modell vorgestellt: das parlamentarische Modell, das post-parlamentarische Modell und das präsidentielle Modell. Die einzelnen Modelle werden sodann aus Sicht der Europarteien bewertet.

Die Arbeit von *zur Hausen* geht ganz grundsätzlich von der Prämisse aus, dass die Europäische Union mit Hilfe der Europäischen Politischen Parteien demokratisiert werden kann und muss. Das sog. post-parlamentarische Modell, nach dem es sich um eine neuartige Form legitimen Regierens in Europa handelt, ohne ein entscheidungsstarkes Parlament und ohne Unionsbürger als Quelle der Legitimation, wird als nicht zielführend klassifiziert. Im Gegenzug wird die These vertreten, dass die Entwicklung der Europäischen Union zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen System vielversprechend ist. Der aktuelle Zustand der Europäischen Parteien zeichne grundsätzlich eine positive Entwicklung auf; sie seien aber noch nicht autonom genug, um sich gegen die große Einflussnahme ihrer Mitgliedsparteien zu stemmen und ihnen fehle die Wahrnehmung als „Europäische Politische Parteien“. Für ein parlamentarisches System seien sie weder organisatorisch noch ideologisch homogen genug, um in einem Parteiensystem eine Regierung im Amt zu halten. Die Einführung präsidentieller Elemente komme hingegen ohne eine fest gefügte Parteienstruktur aus.

Die rasche Weiterentwicklung der Europäischen Politischen Parteien gäbe Anlass zur Hoffnung, dass die Parteien auf mittlere Sicht hinreichend starke Akteure werden können. Dazu trüge das Antreten zu Europawahlen mit europaweiten Spitzenkandidaten, die Entwicklung hin zu Mehrheitsentscheidungen bei den Kongressen sowie das Parteienstatut bei. Die Entwicklung

hin zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen System würde darüber hinaus auch deutlich identitätssteigernd wirken. Die Zustimmung zu einem System hänge entscheidend von der Kenntnis über dieses System ab. Eine Umwandlung des komplexen, schwer verständlichen europäischen Institutionen- und Entscheidungssystems in ein der europäischen Bevölkerung vertrauter System würde die Akzeptanz erhöhen. Politische Entscheidungen die direkter legitimiert wären, würden durch die Regierung klarer vermittelt. Um erneut Wahlerfolge zu erzielen, müsse jede Regierung einfach und verständlich erklären, welche Ziele sie verfolge. Gestärkte Europäische Parteien wären in der Lage die Entscheidungen zu vertreten bzw. Alternativen anzubieten. Die Demokratisierung der Europäischen Union durch parlamentarische oder präsidentielle Elemente scheitere nicht an der fehlenden europäischen Identität, vielmehr führe die Einführung der Elemente zu einer zunehmenden europäischen Identität.

Die Parallelität des derzeitigen politischen Systems auf Europäischer Ebene mit dem politischen System der USA lässt *zur Hausen* für die Übernahme einiger präsidentieller Momente in der Europäischen Union plädieren. Er hält die präsidentielle Demokratisierungs-Strategie für einen gangbaren Weg.

Vor der Schlussbetrachtung und dem Ausblick (S. 291-311) wendet sich *zur Hausen* noch zwei Herausforderungen der Europarteien zu (S. 249-289). Dies ist zum eine die Osterweiterung der Union und zum zweiten das Inkrafttreten der sog. Parteienverordnung.

Dem Verfasser ist es gelungen den Forschungsgegenstand, ob und wieweit Europäische Politische Parteien eine Beitrag zum Abbau des Demokratiedefizits leisten können, umfassend zu bearbeiten. Der sehr vielschichtige Forschungsbereich wird von allen möglichen Seiten beleuchtet und sehr sorgfältig bearbeitet. Auch für den informierten Leser ist dieses Buch eine Bereicherung.

Dr. Heike Merten

M. Lau: „Die letzte Volkspartei - Angela Merkel und die Modernisierung der CDU“, Deutsche Verlags-Anstalt, München 2009, 254 Seiten, 19,95 €, ISBN 978-3-421-04379-5

„Journalismus mit Ansichten“ nennt Mariam Lau das, was die Grundlage ihres Buches über die CDU und die Person Angela Merkel darstellt. Besser auf den Punkt bringen kann man es wohl nicht. Die ehemalige taz-Kulturredakteurin und derzeitige politische Chefkorrespondentin der Welt macht in ihrem neuesten Buch keinen Hehl aus ihrem journalistischen Background. Sie nutzt ihre exzellente Beobachtungsgabe in ihrer außergewöhnlich detaillierten Betrachtung sowohl des CDU-Personals, wie auch der Stimmung der Parteimitglieder bei Ortsterminen einzelner relevanter Landesverbände. So gelingt es der Autorin ein scharf gezeichnetes Portrait der Partei zu erstellen, die sich selbst über ihre Konturen oft nicht so ganz im Klaren zu sein scheint. Mit unverhohlener Sympathie für Angela Merkel und die Partei „mit dem ausgeprägtesten Verantwortungsgefühl für Deutschland“, geht Mariam Lau der Frage nach, ob es der alten und neuen Kanzlerin gelingen kann die Union in zukünftigen Wahlkämpfen klar zu positionieren und die Konzepte einer modernisierten CDU politisch erfolgreich umzusetzen.

Ein deutlicher Linksruck in der Partei, Innovation als Paradigma – Mariam Lau stellt sich die Frage wie konservativ die Konservativen überhaupt noch sind. Problematisch ist ihrer Meinung nach schon die Unklarheit darüber wie „echte“ konservative Politik überhaupt auszusehen hat. Selbst diejenigen die sie immer wieder fordern, waren bislang nicht in der Lage darauf konkrete Antworten zu finden. Es bleibt der Eindruck, dass auch die Autorin, die selbst CDU-Mitglied ist, durchaus eine Rückbesinnung auf traditionelle Werte und konservatives Gedankengut befürwortet. Was dies jedoch in der Praxis bedeutet – Antworten bleibt auch sie den Lesern schuldig.

Auch wenn sie keine konkreten Lösungen anbietet, schafft sie es doch einen informativen, weiten thematischen Bogen über verschiedenste politische Ressorts, von Wirtschaft über Familie

bis hin zu Themen wie Integration und Außenpolitik zu spannen. Besonders interessant scheinen hierbei ihre höchst aktuellen Betrachtungen zu ökonomischen Aspekten wie auch ihre Skizze der Rolle der Frauen in der Union.

So widmet sich Mariam Lau ausführlich dem Verhältnis von Partei und Wirtschafts- und Sozialpolitik, welches sie allgemein als ambivalent bezeichnet. Kritisch merkt sie an, dass sämtlichen Bundestagsparteien in Zeiten finanzieller Knappheit und explodierender Staatsausgaben der ökonomische Sachverstand abhanden gekommen sei und konstatiert zusätzlich, dass dieses Defizit bei der Union aufgrund der traditionellen Überlegenheit in Sachen wirtschaftlicher Kompetenz gegenüber anderen Fraktionen am schmerzlichsten sei. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise betont sie die allgemeine Verunsicherung von Unionsmitgliedern in wirtschaftspolitischen Fragen, da die Vorstellung vom ehrlichen Kaufmann in Zeiten von spekulativen, risikoträchtigen Bankgeschäften und auf kurzfristige Profite ausgerichteten Managern stark ins Wanken geraten ist.

Weiterhin steht die Familienpolitik, bzw. deren Wandel im Vordergrund. Die Entwicklung der Rolle der Frauen in der Union wird von den traditionell-religiös motivierten Anfängen, verbunden mit der klaren Unterordnung der Frau, über die Debatte um die Einführung einer Frauenquote und die Veränderungen durch die Wiedervereinigung, bis hin zu einer Besetzung von höchsten Ämtern mit Frauen nachvollzogen. Besondere Wertschätzung scheint die Autorin hier neben der Kanzlerin der früheren Familien- und aktuellen Arbeitsministerin Ursula von der Leyen entgegenzubringen, deren Werdegang und politische Verdienste sie detailliert nachvollzieht. Obwohl sich Mariam Lau also durchaus für starke Frauen begeistern kann, übt sie harsche Kritik an der Vorreiterin des Feminismus Alice Schwarzer. Der „Verleugnungs-Feminismus“ den Frau Schwarzer seit 30 Jahren betreibe sei schon lange überholt und gehöre in die Kiste der modernen Mythen, die dringend einer Relativierung bedürfen.

„Die letzte Volkspartei“ ist der Titel dieses Buches, es bleibt aber bis zuletzt unklar warum die SPD denn eigentlich keine mehr sein soll. Besonders das letzte Kapitel wirft diese Frage auf, wenn Mariam Lau die potentielle Möglichkeit rot-roter Bündnisse auch auf Bundesebene (mit oder ohne den Grünen) herausstellt. Schwammig bleibt der Begriff der Volkspartei aber ohnehin, da er genau wie die oft angesprochene Modernisierung nicht eindeutig definiert wird. Vollkommen evident wird hingegen vor allem eines: Die Luft wird dünner für die CDU, die sich lange Zeit als gesetzte Regierungspartei verstanden hat. Um erfolgreich zu sein müsse sie laut Mariam Lau lernen mit Argumenten zu kämpfen und Bündnisse mit den Grünen auf Landes- wie auch auf Bundesebene in Betracht ziehen. Zudem müsse sie in der Lage sein, ihre Mitglieder bei der Stange zu halten und versuchen junge und vermehrt auch weibliche Bevölkerungsschichten für sich zu gewinnen. Zwar könne man bei den aktuellen Parteimitgliedern zunehmende Bereitschaft zum persönlichen, politischen Engagement feststellen, doch das alleine mache die schwindenden Mitgliederzahlen nicht wett. Wichtig sei für die CDU vor allem ihr politisches Profil zu schärfen und eine klarere Abgrenzung zur SPD zu erreichen. Um eine Erosion der letzten Volkspartei verhindern zu können, brauche sie mehr „spirituelle Landschaftspflege“, so das Fazit des Buches. Die moderate Modernisierung der Partei unter der Führung Angela Merkels verbunden mit der Aufrechterhaltung der konservativen Kernüberzeugungen kann da der richtige Weg sein.

Katrina Frank

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, in: BayVBl. 11 (2009), S. 335-340 (Versammlungsfreiheit).

OVG Thüringen, Urteil vom 26.11.2008 – 3 KO 363/08, in: LKV 5 (2009), S. 234-236 (Anforderungen an die Vergabe von Landeshaushaltsmitteln an politische Stiftungen).

OVG Lüneburg, Beschluss vom 27.04.2009 – 11 ME 225/09, online veröffentlicht bei juris (Verbot einer rechtsextremistischen Demonstration am 01. Mai).

OVG Sachsen, Beschluss vom 20.05.2009 – 4 B 306/09, online veröffentlicht bei juris (Fraktionsname).

OVG Sachsen, Beschluss vom 24.04.2009 – 4 A 652/08, online veröffentlicht bei juris (Fraktionsname).

LAG BW, Urteil vom 02.06.2009 – 14 Sa 101/08, online veröffentlicht bei juris (Außerordentliche, hilfsweise ordentliche Kündigung im öffentlichen Dienst wegen Mitgliedschaft bzw. Unterstützung einer verfassungsfeindlichen Partei).

VG Aachen, Urteil vom 14.01.2009 – 6 K 374/08, online veröffentlicht bei juris (Rechtmäßigkeit der Auflagen einer versammlungsrechtlichen Ordnungsverfügung).

VG Regensburg, Urteil vom 18.02.2009 – RN 3 K 08.01408, online veröffentlicht bei juris (Beitritt zur Kreistagsfraktion).

VG Meiningen, Gerichtsbescheid vom 06.05.2009 – 2 K 112/09 Me, online veröffentlicht bei juris (Verpflichtung von Gemeinden und ihren Organen zur politischen Neutralität – Anspruch der Wahlbewerber auf Chancengleichheit).

VG Aachen, Beschluss vom 07.08.2009 – 6 L 329/09, online veröffentlicht bei Beck-online (Demonstrationsverbot).

2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 24.09.2009 – Az. 2 BvR 2179/09, in: NJW 2009, S. 3503 f. (Verbot des Wahlplakats „Polen-Invasion stoppen!“)

VGH Österreich, Urteil vom 12.03.2009 – B 434/08-9, in: ÖJZ 11 (2009), S. 524-548 (Teilnahme an Fernsehdiskussion).

VerfGH Sachsen, Beschluss vom 27.08.2009 – Vf. 86-IV-09 (HS), Vf. 87-IV-09 (e.A.), online veröffentlicht bei juris (Wahlsichtwerbung).

OVG Greifswald, Beschluss vom 19.09.2009 – Az. 3 M 155/09, in: NordÖR 2010, 116 ff. (Verbot des Wahlplakats „Polen-Invasion stoppen!“)

OVG Saarlouis, Beschluss vom 18.02.2009 – 3 B 33/09, in: NVwZ-RR 12 (2009), S. 533-535 (Überlassung einer gemeindlichen Festhalle an NPD-Ortsverband).

OVG Saarland, Beschluss vom 02.06.2009 – 1 B 347/09, in: LKRZ 8 (2009), S. 313-315 (Wahlwerbung politischer Parteien).

OVG Sachsen, Beschluss vom 25.02.2009 – 4 B 249/09, online veröffentlicht bei juris (Benutzung einer öffentlichen Einrichtung).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 03.04.2009 – 3 S 36.09 (Anspruch auf Zulassung der Nutzung des Ernst-Reuter-Saales im Rathaus Reinickendorf).

LG Köln, Beschluss vom 14.09.2009 – 28 O 646/09, online veröffentlicht bei juris (Nutzung ohne Zustimmung des Namens einer Kunstfigur für Wahlwerbespot).

VG Chemnitz, Beschluss vom 16.01.2009 – 1 L 451/08, online veröffentlicht bei Beck-online (Benutzung einer öffentlichen Einrichtung).

VG Greifswald, Beschluss vom 11.09.2009 – Az: 2 B 1133/09, unveröffentlicht (Verbot des Wahlplakats „Polen-Invasion stoppen!“)

VG Saarland, Beschluss vom 09.02.2009 – 11 L 54/09, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Nutzung einer öffentlichen Einrichtung durch eine politische Partei).

VG Chemnitz, Beschluss vom 13.02.2009 – 1 L 38/09, online veröffentlicht bei Beck-online (Nutzung einer Stadthalle zur Durchführung eines Landesparteitages).

VG Berlin, Beschluss vom 31.03.2009 – 2 L 38.09, online veröffentlicht bei juris (Zurverfügungstellung eines Rathaussaales zur Durchführung eines Bundesparteitages).

VG Köln, Urteil vom 03.04.2009 – 18 K 5663/07, online veröffentlicht bei juris (Sondernutzungserlaubnis für Plakatstände, politische Werbung).

VG Saarland, Beschluss vom 16.04.2009 – 10 L 248/09, online veröffentlicht bei juris (Wahlwerbung, Sondernutzungserlaubnis).

VG Mainz, Beschluss vom 07.05.2009 – 4 L 521/09.MZ, online veröffentlicht bei juris (Wahlwerbung von Parteien vor Wahlen; Chancengleichheit).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 04.06.2009 – 15 L 533/09, online veröffentlicht bei Beck-online (Überlassung einer öffentlichen Einrichtung an eine nicht verbotene politische Partei).

VG Göttingen, Urteil vom 10.06.2009 – 1 A 91/08, online veröffentlicht bei Beck-online (Anspruch einer politischen Partei gegen eine Sparkasse auf Eröffnung eines Girokontos).

VG Sigmaringen, Urteil vom 30.07.2009 – 2 K 2558/07, online veröffentlicht bei Beck-online (Anspruch einer politischen Partei gegen eine Sparkasse auf Eröffnung eines Girokontos).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18.08.2009 – 14 L 842/09, VD 11 (2009), S. 284-286 (Begrenzung der Zahl der Wahlwerbeplakate).

VG Karlsruhe, Beschluss vom 07.09.2009 – 8 K 2196/09, online veröffentlicht bei juris (Anspruch einer Partei auf Bereitstellung eines öffentlichen Veranstaltungsraumes).

3. Parteienfinanzierung

VG Berlin, Urteil vom 03.04.2009 – 2 K 12/09, online veröffentlicht bei juris (Abschlagszahlung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung).

VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – 2 K 39/09, online veröffentlicht bei Beck-online (Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts).

OLG Celle, Urteil vom 09.07.2009 – 13 U 18/09, in: ZIP 38 (2009), S. 1531-1532 (Anspruch auf Rückgewähr von Parteispenden).

4. Parteien- und Parlamentsrecht

BVerfG, Beschluss vom 01.07.2009 – 2 BvE 5/06, in: NVwZ 17 (2009), S. 1092-1096 (Antwortpflicht der Bundesregierung auf Kleine Anfragen).

BFH, Urteil vom 08.10.2008 – VIII R 58/06, in: GK 6 (2009), S. 190-191 (Steuerbefreiung für pauschale Reisekostenvergütungen an politische Mandatsträger).

VerfGH Sachsen, Beschluss vom 11.12.2008 – Vf. 151-IX-07, in: DÖV 5 (2009), S. 210 (Verfahren auf Aberkennung des Mandats).

VerfGH Sachsen, Urteil vom 30.01.2009 – Vf. 99-I-08, in: DÖV 8 (2009), S. 332-333 (Verletzung von Minderheitenrechten).

VerfGH Sachsen, Beschluss vom 12.12.2008 – Vf. 151-IX/07, in: NVwZ-RR 18 (2009), S. 745 (Voraussetzungen einer Abgeordnetenklage).

VerfGH Thüringen, Urteil vom 01.07.2009 – VerfGH 38/06, in: DÖV 18 (2009), S. 770-771 (Überprüfung von Landtagsabgeordneten auf Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Staatssicherheit).

VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 29.01.2009 – LVerfG 5/08, in: DÖV 8 (2009), S. 205-209 (Verstoß gegen Art. 22 II 1 und 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern).

StGH BW, Urteil vom 09.03.2009 – GR 1/08, online einsehbar auf www.baden-wuerttemberg.de/staatsgerichtshof (Regelungen über die Bezahlung von Abgeordneten).

OVG NRW, Urteil vom 13.02.2009 – 16 A 845/08, online veröffentlicht bei juris (Beobachtung einer politischen Partei und ihrer Funktionäre durch das Bundesamt für Verfassungsschutz wegen des Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen, hier: rechtswidrig).

OVG Lüneburg, Urteil vom 13.03.2008 – 8 LC 1/07, in: NordÖR 9 (2008), S. 380-389 (Verbotene Zuwendungen an Landtagsabgeordnete).

OVG Lüneburg, Urteil vom 13.03.2008 – 8 LC 2/07, in: NdsVBl 14 (2008), S. 226-267 (Verbotene Zuwendungen an Landtagsabgeordnete).

OVG Sachsen, Beschluss vom 02.06.2009 – 4 B 287/09, online veröffentlicht bei juris (Mitwirkungsbefugnisse von Gemeinderatsfraktionen bei der Willensbildung können im Wege des Kommunalverfassungstreits geltend gemacht werden).

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 09.06.2009 – 10 ME 17/09, online veröffentlicht bei juris (Zuwendung an Fraktionen).

VG Dresden, Urteil vom 20.01.2009 – 7 K 1388/06, online veröffentlicht bei juris (Anforderungen an der Fraktionsstatus bei Ratsfraktionen).

VG Arnsberg, Urteil vom 06.03.2009 – 12 K 2300/08, online veröffentlicht bei juris (Zuwendung für die Beschäftigung von Fraktionsmitarbeitern).

5. Wahlrecht

BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 1/08, in: NVwZ 11 (2009), S. 723-727 (Größe von Wahlbezirken bei Kommunalwahlen).

BVerwG, Urteil vom 22.10.2008 – 8 C 20/07, in: NVwZ 10 (2009), S. 644-647 (Beteiligung örtlicher Wählergruppen an Wahlen zur Landschaftsversammlung).

BVerfG, Beschluss vom 15.01.2009 – 2 BvC 4/04, in: BayVBl. 18 (2009), S. 560-561 (Wahlprüfung über die Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsnormen und Anwendung des geltenden Wahlrechts).

BVerfG, Beschluss vom 09.02.2009 – 2 BvC 11/04, online veröffentlicht bei juris (Erledigung einer Wahlprüfungsbeschwerde bzgl. der Wahl des 15. Deutschen Bundestags).

BVerfG, Beschluss vom 18.02.2009 – 2 BvC 6/03, online veröffentlicht bei juris (Erledigung einer Wahlprüfungsbeschwerde bzgl. der Wahl des 15. Deutschen Bundestags).

BVerfG, Beschluss vom 18.02.2009 – 2 BvC 9/04, online veröffentlicht bei juris (Erledigung einer Wahlprüfungsbeschwerde bzgl. der Wahl des 15. Deutschen Bundestags).

BVerfG, Beschluss vom 26.02.2009 – 2 BvC 1/04, online veröffentlicht bei juris (Erledigung einer Wahlprüfungsbeschwerde bzgl. der Wahl des 15. Deutschen Bundestags).

BVerfG, Beschluss vom 26.02.2009 – 2 BvC 6/04, online veröffentlicht bei juris (Erledigung einer Wahlprüfungsbeschwerde bzgl. der Wahl des 15. Deutschen Bundestags).

BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, in: DVBl. 8 (2009), S. 511-516 (Partielle Unvereinbarkeit der Bundeswahlgeräteverordnung mit Art. 38 iVm Art. 20 I, II GG mangels Sicherstellung einer dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl entsprechenden Kontrolle).

BVerfG, Beschluss vom 11.03.2009 – 2 BvR 378/09, in: BayVBl. 14 (2009), S. 429-430 (5%-Sperrklausel für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlament aus der BRD; die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen).

BVerfG, Urteil vom 21.04.2009 – 2 BvC 2/06, in: DÖV 18 (2009), S. 769 (Bekanntgabe des vorläufigen Ergebnisses der Bundestagswahl 2005).

BVerfG, Beschluss vom 03.07.2009 – 2 BvR 1291/09, online veröffentlicht auf www.bverfg.de (Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze).

BVerfG, Beschluss vom 24.08.2009 – 2 BvQ 50/09, in: NVwZ 21 (2009), S. 1367-1368 (Rechtsschutz im Wahlverfahren).

BVerfG, Beschluss vom 24.08.2009 – 2 BvR 1898/09, online veröffentlicht www.bundesverfassungsgericht.de (Weitere Anträge auf Zulassung zur Teilnahme an der Bundestagswahl nicht erfolgreich).

BVerfG, Beschluss vom 17.05.2009 – 2 BvQ 33/09, in: SächsVBl. 9 (2009), S. 211 (Zum vorläufigen Rechtsschutz gegen die Zurückweisung von Wahlvorschlägen bei einer Kommunalwahl).

BVerfG, einstweilige Anordnung vom 31.07.2009 – 2 BvQ 45/09, online veröffentlicht bei juris (Kein Erlass einer einstweiligen Anordnung mit der die Zulassung der Teilnahme an der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag erstrebt wird).

BVerfG, Beschluss vom 24.09.2009 – 2 BvR 2179/09, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsbeschwerde gegen Untersagung eine Plakatierung der NPD erfolglos).

VerfGH Sachsen, Urteil vom 30.01.2009 – Vf. 74-I-08, in: DÖV 13 (2009), S. 540 (Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien).

VerfGH Sachsen, Urteil vom 27.03.2009 – Vf. 74-I-08, in: SächsVBl. 6 (2009), S. 149 (Nachteilige Veränderungen der Wahlchancen nach dem Kommunalwahlrecht durch Kreisgebietsreform).

VerwGH Bayern, Beschluss vom 07.04.2009 – 4 ZB 08.3237, online veröffentlicht bei juris (Wahlanfechtung – Berichtigung des Wahlergebnisses der Wahl zum Gemeinderat).

VerfGH NRW, Urteil vom 26.05.2009 – VerfGH 2/09, online veröffentlicht NRW-Justizportal (Kommunale Stichwahlen als demokratisches Wettbewerbsgebot).

VerfGH NRW, Urteil vom 26.05.2009 – VerfGH 3/09, NVwZ 17 (2009), S. 1101-1103 (Termin der Kommunalwahlen NRW 2009).

VerfGH Sachsen, Beschluss vom 25.09.2009 – Vf. 88-IV-09, online veröffentlicht bei juris (Teilnahme an Landtagswahlen).

VerfGH Schleswig-Holstein, Beschluss vom 15.10.2009 – LVerfG 4/09, online veröffentlicht bei juris (Einstweilige Anordnung während des Wahlverfahrens).

VerfGH Schleswig-Holstein, Beschluss vom 23.10.2009 – LVerfG 5/09, online veröffentlicht bei juris (Einstweilige Anordnung während des Wahlverfahrens).

StGH Bremen, Urteil vom 14.05.2009 – St 2/08, in: NVwZ-RR 22 (2009), S. 905-906 (5-%-Sperrklausel für Kommunalwahlen).

StGH Hessen, Beschluss vom 26.06.2009 – P.St. 2223, online veröffentlicht bei juris (Beschluss über eine Wahlprüfungsbeschwerde).

StGH Hessen, Beschluss vom 26.06.2009 – P.St. 2224, online veröffentlicht bei juris (Beschluss über eine Wahlprüfungsbeschwerde).

OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.01.2009 – 10 LA 316/08, online veröffentlicht bei juris (Wahlprüfung einer Bürgermeisterwahl).

OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 26.02.2009 – 4 L 364/08, online veröffentlicht bei juris (Zu verschiedenen Wahlfehlern bei einer Bürgermeisterwahl und deren wahlrechtlicher Erheblichkeit).

OVG NRW, Beschluss vom 25.08.2009 – 15 A 1372/09, online veröffentlicht bei juris (Kommunalwahlrecht, unzulässige Mehrfachwahlberechtigung, Maßgeblichkeit des Familienwohnsitzes).

OVG NRW, Beschluss vom 10.12.2008 – 15 B 1702/08, in: NWVBl. 7 (2009), S. 265-267 (Wegfall der Wählbarkeit eines Ratsmitglieds).

LG Köln, Urteil vom 20.03.2009 – 28 O 59/09, online veröffentlicht bei juris (Untersagung der Wiederholung einer anlässlich einer Livediskussion im Fernsehen getätigten Äußerung).

LG Nürnberg-Fürth, Urteil vom 14.08.2009 – 9 O 6586/09, online veröffentlicht bei juris (Rechtswirksamkeit von Wahlen auf einem außerordentlichen Parteitag).

VG Kassel, Urteil vom 18.12.2008 – 8 A 1330/08, in: LKRZ 5 (2009), S. 176-178 (Wahlfehler bei Kommunalwahl).

VG Saarland, Beschluss vom 16.04.2009 – 10 L 248/09, in: KommP BY 6 (2009), S. 236 (Wahlwerbung; Sondernutzungserlaubnis; großformatige Wahlplakate).

VG Saarlouis, Beschluss vom 26.06.2009 – 11 L 527/09, in: NVwZ-RR 22 (2009), S. 892 (Wahlrechtsausschluss wegen Betreuung).

VG Greifswald, Urteil vom 17.11.2009 – 2 A 927/09 (unveröffentlicht) (Kommunalwahl ungültig wegen Gratisfahrt zum Wahllokal).

VG Dresden, Urteil vom 29.04.2009 – 4 K 1333/08, online veröffentlicht bei juris (Ungültigkeitserklärung einer Bürgermeisterwahl wegen Beeinflussung).

Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 15 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“, S. 141 ff., geführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im Wesentlichen wurden Publikationen der des Jahres 2009 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Arnim, Hans Herbert von: Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik, München 2009.

Arnim, Hans Herbert von: Wahlgesetze: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, in: JZ 17 (2009), S. 813-820.

Arnim, Hans Herbert von: Demokratiemängel von 1949 bis 2009, in: NJW 40 (2009), S. 2934-2938.

Arnim, Hans Herbert von: Mehrheitswahl und Partizipation, in: ZPol 0 (2009) (Sonderheft), S. 183-210.

Baugut, Philip/Grundler, Maria-Theresia: Politische (Nicht-)Öffentlichkeit in der Mediendemokratie: eine Analyse der Beziehungen zwischen Politikern und Journalisten in Berlin, Baden-Baden 2009.

Baus, Ralf Thomas (Hrsg.): Zur Zukunft der Volksparteien. Das Parteiensystem unter den Bedingungen zunehmender Fragmentierung, Sankt Augustin 2009.

Beaucamp, Guy: Ineligibilität – Wer darf bei Wahlen nicht kandidieren?, in: DVBl. 16 (2009), 1006-1013.

Benz, Arthur: Politik im Mehrebenensystem, Wiesbaden 2009.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stefan/Holtkamp, Lars: Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW, Bochum 2009.

Bringhorst, Sigrid/Kneip, Veronika/Niesyto, Johanna (Hrsg.): Political campaigning on the web, Bielefeld 2009.

Brunnenmann, Daniel: Auslaufmodell Volkspartei. Wie die Volksparteien sich selbst das Grab schaufeln, Marburg 2009.

Carstens, Otto Markus: Europäische Parteien. Wirkungsvolle Akteure der Demokratie, Marburg 2009.

Cordes, Malte: Medienbeteiligung politischer Parteien. Zugleich Anmerkung des BVerfG, U. v. 12.03.2008 – 2 BvF 4/03, in: ZParl 1 (2009), S. 123-140.

Cornils, Matthias: Leitbilder des Abgeordneten – Das Mandat als Lebensberuf oder Zeitmanagement?, in: Jura 4 (2009), S. 289-297.

Cornils, Matthias: Parteilicher Rundfunk? – Die politischen Parteien als Gegenstand und Faktor der Berichterstattung im Privatrundfunk, in: ZJS 5 (2009), S. 465-476.

Cronqvist, Lasse/Jun, Uwe: Verhältniswahl und Partizipation, in: ZPol 0 (2009) (Sonderheft), S. 211-237.

Decker, Frank: Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems, in: ZParl 2 (2009), S. 431-453.

Demuth, Christian: Der Bundestag als lernende Institution: eine evolutionstheoretische Analyse der Lern- und Anpassungsprozesse des Bundestages, insbesondere an die Europäische Integration, Baden-Baden 2009.

Desens, Marc: Steuerprivilegien für Abgeordnete verfassungsrechtlich nicht angreifbar? Kritik am Urteil des BFH vom 11.09.2008, VI R 13/06, in: DStR 15 (2009), S. 727-732.

Dippel, Martin: Ämterpatronage durch politische Parteien, in: NordÖR 12 (2009), S. 102-108.

Dolderer, Christine: Wie viel Parlament ist der Gemeinderat? – Zugleich ein Beitrag zum Status von Politikern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene –, in: DÖV 4 (2009), S. 146-154.

Edinger, Florian: Abwahl einer Schriftführerin nach Austritt aus ihrer Fraktion. Anmerkung zu VGH Saarland, U. v. 03.12.2007 – Lv 12/07, in: ZParl 1 (2009), S. 155-160.

Engelbrecht, Knut: Neues im Europa- und Bundeswahlgesetz zum Wahljahr 2009 – Ein Überblick über die wesentlichen Änderungen, in: KommunalPraxis spezial (2009), S. 50-54.

Englisch, Joachim: Steuerprivileg für Bundestagsabgeordnete?, in: NJW 13 (2009), S. 894-897.

Falter, Jürgen W.: Mehrheitswahl und Regierbarkeit. Mehr Transparenz und höhere Legitimität durch Mehrheitswahl?, in: ZPol 0 (2009) (Sonderheft), S. 133-154.

Fleubaey, Marc: Vier Konzeptionen zur Chancengleichheit, in: ZfP 56 (2009), S. 325-328.

Frey, Timotheos: Die Christdemokratie in Westeuropa. Der schmale Grad zum Erfolg, Baden-Baden 2009.

Frenzel, Eike Michael: Das Erfordernis der Anerkennung als Partei nach § 18 BWG – Zugleich Anmerkungen zu den Beschlüssen des BVerfG im Vorfeld der Bundestagswahl 2009, in: NVwZ 21 (2009), S. 1349-1351.

Fuchs, Michael: Verfassungs- und parlamentsrechtliche Probleme beim Wechsel der Wahlperiode, in: DÖV 6 (2009), S. 232-238.

Fürnberg, Ossip/Knothe, Danko: Wahlsiege ohne Stimmenmehrheit: Auswirkungen von verstärktem „Lagersplitting“ auf Mandatsverteilung und Koalitionsopposition, in: ZParl 1 (2009), S. 56-74.

Gabriel, Oscar W./Wessels, Bernhard/Falter, Jürgen W. (Hrsg): Wahlen und Wähler, Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2009.

Graser, Alexander: Gemeinschaften ohne Grenzen? Zur Dekonzentration der rechtlichen Zugehörigkeiten zu politischen Gemeinschaften, Tübingen 2009.

Göhler, Daniel: Mehrebenensystem, in: ZfP 1 (2009), S. 3-18.

Görlitz, Niklas: Voraussetzungen und Grenzen des Rechts auf Fraktionsbildung im Deutschen Bundestag, in: DÖV 7 (2009), S. 261-268.

Grotz, Florian: Verhältniswahl und Regierbarkeit. Das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand, in: ZPol 0 (2009) (Sonderheft), S. 155-181.

Grünwald, Nicole Marianne: Keine Angst vor Politikmarken! - Evolution und Enttabuisierung eines gesellschaftlichen Phänomens, Baden-Baden 2009.

Hahnzog, Klaus/Wächtler, Hartmut: Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, in: BayVBl. 11 (2009), S. 340.

Hanschmann, Felix: „Die Ewigkeit dauert lange, besonders gegen Ende“ – eine rechtliche (Neu-)Bewertung des kommunalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige, in: ZParl 1 (2009), S. 74-85.

Hartleb, Florian: Mehrheitswahl und Gerechtigkeit, in: ZPol 0 (2009) (Sonderheft), S. 81-103.

Hartmann, Bernd J.: Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, in: AöR 134 (2009), S. 1-34.

Heckmann, Dirk: Die Wahlcomputerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: jurisPR-ITR 6 (2009), Anmerkung 2.

Henning, Christian/Linhart, Erich, Susumu, Shikano (Hrsg.): Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Urban Pappi, Baden-Baden 2009.

Hermesdorf, Fred: Demokratieprinzip versus Erfolgswertgleichheit. Verfahren der Mehrheitstreue bei Parlamentswahlen, in: ZParl 1 (2009), S. 86-95.

Hientzsch, Christina: Die politische Partei in der Insolvenz, in: NVwZ 18 (2009), S. 1135-1139.

Holste, Heiko: Die Bundestagswahl und das verfassungswidrige Wahlgesetz (zugleich eine Rezension von Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz, 8. Auflage, Köln 2009), in: RuP 3 (2009), S. 152-156.

Holzner, Thomas: Die gebändigte Demokratie? – Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit, in: VBl. 16 (2009), S. 485-494.

Hoppe, Tilmann: Transparenz per Gesetz – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register, in: ZRP 2 (2009), S. 39-41.

Ipsen, Jörn: Grundgesetz und politische Parteien, in: DVBl. 9 (2009), S. 552-561.

Ipsen, Jörn: 40 Jahre Parteiengesetz: Symposium im Deutschen Bundestag, Göttingen 2009.

Jesse, Eckhard: Verhältniswahl und Gerechtigkeit, in: ZPol 0 (2009) (Sonderheft), S. 105-131.

Jun, Uwe: Wandel des Parteien- und Verbändessystems, in: APuZ 28 (2009), S. 28-34.

Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar/Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): Zukunft der Mitgliederpartei, Opladen 2009.

- Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie, Wiesbaden 2009.*
- Kallerhoff, Dieter: Verstöße gegen Wahlrechtsgrundsätze im Wahlkampf – Was müssen Kandidaten und Amtsträger bei der Wahlwerbung beachten?, in: KommunalPraxis spezial (2009), S. 80-86.*
- Kapeller, Jakob/Huber, Jakob: Politische Paradigmata und neoliberale Einflüsse am Beispiel von vier sozialdemokratischen Parteien in Europa, in: ÖZP 38 (2009), S. 163-192.*
- Kaufmann, Susanne (Bearb.): Wahlergebnisse und soziale Strukturen, Düsseldorf 2009.*
- Katz, Alfred: Entwicklung des Rechts und der politischen Praxis der direkten Bürgerbeteiligung – insbesondere bei kommunalen Projekten mit komplexen, mehrstufigen oder langwierigen Verfahren und Entscheidungsprozessen (Erwin Teufel zum 70. Geburtstag), in: VBIBW 10 (2009), S. 378-381.*
- Kersten, Jens/Rixen, Stephan: Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, Stuttgart 2009.*
- Kleerbaum, Klaus-Viktor/Flüshöh, Oliver: Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 2009.*
- Kleerbaum, Klaus-Viktor: Neuregelung zum Grundmandat ist unzulässig, in: kopo 61, Nr. 2 (2009), S. 47-50.*
- Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Schwabach 2009.*
- Korte, Karl-Rudolf: Neue Qualität des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr“, in: APuZ 38 (2009), S. 3-8.*
- Krämer, Ulrich: Die freiheitliche demokratische Grundordnung und ihr Schutz durch die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes, in: UBWV 1 (2009), S. 11-19.*
- Kronenberg, Volker/Mayer, Tilmann (Hrsg.): Volksparteien: Erfolgsmodell für die Zukunft. Konzepte, Konkurrenten und Konstellationen, Freiburg 2009.*
- Krüper, Julian: Kommunale Stichwahlen als demokratisches Wettbewerbsgebot – Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 26.05.2009 – 02/09, in: DÖV 18 (2009), S. 758-764.*
- Krumbholz, Arne: Staatliche Teilfinanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien in der Bundesrepublik, in: Oehler, Andreas/Terstege, Udo (Hrsg.), Finanzierung, Investition, Entscheidung, Wien und New York 2008.*
- Lang, Kai-Olaf: Postkommunistische Nachfolgeparteien im östlichen Mitteleuropa. Erfolgsvoraussetzungen und Entwicklungsdynamiken, Baden-Baden 2009.*
- Lange, Friederike: Das parlamentarische Immunitätsprivileg als Wettbewerbsvorschrift, Baden-Baden 2009.*
- Lau, Mariam: Die letzte Volkspartei – Angela Merkel und die Modernisierung der CDU, München 2009.*
- Lege, Joachim: Drei Versuche über Demokratie – unter besonderer Berücksichtigung der Idee des Wettbewerbs, in: JZ 15/16 (2009), S. 756-762.*
- Leisner, Walter: 2009: Wählen nach „Interessen“, nicht nach Parteien – Demokratie nach realem Bürgerbedürfnis, in: NJW 21 (2009), S. 1464-1467.*
- Lenzhofer, Stephan: Die Parteienfinanzierung in Österreich, Wien 2009.*

Liedhegener, Antonius/Schmitt, Karl (Hrsg.): Parteiendemokratie in der Bewährung. Festschrift für Karl Schmitt, Baden-Baden 2009.

Linden, Markus: Was ist eine Partei? Kritische Anmerkungen zu den Beschlüssen des Bundeswahlausschusses, in: *Zeitschrift für das vereinigte Deutschland* 42 (2009), S. 773-780.

Limpert, Martin: Das rechtliche Ende politischer Parteien: Auflösung und Verschmelzung, in: *ZParl* 1 (2009), S. 140-154.

Lübken, Marcus: Wahlkampfrecht Nordrhein-Westfalen: Rechte - Pflichten - Rahmenbedingungen, Recklinghausen 2009.

Lund, Carsten: Vorfeldrechtsschutz gegen die Festlegung des Kommunalwahltermins?, in: *NVwZ* 17 (2009), S. 1083-1086.

Meyer, Hans: Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, in: *DVBf.* 3 (2009), S. 137-146.

Mittag, Jürgen/Steuer, Janosch: Politische Parteien in der EU, Stuttgart 2009.

Mittag, Jürgen: Europäische Parteien im Wandel, in: *APUZ* 12 (2009), S. 42-46.

Morlok, Martin/Krüper, Julian/Rößner, Sebastian: Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat: Reformmöglichkeiten der Gewährung staatlicher Leistungen an politische Parteien, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2009.

Mühleck, Kai: Gerechtigkeit und Wahlverhalten, Baden-Baden 2009.

Müller, Martin: Anmerkung zu OVG Thüringen – 3KO 363/08 (Anforderung an die Vergabe von Landeshaushaltsmitteln an politische Stiftungen), in: *LKV* 5 (2009), S. 236.

Müller, Michael: Partei-TV?: Zur Vergewisserung der Dogmatik der Rundfunkfreiheit unter Berücksichtigung der neuen Rechtsprechung insbesondere des 9. Rundfunkurteils des BVerfG vom 12.03.2008, in: *AfP* 40 (2009), S. 433-441.

Münch, Christoph/Ossege, Stefan: „Die Partei, die Partei“, in: *NdsVBl.* 3 (2009), S. 92-96.

Nachtwey, Oliver: Marksozialdemokratie. Die Transformation von SPD und Labour Party, Wiesbaden 2009.

Nassmacher, Karl-Heinz: The funding of party competition. Political finance in 25 democracies, Baden-Baden 2009.

Neve, Dorothee de: NichtwählerInnen – eine Gefahr für die Demokratie?, Opladen 2009.

Niedermayer, Oskar: Parteimitgliedschaften im Jahre 2008, in: *ZParl* 2 (2009), S. 370-382.

Nohlen, Dieter: Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Anmerkung zum BVerfG, U. v. 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 7/07 – über das Bundeswahlgesetz, in: *ZParl* 1 (2009), S. 179-195.

Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2009.

Nohlen, Dieter: Wahlsysteme in Reformprozessen, in: *ZPol* 0/2009 (Sonderheft), S. 45-80.

Paetsch, Ralf: Keine Vorlage an das BVerfG wegen angeblich gleichheitswidriger Begünstigung durch steuerfreie Kostenpauschale der Landtagsabgeordneten, in: HFR 1 (2009), S. 21-22.

Petschke, Madeleine: Sowohl rechtlich aussichtsreich als auch politisch zweckmäßig? Ein Beitrag zur Debatte um ein Verbot der NPD, in: RuP 1 (2009), S. 11-17.

Postier, Rüdiger: Justiziabilisierung der Wahlgebietseinteilung, in: jurisPR-BVerwG 6 (2009), Anmerkung 1.

Püschner, Michael: Der Fraktionsreferent – ein politischer Akteur?, in APuZ 38 (2009), S. 33-38.

Pukelsheim, Friedrich/Maier, Sebastian: Zur Vollmandat-Sperrung im Kommunalwahlgesetz, in: NWVBl. 3 (2009), S. 85-90.

Peffken, Hendrick: Die Rechts-, Partei- und Grundbuchfähigkeit politischer Parteien, in: NVwZ 18 (2009), S. 1131-1135.

Rehse, Sebastian: Die Oppositionsrolle rechtsextremer Protestparteien. Zwischen Anpassung und Konfrontation in Brandenburg und Sachsen, Baden-Baden 2009.

Reinken, Joachim Georg: Divergenzen zwischen Partei und Fraktion. Untersuchungen zum Spannungsverhältnis von CSU-Parteiführung und CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Münster 2009.

Rolfen, Michael: Eine Stimme für die Zukunft? – Über erneute Bestrebungen nach einem altersunabhängigen Wahlrecht, in: DÖV 9 (2009), S. 348-355.

Schalt, Fabian/Kreitz, Micha/Magerl, Fabian/Schirrnacher, Katrin/Melchert, Florian (Hrsg.): Neuanfang statt Niedergang – Die Zukunft der Mitgliederparteien, Münster 2009.

Scheffer, Markus: Die Fairnessregel und der Zwickauer Weg: Mit Recht gegen Rechts ins rechtliche Abseits?, in: LKV 5 (209), S. 205-208.

Schiedermaier, Stephanie: Anmerkung zum Urteil des BVerfG zum Einsatz von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl 2005, in: JZ 11 (2009), S. 572-575.

Scholz, Rupert: Konstitutionalisierte Politik oder politisierte Konstitution?, in: BayVNl. 11 (2009), S. 321-323.

Scholz, Rupert: Wahl- und Parteienrecht – Reformen notwendig?, in: Bub, Wolf Rüdiger (Hrsg.), Festschrift für Peter Gauweiler zum 60. Geburtstag am 22. Juni 2009, S. 263-273, München 2009.

Schreiber, Wolfgang: BWahlG – Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 8., vollständig neubearbeitete Auflage, Köln 2009.

Schreiber, Wolfgang: BWahlG, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Auflage, Köln 2009.

Schwemer, Holger: Anmerkung zu BVerfG 2 BvE 3/07 (Untersuchungsausschuss), in: NRÜ 9 (2009), S. 428.

Shirvani, Foroud: Parteienfreiheit, Parteienöffentlichkeit und die Instrumente des Verfassungsschutzes, AöR 134 (2009), S. 572-595.

Sonneborn, Martin: Das Partei-Buch, Köln 2009.

- Stein, Katrin*: Die Verantwortlichkeit politischer Akteure, Tübingen 2009.
- Steinhauff, Dieter*: Steuerbefreiung für pauschale Reisekostenvergütungen an politische Mandatsträger, in: *jurisPR-SteuerR* 4 (2009), Anmerkung 2.
- Stergiou, Andreas*: Zypern: Gesellschaft, Parteien, Gewerkschaften, in: *APUZ* 12 (2009), S. 28-33.
- Streinz, Rudolf*: Innerparteiliche Sanktionen gegen Mitglieder politischer Parteien: von Ordnungsmaßnahmen bis hin zum Parteiausschluss, in: *Recht als Medium der Staatlichkeit*, Festschrift für Herbert Bethge zum 70. Geburtstag, S. 79-106, Berlin 2009.
- Streitpferst, Lothar/Krumbholz, Arne*: Die Rechnungslegung der Fraktionen des Deutschen Bundestages, in: *Wagner, Franz W./Schildbach, Thomas/Scheider, Dieter* (Hrsg.): *Private und öffentliche Rechnungslegung*, Wiesbaden 2009.
- Strohmeier, Gerd*: Große Koalitionen in Deutschland und Österreich, in: *ZfP* 1 (2009), S. 5-37.
- Strohmeier, Gerd*: *Wahlsystemreform*, Baden-Baden 2009.
- Theisen, Rolf-Dieter*: Kommunalwahlen 2009 in NRW – Zum Urteil des VerfGH v. 18.02.2009, in: *DVP* 5 (2009), S. 187-191.
- Theisen, Rolf-Dieter*: Chancengleichheit der Parteien und Gleichheit der Wahl – Verfassungsgerichtshof NRW erklärt erneut Sperrklausel für verfassungswidrig –, in: *DVP* 6 (2009), S. 241-244.
- Theisen, Rolf-Dieter*: Chancengleichheit der Parteien und Gleichheit der Wahl, in: *DVP* 6 (2009), 241-244.
- Thiem, Janina*: *Nationale Parteien im Europäischen Parlament*, Wiesbaden 2009.
- Trüg, Gerson*: Vorteilnahme durch Übersendung von WM-Gutscheinen – Schützt Sponsoring vor Strafe?, in: *NJW* 4 (2009), S. 196-198.
- Volmer, Ludger*: *Die Grünen. Von der Protestbewegung zur etablierten Partei – Eine Bilanz*, München 2009.
- Walter, Franz*: *Im Herbst der Volksparteien? Eine kleine Geschichte von Aufstieg und Rückgang politischer Massenintegration*, Bielefeld 2009.
- Walter, Franz*: *Die SPD. Biographie einer Partei*, Reinbek 2009.
- Weber, Klaus*: Versammlungsrechtliche Auflagen nach § 15 I Versammlungsgesetz, in: *KommJur* 3 (2009), S. 97-103.
- Weil, Simone*: Anmerkung zur generellen Abschaffung der politischen Parteien.
- Will, Martin*: Wahlcomputer und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, in: *NVwZ* 11 (2009), S. 701-703.
- Zentara, Kai Friedrich*: *Medienordnung und öffentlicher Diskurs – die Pflicht des Staates zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit des öffentlichen Diskurses*, Diss., Frankfurt am Main, 2008.
- Zivier, Ernst R.*: Der schwierige Weg zum Wahlcomputer. Zum Urteil des BVerfG vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, in: *RuP* 3 (2009), S. 146-151.

Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die Vorträge, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahr 2009 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung gehalten wurden.

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

- Deutschland im Superwahljahr 2009 – Schlammschlacht oder Höhepunkt der Demokratie?" Vortrag für den Rotary-Neujahrsfestempfang am 13. Januar 2009 in Düsseldorf.
- Regionale Identität in Nordrhein-Westfalen" Vortrag für die Tagung "Regionale Identität" in Eupen 17. Januar 2009.
- Wahlen und Wahlkampf 2009 in Düsseldorf" Vortrag im Rathaus Düsseldorf 11. Februar 2009.
- Die deutsche Parteienlandschaft in Bewegung" Vortrag für die "Münchener Seminare des CES" Ifo und der Süddeutschen Zeitung am 20. April 2009 in München.
- Entwicklungspfade des deutschen Parteiensystems" Vortrag vor dem Rotary Club Düsseldorf-Karlstadt 09. Juni 2009.
- Das deutsche Parteiensystem im Superwahljahr 2009" Vortrag bei der Georg von Holtzbrinck-Schule Düsseldorf 15. Juni 2009.
- Die Zukunft der Sozialdemokratie" Vortrag auf dem Regionaltreffen der Friedrich-Ebert-Stiftung 17. Juni 2009.
- Die Bundestagswahl 2009 – Ziele und Perspektiven der Parteien" Vortrag vor dem Lionsclub Düsseldorf Königsallee 03. September 2009.
- 50 Jahre nach Godesberg – Die SPD im politischen Selbstfindungsprozess" Vortrag Katholische Akademie Wolfsburg, Mülheim an der Ruhr, 28. Oktober 2009.
- Korruption in der Wissenschaft" Anmerkungen zur Sitzung des Beirates von Transparency International Deutschland am 2. November 2009 in Berlin.
- Sie hatten die Wahl – Koalition und Opposition vor neuen Aufgaben" Vortrag vor "con|energy exklusiv" Steigenberger Grandhotel Petersberg 05. November 2009.
- "Hat die Parteiendemokratie eine Zukunft?" Vortrag vor dem Angermunder Kulturkreis am 02. Dezember 2009.
- Gesellschaftliche Veränderungen und ihre Rückwirkungen auf die gewerkschaftliche Interessenvertretung" Zertifikatskurs Gewerkschaftsmanagement“ der dbb akademie forum siebengebirge 05. Dezember 2009.
- Bundesdeutsche Parteienlandschaft in Bewegung – Aktuelle Tendenzen und zukünftige Entwicklungen" Vortrag zur Tagung „Parteienlandschaft im Umbruch?“ Der Akademie für Politische Bildung Tutzing 11. Dezember 2009.

Dr. Heike Merten

- Teilnahme als Sachverständige bei der Anhörung des Innenausschusses zum Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Gesetz zur Ermöglichung der Teilnahme von Wählervereinigungen an den Wahlen zum Sächsischen Landtag“, 30. April 2009.

- „Politische Parteien als Dritte-Sektor-Institutionen – Ein verfassungsrechtliches Zusammenspiel unterschiedlicher Aufsichtssysteme“, Vortrag auf der 3. Tagung zu Recht und Ökonomik des Dritten Sektors „Welche Aufsicht braucht der Dritte Sektor?“ vom 25. - 27. November 2009 in der Handelskammer Hamburg.

Prof. Dr. Martin Morlok

- Fachgespräch in der Friedrich-Ebert-Stiftung, Vorstellung des Gutachtens: „Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat. Reformmöglichkeiten der Gewährung staatlicher Leistungen an politische Parteien“, Berlin, 21. Januar 2009.
- „Rechtswissenschaften und Soziologie“, Vortrag im Zentrum für Interdisziplinäre Forschung (ZiF) zum Thema Interdisziplinarität in den Rechtswissenschaften – Innen – und Außenperspektiven, Bielefeld, 15. - 17. April 2009.
- „Das Bild des Richters in der Gesellschaft“, Tagung der Deutschen Richterakademie: Rolle und Selbstverständnis des Richters heute, Wustrau, 2./3. Juli 2009.
- Vorstellung des Gutachtens „Zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes zur Änderung von §§ 7 Abs. 6, 36 Abs. 1 BremLWG“ in der Bremischen Bürgerschaft: Sitzung des Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ zum Thema „Anpassung im Landeswahlrecht (Einsetzungsbeschluss Nr. 1)“, Bremen, 18. August 2009.
- „Why should the State care about Political Parties' Finances?“, IPSA 21st. World Congress of Political Science, Santiago de Chile, Chile, 12. - 16. Juli 2009.
- „Das Recht der Parteimitgliedschaft in vergleichender Perspektive“, Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PruF): Parteienwissenschaftliches Symposium 2009 „Parteien ohne Mitglieder?“, Düsseldorf, 23./24. Oktober 2009.
- „Das Grundgesetz und die politischen Parteien“, Vereinigung für Vergleichendes Öffentliches Recht und Europarecht (Associazione Di Diritto Pubblico Comparato Ed Europeo (DPCE): 60 Jahre Grundgesetz, Mailand, Italien, 5. - 7. November 2009.
- „Wahlzulassung und Wahlprüfung: Probleme des Wahlverfahrens“, Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. (DVParlForum): Verfassungswidriges Wahlrecht – Realistische Wege zur Reform, Berlin, 26. November 2009.

Tim Spier

- „Das Fünf-Parteien-System nach der Bundestagswahl 2009“, Vortrag auf der Tagung „Medien, Parteien und Bürger im Wahljahr 2009 in Nordrhein-Westfalen“ der NRW School of Governance (Prof. Korte) und der Landeszentrale für politische Bildung NRW, Düsseldorf, 30. April 2009
- „Linksparteien in Westeuropa. Eine kohärente Parteienfamilie?“, Vortrag auf der Tagung „Parteienfamilien – Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?“ des AK Parteienforschung der DVPW (Prof. Jun, Prof. Niedermayer), im Rahmen des DVPW-Kongresses, Kiel, 24. September 2009
- 23.10.2009 „Die Deutsche Parteimitgliederstudie 2009“, Vortrag auf dem parteienwissenschaftlichen Symposium „Parteien ohne Mitglieder?“ des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung (Prof. Morlok, Prof. von Alemann), Düsseldorf (zusammen mit Markus Klein), 23. Oktober 2009

Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die wissenschaftlichen Publikationen, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahr 2009 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung veröffentlicht wurden.

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

- Stabilität und Gleichgewicht als Theorme der Parteien- und Parlamentarismustheorie, in: Tilman Mayer/Volker Kronenberg (Hrsg.): Streitbar für die Demokratie "Bonner Perspektiven" der Politischen Wissenschaft und Zeitgeschichte 1959-2009, S.145-174.
- Politische Korruption im staatlichen Bereich der Mitgliederstaaten der Europäischen Union (zusammen mit Alexandra Bäcker, Christian K. Schmidt), in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, 15. Jahrgang 2008/2009, S. 16-40.
- Plädoyer für einen gehaltvollen Wahlkampf, in: Cicero – Magazin für politische Kultur, 4/2009, S. 10.
- Kein Bund fürs Leben, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 103, 05/2009, S. 18.
- Die deutschen Parteien unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Andersen, Uwe (Hrsg.): "Parteien – Parteiensysteme – Parteienforschung" Politische Bildung, 42. Jg, 2009/1. Wochenschauverlag, S.32-49.
- Koalitionsfreiheit, in: Huster, Stefan/Zintl, Reinhard (Hrsg.): "Verfassungsrecht nach 60 Jahren" Das Grundgesetz von A-Z, 1. Auflage 2009, Nomos, S. 103-106.
- Die deutschen Parteien unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Andersen, Uwe (Hrsg.): "Parteien in Deutschland: Kise oder Wandel?" Eine Einführung, 2009, Wochenschauverlag, S. 39-61.
- Das deutsche Parteiensystem: Transformation statt Erosion – Ein Essay in sieben Thesen, in: Rüttgers, Jürgen (Hrsg.): Berlin ist nicht Weimar - Zur Zukunft der Volksparteien, 2009, Klartext, S. 83-89.

Alexandra Bäcker

- Grundsätzliches zur Abberufung und Entlastung des Parteivorstandes, in: MIP 15 (2008/2009), S. 88 f.

Philipp Erbentraut, M.A.

- Volkssouveränität. Ein obsoletes Konzept?, Marburg 2009.
- Karl Rosenkranz als Parteienforscher, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 21 (2009), S. 121–142.
- Radikaldemokratisches Denken im Vormärz. Zur Aktualität der Parteientheorie Julius Fröbels, in: MIP 15 (2008/09), S. 5–15.
- Rezension zu Patrick Donges: Medialisierung politischer Organisationen. Parteien in der Mediengesellschaft, Wiesbaden 2008, in: MIP 15 (2008/09), S. 126 f.

- Rezension zu Lars Holtkamp: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008, in: MIP 15 (2008/09), S. 127–129.
- Rezension zu Uwe Jun/Melanie Haas/Oskar Niedermayer (Hrsg.): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2008, in: MIP 15 (2008/09), S. 129 f.
- Rezension zu Michael Koß: Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich, Wiesbaden 2008, in: MIP 15 (2008/09), S. 130 f.
- Rezension zu Udo Zolleis: Die CDU. Das politische Leitbild im Wandel der Zeit, Wiesbaden 2008, in: MIP 15 (2008/09), S. 131–133.

Dr. Christina Hientzsch

- Die politische Partei in der Insolvenz, NVwZ 2009, S. 1135 ff.

Annika Laux

- Die Identität der EU - Die EU als Identität, Freiburg i. Br. 2009 (Online-Ressource: <http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6908>)

Dr. Heike Merten

- Rezension zu Gerrit Manssen (Hrsg.): Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Bestandsaufnahme und europäische Perspektive, 2008, in: MIP 15 (2008/2009), S. 118-120
- Rezension zu Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.): Parteien ohne Volk. Zur Zukunftsfähigkeit der Parteien-demokratie, 2008, in: MIP 15 (2008/2009), S. 120-122.
- Rezension zu Tobias Schneider: Vermögen und erwerbswirtschaftliche Betätigung politischer Parteien. Schutz und Grenzen durch die Verfassung, 2008, in: MIP 15 (2008/2009), S. 122.
- Rezension zu Stefanie Armbrrecht: Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund. Neue Impulse durch die VO (EG) Nr. 2004/2003, 2008, in: MIP 15 (2008/2009), S. 123.

Prof. Dr. Martin Morlok

- Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat – Reformmöglichkeiten der Gewährung staatlicher Leistungen an politische Parteien – Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009 (zus. mit Julian Krüper und Sebastian Roßner).
- Handlungsfelder politischer Parteien, in: Ipsen (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz. Symposium im Deutschen Bundestag, 2009, S. 53-78.

Sebastian Roßner, M.A.

- Fünf (Partei-) Freunde sollt ihr sein!, in: MIP 15 (2008/2009), S. 85-87.

Antje Sadowski

- „Von der visuellen zur virtuellen Partei“, MIP 15 (2008/2009), S. 60 ff.
- Rezension zu Christian A. Sirch, Die Strafbarkeit der Parteispendenakquisition, MIP 15 (2008/2009), S. 116 f.

Tim Spier

- Linksparteien in Westeuropa. Konturen und politische Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen, in: Drews, Albert (Hrsg.), Die politische Linke in Deutschland. Neue Orientierungen in Parteien und Parlamenten. Loccumer Protokolle 30/08, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie 2009, S. 81-93.
- Die deutschen Parteien unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Politische Bildung, Bd. 42 (2009), H. 1, S. 32-49 (mit Ulrich von Alemann).
- Rezension zu Frank Decker/Viola Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, in: Politische Bildung, Bd. 42 (2009), H. 1, S.135-136.
- Rezension zu Elmar Wiesendahl, Parteien, in: Politische Bildung, Bd. 42 (2009), H. 1, S.138-139.
- Rezension zu Elmar Wiesendahl, Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, in: Politische Bildung, Bd. 42 (2009), H. 1, S.140-141.