

## Aus dem Inhalt

*Prof. Dr. Roland Rixecker*

**Das Statutenstreitverfahren nach der Schiedsordnung der SPD  
– Feststellungsklagen, innerparteiliche Organstreitigkeiten oder abstrakte  
Norminterpretationsverfahren?**

*Dr. Rolf Winkelmann*

**Spender in Estland – Welche Strukturen finden sich bei Spenden an estnische  
Parteien?**

*Dr. Simon Tobias Franzmann*

**Von AfD zu ALFA: Die Entwicklung zur Spaltung**

*Dr. Simon Tobias Franzmann*

**Die Programmatik von ALFA in Abgrenzung zur AfD: Droht Deutschland  
eine Spirale des Populismus?**

*Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband*

**Pegida im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und  
Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer**

*Sven Jürgensen/Juan Garcia J.*

**Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts**

*Prof. Dr. Ulrich von Alemann*

**Otto Kirchheimer – ein Hidden-Champion**

*Simon Gauseweg*

**Die Satzung von Parteiuntergliederungen zwischen Autonomie und  
Homogenitätsgebot**

*Duygu Dişçi*

**Grundsatz (partei-)politischer Neutralität**

*Dr. Heike Merten*

**Das Bundesverfassungsgericht und die Politikfinanzierung:  
Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Organstreitverfahrens**

## ***Herausgeber***

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

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

*Das Institut für Deutsches und Internationales  
Parteienrecht und Parteienforschung ist eine  
zentrale interdisziplinäre wissenschaftliche  
Einrichtung der Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf gem. § 29 Abs. 1 S. 2 HG NW.*

**Zitierweise:** MIP 2016, S.

Erscheint jährlich.

Der Bezug ist kostenfrei.

Sie können das PRuF als Herausgeber des MIP mit einer Spende unterstützen:

Helaba Landesbank Hessen-Thüringen (NL Düsseldorf)  
Kontoinhaber/Empfänger: Heinrich-Heine-Universität (HHU)  
BLZ 300 500 00  
Kto.-Nr.: 1610211  
IBAN: DE79 3005 0000 0001 6102 11  
BIC: WELADEDXXX  
Verwendungszweck: **MIP 170 000 00 00**

## ***Redaktion***

Dr. Alexandra Bäcker

## ***Layout***

Dr. Alexandra Bäcker

## ***Postanschrift***

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung  
Universitätsstraße 1  
Geb. 23.31 Raum 01.35  
D – 40225 Düsseldorf  
Tel.: 0211/81-15722  
Fax: 0211/81-15723  
E-Mail: [institut.parteienrecht@hhu.de](mailto:institut.parteienrecht@hhu.de)  
Internet: [www.pruf.de](http://www.pruf.de)

## Inhaltsverzeichnis

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

### Aufsätze

<b>Das Statutenstreitverfahren nach der Schiedsordnung der SPD – Feststellungsklagen, innerparteiliche Organstreitigkeiten oder abstrakte Norminterpretationsverfahren?</b> .....	5
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Prof. Dr. Roland Rixecker

<b>Spender in Estland – Welche Strukturen finden sich bei Spenden an estnische Parteien?</b> .....	13
----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Dr. Rolf Winkelmann

<b>Von AfD zu ALFA: Die Entwicklung zur Spaltung</b> .....	23
------------------------------------------------------------	----

Dr. Simon Tobias Franzmann

<b>Die Programmatik von ALFA in Abgrenzung zur AfD: Droht Deutschland eine Spirale des Populismus?</b> .....	38
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Dr. Simon Tobias Franzmann

<b>Pegida im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer</b> .....	52
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband

<b>Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts</b> .....	70
------------------------------------------------------------	----

Sven Jürgensen/Juan Garcia J.

<b>Otto Kirchheimer – ein Hidden-Champion</b> .....	84
-----------------------------------------------------	----

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

---

<b>Die Satzung von Parteiuntergliederungen zwischen Autonomie und Homogenitätsgebot.....</b>	<b>92</b>
Simon Gauseweg	
<b>Grundsatz (partei-)politischer Neutralität.....</b>	<b>101</b>
Duygu Dişçi	
<b>Das Bundesverfassungsgericht und die Politikfinanzierung: Zu den Zulässigkeits- voraussetzungen eines Organstreitverfahrens.....</b>	<b>108</b>
Dr. Heike Merten	
 <b>„Aufgespießt“</b>  	
<b>Griechenland-Hilfe im Bundestag: DIE LINKE und ihre Anhängerschaft.....</b>	<b>114</b>
Dr. Andreas Wimmel	
<b>Bundesverfassungsgericht im Parteienstaat Deutschland: ein kurzer Kommentar aus chinesischer Sicht.....</b>	<b>118</b>
Dr. Mai Cheng	
<b>Parteischiedsgerichtliche Normenkontrollbefugnis und deren Kontrollmaßstab.....</b>	<b>122</b>
Florian Zumkeller-Quast	
<b>Rederecht in der Bundesversammlung: Ist das Ausspracheverbot des Art. 54 Abs. 1 GG noch zeitgemäß?.....</b>	<b>126</b>
Katharina-Isabelle Prenzel	

## Rechtsprechung und Literatur

<b>Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung</b> .....	130
1. Grundlagen zum Parteienrecht .....	130
Dr. Alexandra Bäcker	
2. Chancengleichheit .....	142
Dr. Alexandra Bäcker	
3. Parteienfinanzierung .....	145
Dr. Heike Merten	
4. Parteien und Parlamentsrecht .....	147
Sven Jürgensen	
5. Wahlrecht .....	151
Sven Jürgensen	
<b>Rezensionen</b> .....	158
<b>Rechtsprechungsübersicht</b> .....	168
<b>Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung</b> .....	171

## PRuF intern

**Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter**.....[www.pruf.de](http://www.pruf.de)

## Editorial

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

In diesem Jahr feiert das PRuF sein 25-jähriges Jubiläum. Aus der Taufe gehoben wurde das Institut vor einem Vierteljahrhundert im Juni 1991 an der FernUniversität Hagen als „Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“. Im Zuge der Umstrukturierung der nordrhein-westfälischen Hochschullandschaft fand das Institut im Dezember 2001 seinen neuen Sitz an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Es erweiterte zugleich sein Aufgabenspektrum durch eine neue Kooperation mit der politikwissenschaftlichen Parteienforschung. Diese nun institutionalisierte Verbindung beider Disziplinen spiegelte sich auch in der Namensgebung: als gemeinsame interdisziplinäre Einrichtung der Juristischen und der Philosophischen Fakultät lautete der neue Name „Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung“, womit zugleich auch das – ganz praktische – Bedürfnis nach einer Kurzbezeichnung aufkam. Zunächst zur Vereinfachung der Kommunikation entstand aus den bedeutungstragenden Elementen des Namens Parteien, Recht und Forschung das Akronym PRuF. Diese eingängige Kurzbezeichnung etablierte sich schnell und konnte glücklicherweise auch beibehalten werden, als das PRuF im Januar 2011 eine weitergehende Internationalisierung seiner Forschungsgebiete anstrebte und dies erneut zu einer Namensänderung führte: „Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“ lautet der seither geführte Langname des Instituts, das zu diesem Zeitpunkt auch zu einer zentralen wissenschaftlichen Einrichtung der Heinrich-Heine-Universität wurde.

Die Namensgeschichte veranschaulicht, wie das PRuF seit seiner Gründung inhaltlich und personell gewachsen ist. Seine führenden Persönlichkeiten haben sich immer dafür eingesetzt, das Institut nicht nur zu erhalten, sondern es stetig weiterzuentwickeln. Um die vielseitigen und umfangreichen Forschungsaufgaben bearbeiten zu können, ist dank der Hochschulleitungen in Hagen und Düsseldorf, der Freunde, Förderer und vieler anderer helfender Hände im Hintergrund ein leistungsfähiges Institut entstanden, das sich im Laufe der Zeit zu einem etablierten und angesehenen Parteienforschungszentrum entwickelt hat. Derzeit forschen zwei Professoren sowie über zehn wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Stipendiaten am PRuF.

Den Mittelpunkt der Forschung bildet seit jeher die Analyse theoretischer und praktischer Fragen zu den politischen Parteien in einem weit verstandenen Sinne. Mit seinem anwendungsorientierten, interdisziplinären und internationalen Ansatz hat das PRuF in der parteienwissenschaftlichen Forschung Zeichen gesetzt. Vor allem die Integration von Wissen über Fachgebietsgrenzen hinweg macht das wissenschaftliche Arbeiten am PRuF zu etwas Besonderem. Dabei wurde nie eine Forschung im Elfenbeinturm aus reinem Selbstzweck betrieben. Wesentliches Anliegen war und ist immer, den gesellschaftlichen Dialog und Wissenstransfer in die Öffentlichkeit zu fördern. Als Mittler zwischen Wissenschaft und Politik, Medien und Gesellschaft gestalten und bewegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PRuF. Mit seinen Fachtagungen, Vorträgen, der Graduiertenförderung und auch mit der Öffentlichkeitsarbeit hat sich das Institut – über die Grenzen Deutschlands hinaus – als Ort der grundlagenorientierten Parteienforschung und auch in der Bearbeitung aktueller Fragestellungen einen Namen gemacht. Ein wesentliches Produkt eines in Forschung, Beratung und Nachwuchsförderung engagierten Instituts sind aber Veröffentlichungen. Darüber werden Forschenden, Studierenden, der Politik, der Öffentlichkeit und den Medien die aus dem kontinuierlichen Dialog miteinander gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten beständig zur Verfügung gestellt.

Ein Ort dieses Austausches und der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse sind die Mitteilungen des PRuF. Die Entwicklung, die diese jährlich erscheinende parteienwissenschaftliche Zeitschrift des PRuF als bislang einziges interdisziplinäres Publikationsorgan für dieses Forschungsfeld genommen hat, ist beachtlich. Mit der Zielsetzung ins Leben gerufen, mindestens einmal jährlich über Erfahrungen, Aktivitäten, Ergebnisse und Perspektiven des Instituts zu berichten und einen Überblick über parteienrechtliche Entwicklungen in Rechtsprechung und Schrifttum zu geben, hat sich die Zeitschrift weit darüber hinaus entwickelt und ist inzwischen zu einem zitierfähigen und viel zitierten Publikationsorgan mit eigener ISSN geworden.

Unser Dank und unsere Anerkennung dafür gilt den Autorinnen und Autoren dieser, der vergangenen und der künftigen Ausgaben für ihre niveauvollen und anregenden Beiträge. Wir wünschen den interessierten Leserinnen und Lesern auch in diesem Jahr eine spannende und erkenntnisreiche Lektüre.

*Düsseldorf, im März 2016*

## Das Statutenstreitverfahren nach der Schiedsordnung der SPD – Feststellungsklagen, innerparteiliche Organstreitigkeiten oder abstrakte Norminterpretationsverfahren?

Prof. Dr. Roland Rixecker<sup>1</sup>

### 1. Vorbemerkung

„Parteigerichten“ haftet der sich scheinbar schon aus ihrem Namen ergebende Ruch fehlender rechtsstaatlicher Seriosität an. Das verkennt, dass es sich nicht um beliebige, jederzeit verzichtbare Einrichtungen einer politischen Partei handelt, vielmehr verlangt das Gesetz (§ 14 PartG) nicht nur, sie einzurichten, sondern es schreibt zugleich Mindeststandards ihrer Organisation und ihrer Aufgaben vor<sup>2</sup>. Parteigerichte – von der SPD „Schiedskommissionen“ genannt – nehmen also nicht „parteiisch“ politische Aufgaben ähnlich einer Mitgliederversammlung oder einem Vorstand wahr. Sie erfüllen ein gesetzliches, verfassungsrechtlich fundiertes Gebot. Das wird gelegentlich (auch) von der „Legislative“ und der „Exekutive“ einer politischen Partei verkannt, die – nicht nur durch eine gewissermaßen unter einer Art „Verschiedenes“ erfolgende Befassung mit diesem Parteiorgan – den Eindruck der Wahrnehmung einer lästigen aber jedenfalls nebensächlichen Pflicht erwecken, wenn es um Berufung, Platzierung oder Ausstattung von „Parteigerichten“ geht. Im Hauptamt tätige richterliche Mitglieder solcher Institutionen kennen das allerdings: Dritte Gewalten stören. Und genau das ist ihre Aufgabe und Pflicht.

Dogmatisch handelt es sich um die Verwirklichung eines über die politischen Parteien hinaus in vielen Verbänden geltenden Prinzips: Judikative Subsidiarität als staatliche Anerkennung von Verbandsautonomie. Dort, wo die gesellschaftliche Selbstorganisation Konflikte zu lösen vermag, soll sich der Staat zunächst – bei der Konfliktentscheidung um subjektive Rechte, aber auch bei der Auslegung und Anwendung des innerparteilichen Rechts – zurücknehmen. Zugleich aber erkennt der Staat an, dass politische Parteien „Tendenzbetriebe“ sind, deren Gebaren zwar nicht uneingeschränkt kontrollfrei sein darf – die inne-

re Ordnung einer politischen Partei muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG)<sup>3</sup> – zugleich aber Raum für autonome, „parteiisch“ gefasste Entschlüsse lassen muss. Anders als in der „Verbandsgerichtsbarkeit“ von Vereinen aller Art, vor allem des Sports, geht es allerdings in politischen Parteien nicht nur um eine mehr oder weniger bedeutsame Kontrolle der Beachtung vereinsspezifischer Regelungen sowie der Fairness von Verfahren, sondern um die rechtliche Ordnung der Mitwirkung politischer Parteien an der Willensbildung des Volkes: Parteigerichte und Schiedskommissionen sind also nicht nur Teil der rechtsstaatlichen, sondern gerade auch Teil der demokratiestaatlichen inneren Ordnung politischer Parteien. Sie befinden über ganz spezifische „Regeln“, „Fouls“ und „Sperrn“. Die Folgen ihrer Entscheidungen treffen nicht „nur“ einen isolierten gesellschaftlichen Bereich, den Sport, die Kultur oder die Freizeit im Allgemeinen, sondern die freiheitliche demokratische Ordnung unmittelbar. Parteigerichte und Schiedskommissionen befinden über Fragen der grundrechtlich verbürgten Teilnahme an der politischen Willensbildung in einem Spannungsfeld von subjektiven Mitgliedschaftsrechten, wie sie in jedem privaten „Verein“ Gegenstand von Auseinandersetzungen sein können, und von organisatorisch notwendigen Vorkehrungen zur Gewährleistung der demokratischen Willensbildung. Das verlangt – parteiübergreifend – Transparenz und Kontrolle.

Dass Parteigerichte über „Ordnungsmaßnahmen“ gegen Mitglieder – vor allem deren Ausschluss – entscheiden, ist allgemein bekannt<sup>4</sup>. Dass sie indessen eine zweite, zuweilen grundlegendere weil über den Einzelfall hinausreichende Aufgabe trifft, entzieht sich der öffentlichen (und wissenschaftlichen) Aufmerksamkeit. Parteigerichte befinden allgemein über die Auslegung und Anwendung des internen Verbandsrechts. Insoweit definieren sie (vorbehaltlich einer staatlichen gerichtlichen Intervention) verbindlich den Inhalt der Strukturen und der Regeln der innerparteilichen Demokratie im Vorfeld der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes.

### 2. Gesetzliche und statutarische Regelungen

§ 14 Abs. 1 Satz 1 PartG weist den Parteigerichten die Entscheidung über Streitigkeiten zwischen der Partei als ganzer oder einem Gebietsverband mit ein-

<sup>1</sup> Der Autor ist Stellvertretender Vorsitzender der Bundesschiedskommission der SPD und Präsident des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes sowie des Saarländischen Oberlandesgerichts.

<sup>2</sup> Vgl. Ipsen, ParteienG, 2008, § 14 Rdn. 11 ff.

<sup>3</sup> Vgl. zu den Grundsätzen Jarass/Piero, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rdn. 23 ff.

<sup>4</sup> Zur Begrenzung BGHZ 73, 275 ff.; allg. Lenski, NVwZ 2015, 1730.

zelen Mitgliedern sowie für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Satzung zu. Das Organisationsstatut der SPD bezeichnet einen Teil dieser Verfahren als „Statutenstreitverfahren“. Ihr Gegenstand sind – versucht man eine ausschließende Abgrenzung – nicht Streitigkeiten um die Zugehörigkeit eines Mitglieds zur Partei selbst oder um Sanktionen wegen der Verletzung von Regeln des Verbandsrechts („Parteiordnungsverfahren“). Und es geht ihnen nicht um die rechtliche Kontrolle von Wahlen („Wahlanfechtungsverfahren“) im Vorfeld staatlicher oder kommunaler oder auch lediglich im Bereich parteiinterner Wahlen. Darüber hinaus gilt jedoch: Parteigerichte und Schiedskommissionen verfügen nicht über eine Art „Allzuständigkeit“, die es ihnen erlauben würde, jegliche Maßnahme oder Unterlassung der Organe einer politischen Partei zu prüfen: Streitigkeiten um „Sachbeschlüsse“ einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung oder eines Vorstands sind im Statutenstreitverfahren nicht klärungsfähig<sup>5</sup>.

Was aber positiv alles Gegenstand eines Statutenstreitverfahrens sein kann, erschließt sich aus der gesetzlichen Beschreibung und dem ihr zu entnehmenden Sinn nicht ohne weiteres, sondern folgt erst aus den Details des Verfahrensrechts selbst. Antragsberechtigt im „Statutenstreitverfahren“ ist in der SPD jede „Gliederung“. Das sind Ortsvereine, Unterbezirke und Bezirke, welchen Namen sie auch immer tragen mögen (§ 8 OrgStatut). Die Partei als Ganzes kann sich also der Auslegung und Anwendung des innerparteilichen Rechts nicht durch ein Statutenstreitverfahren vergewissern. Arbeitsgemeinschaften und regionale Zusammenschlüsse sind nur dann antragsbefugt, wenn sie plausibel geltend machen können, in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 21 Abs. 2 OrgStatut). Das bedeutet merkwürdigerweise zum einen, dass Bezirke ohne konkrete Betroffenheit ein Statutenstreitverfahren einleiten können, ihr Zusammenschluss in einem Landesverband indessen nicht. Und zum anderen ergibt sich daraus, dass einzelne Mitglieder nicht antragsberechtigt sind.

### 3. Veranschaulichung

Die danach vorstellbare Vielfalt der Schauplätze von Auseinandersetzungen bedarf der Veranschaulichung, um zu verdeutlichen, dass es nicht um kleinräumige Vereinsmeierei geht, sondern um die Konstitution der politischen, im Vorfeld von staatli-

chen (oder kommunalen) Wahlen erfolgenden Willensbildung.

#### a. Territoriale Gliederung: Ortsvereine

Die regionale und lokale Gliederung einer politischen Partei ist nicht nur von innerparteilicher Bedeutung: Gliederungen sind Akteure der Ausübung von politischer Macht nach innen und außen. Sie prägen für ihr staatliches oder kommunales Pendant den politischen Willen der Partei. Sie beeinflussen mit der Entsendung ihrer Repräsentanten auf höhere Verbandsstufen die Entscheidungsfindung der Gesamtpartei. Sie vergeben unmittelbar und mittelbar Einfluss und Ämter. Und sie sind zugleich das örtliche Gesicht der politischen Partei, das in Wahlkämpfen und zwischen ihnen über die Attraktivität der politischen Partei für Nichtmitglieder und auch für deren Bereitschaft und deren Chancen zur Mitwirkung entscheidet. Vor allem gilt gerade für staatliche und kommunale Wahlen eine Art Kongruenzgebot: Kandidatinnen und Kandidaten sowie Listen müssen wahlkreis- und wahlbezirksspezifisch aufgestellt werden.

Die territoriale Gliederung politischer Parteien korrespondiert weit überwiegend, aber nicht immer mit der territorialen Gliederung des Staates und der Gemeinden. Das kann zu „Schieflagen“ der Parallelisierung der Wahlvorbereitungsprozesse und der Wahlkörperschaften führen: Aus staatlicher und kommunaler Sicht „extraterritoriale“ Gebiete (und damit Mitgliedschaften) der Gliederungen der politischen Partei müssen in der Wahlvorbereitungsphase „bereinigt“ werden, um eine Art lokale Repräsentationsäquivalenz zu gewährleisten. Das ist organisatorisch schwierig und drängt zur Vereinfachung: Innerparteiliche Gliederungen sollten staatlichen und kommunalen Gliederungen soweit wie möglich entsprechen. Darüber hinaus verlangt die Mitgliederentwicklung (und die Organisierbarkeit und Repräsentativität von Entscheidungsprozessen) zuweilen eine Neuordnung der innerparteilichen Gliederung.

Territoriale Fragen sind indessen Machtfragen, deren rationale Entscheidung nicht auf der Hand liegt. Die Antwort auf Machtfragen in Angelegenheiten der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes bedarf – nicht anders als bei der Neuorganisation staatlicher und kommunaler Herrschaft – der Legitimation. Die Bundesschiedskommission der SPD war und ist immer wieder mit der Neuordnung von Untergliederungen – ihrem Zusammenschluss, ihrer territorialen Veränderung oder ihrer Auflösung – befasst und hat insoweit Regeln entwickelt, die sich auch im staatlichen Organisationsrecht finden.

<sup>5</sup> BSK 6/2011/St; 5/2008; 1/2005/St, Entscheidungen online veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

### **Der Fall „Neugliederung von Ortsvereinen“<sup>6</sup>**

*In einem norddeutschen Gebiet entsprach die Untergliederung der SPD nicht mehr den politischen und tatsächlichen Gegebenheiten. Die Gebiete der organisatorischen Untergliederung des Staates und seiner Gemeinden und die Gebiete der organisatorischen Untergliederung der SPD überschritten sich. Zugleich verfügten einzelne historisch gewachsene, vielleicht aber auch historisch überholte Einheiten nicht mehr über einen angemessenen Mitgliederbestand. Das veranlasste die übergeordnete Gliederung, eine auf eine adäquate Mitgliederzahl und eine den Grenzen der staatlichen Untergliederung zielende Neuordnung (unter Neuordnung von Mitgliedern und Auflösung von Organisationseinheiten) anzuordnen. Dem widersetzte sich ein sich nachteilig betroffen sehender Ortsverein, der – vorläufig – vor der Bundesschiedskommission Erfolg hatte.*

Das Satzungsrecht der SPD sieht (lediglich) vor, dass die Abgrenzung der Ortsvereine (als „unterster“ Gliederung) durch die Unterbezirksvorstände (als dem Organ der „mittleren“ Gliederungsebene) nach „politischer und wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit“ erfolgt (§ 8 Abs. 2 OrgStatut). Das Problem der Neugliederung von Organisationen ist nicht auf politische Parteien beschränkt. Es ist ein Problem staatlicher und gesellschaftlicher (vor allem auch gewerkschaftlicher und auch sonst verbandsinterner) Organisation im Allgemeinen. Wer ein Territorium beherrscht, übt Macht über es und seine „Bewohner“ aus. Dort, wo die Mitglieder einer Verbandsorganisation das personale Substrat der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes darstellen, bedarf dessen Erfassung und Regulierung allerdings in besonderem Maße der verfahrensrechtlichen Regulierung und materiellen Kontrolle. Das gilt nicht nur für kommunale Gebietsreformen, sondern nicht weniger für innerparteiliche Neustrukturierungen.

Dabei gilt es zunächst formelle Voraussetzungen zu beachten. Die durch das OrgStatut vorgesehene Anhörung setzt zweierlei voraus: Der anzuhörenden Gliederung (und nicht einem oder einzelnen Vorstandsmitgliedern) müssen der in Erwägung gezogene Neugliederungsbeschluss und die ihn tragenden Überlegungen bekannt gegeben werden. Ihr muss genügend Zeit eingeräumt werden, die für eine solche Grundlagenentscheidung erforderliche Beteiligung der Mitglieder zu bewirken. Es geht also um eine

durch rechtliches Gehör zu erreichende Beschaffung einer ausreichenden und ausgewogenen Entscheidungsgrundlage ebenso wie um eine Beteiligung nachteilig Betroffener.

In materieller Hinsicht bedarf die „politische und wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“, will sie nicht willkürlich erscheinen, eines „Konzepts“, also der rationalen Planung. Dabei kann innerparteilichen Neugliederungen allerdings ein ohne weiteres einsichtiger Plan zugrunde liegen. Das gilt vor allem dann, wenn sie die Organisation der Partei der Organisation des Staates schlicht anpassen, unabhängig davon, ob eine innerparteiliche Binnenstruktur bei Kompatibilität der Außengrenzen differenzierter als das staatliche Pendant ist. Dem Konzeptgedanken entspricht es weiter, dass schrittweise Anpassungen möglichst vermieden werden sollen. Vor allem aber muss eine Neugliederungsentscheidung „vollständig“ sein, sie darf – von besonderen Umständen vielleicht abgesehen – nicht nur „Teil“ der Lösung eines Konflikts sein. Sie muss daher als vereinsrechtliche Grundlagenentscheidung alle von der Neugliederung erfassten sachlichen und rechtlichen Fragen beantworten: die lokalen Grenzen, die personellen Veränderungen, die finanzielle Auseinandersetzung und den Zeitpunkt der Reorganisation, zu dem ihre Rechtsfolgen – Zugehörigkeit von Mitgliedern zu Ortsvereinen, Aufteilung des Vermögens, Bildung der Organe – eintreten.

Organisationsentscheidungen dürfen folglich nicht der Willkür und nicht dem Zaudern der sie treffenden Organe unterliegen. Sie sind rechtlich gebundene Entscheidungen, die Planungsgrundsätze zu beachten haben, und die den Geboten der Vollständigkeit und der Sachlichkeit unterworfen sind. Insoweit handelt es sich insoweit um eine Art innerparteilicher „Kommunalverfassungsbeschwerde“, der es (in der Rechtswirklichkeit) um den Ausgleich tradiert Herrschaftsbasen mit all jenen lokalen und gesellschaftlichen Entwicklungen geht, die die politische Willensbildung neuen personalen Substraten zuordnen.

#### **b. Zuordnung von Mitgliedern zu Gliederungen**

Jedes Mitglied einer Partei gehört grundsätzlich der (Basis-)Gliederung an, in deren Zuständigkeitsbereich es wohnt. So wie sich Familien streiten, Nachbarschaften entzweien, so entstehen Fehden auch in politischen Parteien. Je ernster eine initiale Kränkung wirkt, je länger ein Konflikt unausgesprochen dauert, je hässlicher die Machtspiele sind, die sich anschließen, und je mächtiger die (manchmal inhaltlichen, immer wieder aber auch persönlichen) Interessen sind, um deren Durchsetzung es geht, desto

<sup>6</sup> 2/2008/St; ebenso 4/2009/St; Entscheidungen veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

friedloser wird der Zustand. Manchmal suchen Mitglieder dann eine andere innerparteiliche Heimat, manchmal eine andere innerparteiliche Machtbasis. Das OrgStatut der SPD sieht vor, dass ein Mitglied, das einem anderen als dem heimatlichen Ortsverein angehören will, dies dem Vorstand des übergeordneten Unterbezirks mitteilen muss, der die „Neuzuordnung vornimmt“. Diesem Antrag „soll“ gefolgt werden (§ 3 Abs. 5 Satz 3 OrgStatut), wenn das Mitglied nachvollziehbare Gründe vorträgt und überwiegende Organisationsinteressen dem nicht entgegenstehen.

### **Der Fall „Migration von Mitgliedern“<sup>7</sup>**

*Die Bundesschiedskommission der SPD hatte sich mit einem Fall zu befassen, in dem es um Grundsätze der Zuordnung von Mitgliedern ging. Hintergrund war eine in ihrer Genese und ihren Abläufen (wie üblich) schwer aufklärbare Auseinandersetzung zwischen zwei „verfeindeten“ Gruppen von Mitgliedern eines Ortsvereins X. Nachdem eine Gruppe obsiegt hatte und den Vorstand und die Vorschlagslisten für Kommunalwahlen bestimmen konnte, beantragten die unterlegenen Mitglieder die Zuordnung zum (benachbarten, andere Gemeindeteile erfassenden) Ortsverein Y. Der Unterbezirksvorstand lehnte das – nachhaltig unterstützt von dem Ortsverein X, der möglicherweise im Verbleib der dissentierenden Mitglieder die Chance sah, sie gänzlich loszuwerden und die Macht seiner Mehrheit dauerhaft zu sichern – mit kargen Worten ab: Die hohe Zahl der Wechselwilligen wirke sich nachteilig auf Organisationsstrukturen aus. Dagegen wandte sich der Ortsverein Y, der (vorerst) vor der Bundesschiedskommission Erfolg hatte.*

Die Bundesschiedskommission sah sich gehalten darauf hinzuweisen, dass über die Zuordnung von Mitgliedern zu Gliederungen nicht gewissermaßen nach dem politisch „Genehmen“, nach zufälligen Mehrheiten in bestimmten Regionen beispielsweise, entschieden werden dürfe. Vielmehr gehe es auch insoweit um subjektive, vertraglich begründete Mitgliedschaftsrechte und ihre Ausgestaltung, weil – oft – erst die Zugehörigkeit zu einer bestimmten örtlichen Gliederung dem Mitglied tatsächlich ermögliche, sich an der innerparteilichen Willensbildung zu beteiligen. Das sei auch dann zu bedenken, wenn nicht das Mitglied selbst seine Mitgliedschaftsrechte verteidige, sondern die Gliederung, der es künftig angehören wolle.

Die Vorinstanz hatte angenommen, der Antrag auf Zuordnung zu einem anderen Ortsverein ziele auf

eine – restriktiv zu behandelnde – „Ausnahmegenehmigung“, zu deren Rechtfertigung der aufnehmende Ortsverein besondere, gewissermaßen atypisch vorliegende Gründe anführen müsse. Dem hat die Bundesschiedskommission widersprochen und darauf aufmerksam gemacht, dass es sich zwar um die Genehmigung einer „Ausnahme“, damit aber nicht um eine „Ausnahmegenehmigung“ handle, gewissermaßen um einen nur unter strengen Voraussetzungen möglichen Dispens. Das ergab im Übrigen schon der Wortlaut der Satzung, nach dem die abweichende Zuordnung unter den genannten Voraussetzungen vorgenommen werden „soll“: Das Ermessen des zuständigen Vorstands der übergeordneten Gliederung ist also gelenkt; nicht die Genehmigung, sondern ihre Versagung bedarf einer besonderen Rechtfertigung. Nachvollziehbare, das Begehren tragende Gründe sind davon abgesehen (unabhängig von ihrer – gar schuldhaften – Verursachung) solche, die als solche „zu verstehen, durchdacht und begriffen“ werden können und „belegbar“ sind. Dazu können auch reparaturresistente Brüche zwischen Gruppen von Mitgliedern, unentwirrbare Konflikte und tiefe Antipathien gehören: Dauern sie an, sind Versuche sie zu lindern oder zu heilen gescheitert, so kann ein Wechsel des Ortsvereins folglich einen nachvollziehbaren Grund haben. Auf dieser ersten Prüfungsebene geht es folglich um die Sicht des Mitglieds, dessen Interessen die Gliederung, der es angehören will, vertritt.

Dem können jedoch, wechselt man zur Sicht der zur Neuordnung berufenen übergeordneten Gliederung, „überwiegende Organisationsinteressen“ entgegenstehen. Die Verhinderung „fliegender Ortsvereine“ oder vergleichbare – belegbare und konkrete (!) – Gefahren manipulativer Einwirkungen auf Entscheidungen und Mehrheitsverhältnisse in gleich- oder übergeordneten Gremien, die Destabilisierung des zu verlassenden oder des aufnehmenden Ortsvereins, können dem Wechselbegehren entgegengesetzt werden. Es geht folglich um nichts anderes als um eine tragfähige Abwägung zwischen den Mitgliedschaftsrechten des oder der Einzelnen auf der einen und den Verbandsinteressen der Partei als solcher auf der anderen Seite.

Insoweit darf allerdings kein „Formenmissbrauch“ betrieben werden: Der Wechselwille missliebiger Mitglieder darf nicht unterdrückt werden, um – ohne Vorliegen der Voraussetzungen eines Parteiausschlusses – zu erreichen, sie faktisch – aufgrund der von ihnen empfundenen Unerträglichkeit des Wirkens in alter Umgebung – zum Verlassen der Partei zu veranlassen.

<sup>7</sup> 1/2013/St, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

### c. Transzendente Konflikte: Parteien und Fraktionen

Dem immer wieder konfliktbeladenen Verhältnis von Partei und Fraktion hat sich die Bundesschiedskommission aus Anlass eines Streits um die Benennung von „Kandidaten“ angenommen.

#### *Der Fall „Stabilität von Personalvorschlägen“<sup>8</sup>*

*Die Bundesschiedskommission der SPD war mit einem Fall befasst, in dem einer Kreisdelegiertenversammlung der Partei ein Vorschlagsrecht gegenüber der ihr regional entsprechenden Fraktion einer kommunalen Vertretungskörperschaft für die von dieser zu wählenden Organe – die Inhaber eines staatlichen Amtes – zustand. Die Kreisdelegiertenversammlung hatte vor kommunalen Wahlen bestimmte Personen (öffentlichkeitswirksam) vorgeschlagen. Nach ihrem wenig überzeugenden Ausgang sollte eine neue Kreisdelegiertenversammlung zu erneuten Vorschlägen einberufen werden. Dagegen wandte sich eine Untergliederung mit der Begründung, der frühere Vorschlag genieße eine Art parteiinternen Bestandsschutz.*

Gegenstand des Statutenstreitverfahrens war nicht (und konnte es auch nicht sein) eine etwaige Bindung einer kommunalen Fraktion an Beschlüsse der kommunalen Parteigliederung. Es ging allein um einen Personalvorschlag, dem allerdings eine gewisse faktische Wirkung nicht abzuspüren sein mochte. In der Tat gilt in der SPD zunächst, dass gewählte „Funktionsträgerinnen und Funktionsträger“ der Partei nur aus wichtigem Grund – vor allem aufgrund eines nachhaltigen Vertrauensverlustes (§ 11 Abs. 3 d OrgStatut) – in einem näher geregelten Verfahren (§ 9 WahlO) abberufen werden dürfen. Diese Sicherung der temporären Unabsetzbarkeit, die die jederzeitige Abberufung von Amtsträgern im Interesse einer kontinuierlichen Amtsführung verhindern will, gilt allerdings nur für „Funktionsträgerinnen und Funktionsträger“. Das sind nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem Sinn und Zweck der Regelung nach Inhaber eines (innerparteilichen politischen) Amtes. Sie gilt nicht schon für Personen, die für ein solches Amt erst vorgeschlagen sind. Wer Kandidat, wer Kandidatin für ein öffentliches Wahlamt ist, genießt nicht schon als solcher einen staatliche Wahlen temporär übergreifenden „Bestandsschutz“. Der durch das OrgStatut gewährleistete Grundsatz der Ämterstabilität gilt einem übertragenen Amt oder einer stabilen Nominierung für ein solches, nicht schon der Kandidatur dafür. Die Rechtsprechung der Bundes-

schiedskommission der SPD unterscheidet folglich zwischen „instabilen“ Chancen und „stabilen“ Positionen. Sie akzeptiert darüber hinaus, dass staatliche (oder kommunale) Wahlen einen Einschnitt bei der Bestellung von Repräsentanten der Partei bedeuten: Die Korrekturfähigkeit politischer Parteien schließt auch die Korrekturbefugnis in Bezug auf personelle Entscheidungen ein.

### d. Kollektive Teilhaberechte von Mitgliedern: Mitgliederentscheide

Das „Volk“, dem die politischen Parteien – jedenfalls nach den programmatischen Äußerungen ihrer Akteure – gerne dadurch schmeicheln, dass sie ihm versprechen, auf sein unmittelbares Wort zur Sache zu hören, hat zuweilen die unangenehme Angewohnheit, einen anderen als den gewünschten Willen zu bilden. Direkte Demokratie ist daher gelegentlich eine wohlfeile abstrakte Forderung, wird im konkreten Fall aber zum Problem. Das Recht der SPD (§ 13 OrgStatut) die Möglichkeit eines Mitgliederentscheids vor, durch den ein Beschluss eines Parteiorgans geändert oder aufgehoben oder an seiner Stelle gefasst werden kann. Ein solcher Mitgliederentscheid findet aufgrund eines Mitgliederbegehrens statt, das einen konkreten Entscheidungsvorschlag enthalten und mit Gründen versehen sein muss; es kommt (unter anderem) zustande, wenn es binnen einer Frist von 3 Monaten von 10 Prozent der Mitglieder unterstützt wird.

#### *Der Fall „Das erledigte Mitgliederbegehren“<sup>9</sup>*

*Die Bundesschiedskommission hatte sich mit einem Fall zu befassen, in dem der Vorstand einer Gliederung der Partei die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der A-Partei mit dem Ziel einer bestimmten Koalitionsregierung beschlossen hatte. Daraufhin unternahmen eine abweichende Auffassung vertretende Parteimitglieder, ein Mitgliederbegehren gegen diese Absicht herbeizuführen. Nachdem in zwei parallelen Verfahren – der Unterzeichnung von Unterschriftenlisten und der Absendung von Postkarten an den Vorstand, jeweils mit den unter der Überschrift „Koalitionsfrage“ enthaltenen Anträgen, den Beschluss des Vorstands aufzuheben, Koalitionsverhandlungen mit der A-Partei abzubrechen und Koalitionsverhandlungen mit der B- und der C-Partei aufzunehmen – eine das Unterstützungsquorum überschreitende Zahl von Unterschriften vorgelegt wurde, entschied der Vorstand des*

<sup>8</sup> 2/2006/St, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

<sup>9</sup> 3/2010/St, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

*maßgeblichen Gebietsverbandes, dass das Mitgliederbegehren nicht zustande gekommen sei.*

Mitgliederbegehren sind nach dem Satzungsrecht der SPD die Vorstufe eines Mitgliederentscheids, mit dem eine verbindliche Entscheidung gegenüber dem Organ getroffen wird, an das der Mitgliederentscheid gerichtet ist (§ 13 Abs. 8 OrgStatut). Ein Mitgliederentscheid ist (unter anderem) durchzuführen, wenn ein auf ihn gerichtetes Mitgliederbegehren binnen einer Frist von drei Monaten von 10 Prozent der Mitglieder unterstützt wird (§ 13 Abs. 3 OrgStatut).

Die Bundesschiedskommission stellte – von der Klärung verfahrensrechtlicher Fragen abgesehen – fest, dass Gegenstand eines Mitgliederbegehrens auch die von einem Organ der SPD getroffene Entscheidung über die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen sein könne. Dabei ging es also nicht um die dem Statutenstreitverfahren nicht zugängliche Frage der „politischen“ Überprüfung des Beschlusses zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen, sondern allein um die Voraussetzungen der Ausübung der kollektiven Beteiligungsrechte der Mitglieder in Bezug auf einen solchen Beschluss.

Voraussetzung eines Antrags auf ein Mitgliederbegehren ist zunächst, dass nach einer verständigen, nicht am Wortlaut des Antrags haftenden Auslegung das Anliegen nach seinem Sinn und Zweck nicht nur abstrakt zu verstehen ist (Verlangen nach einer „Politik für die kleinen Leute und die linke Mitte“), sondern hinreichend konkret auf eine bestimmte Maßnahme der Organe der Partei (und im Übrigen nicht einer Fraktion) bezeichnet wird (Abbruch von Verhandlungen mit A, Aufnahme von Verhandlungen mit B und C). Ein solcher „konkreter Entscheidungsvorschlag“, den (anders als nach damaligem Statutenrecht) § 13 Abs. 3 Satz 2 OrgStatut heute ausdrücklich verlangt, liegt allerdings nicht nur dann vor, wenn auch formal eine Entscheidungsalternative angeboten wird. Da das Mitgliederbegehren ohnehin eines bestimmten Quorums bedarf, ist es völlig unerheblich, dass nur die von ihm gestellte Frage bejaht oder verneint werden kann, nicht aber zwischen dem ihr zu entnehmenden Antrag und einem davon abweichenden gewählt werden kann. Initiativrechte von Mitgliedern einer politischen Partei sind ebenso wie solche des Volkes oder der Bürgerschaft Minderheitenrechte, die nur die Chance zur Mehrheitsgewinnung gewährleisten, nicht aber einer Mehrheit förmlich das Angebot einer Alternative unterbreiten müssen.

Die Bundesschiedskommission hat ferner entschieden, dass ein Mitgliederbegehren (jedenfalls ohne

entsprechende Satzungsregelung) kein bestimmtes formales Vorgehen der Initiatoren verlangt. Jedoch müssen bei jedem Verfahren (Unterschriftenliste, Postkarte, Telekommunikation) die Identität des abstimmenden Mitglieds und die Authentizität seiner Willensbekundung sichergestellt sein. Der konkrete Entscheidungsvorschlag muss also für alle benutzten Medien denselben (und nicht nur einen ähnlichen) Wortlaut haben. Darüber hinaus muss festzustellen sein, dass die Abstimmung tatsächlich innerhalb der satzungsrechtlich vorgesehenen Frist erfolgt ist: Sie dient nämlich der politisch notwendigen innerparteilichen Konzentration der Entscheidungsprozesse und der Beteiligung des innerhalb dieses zeitlichen Rahmens vorhandenen aktuellen Mitgliederbestandes.

Von größerer Bedeutung ist allerdings ein Wermutstropfen für alle Verfechter der innerparteilichen direkten Demokratie, der auf der Übernahme von Erkenntnissen der Verfassungsrechtsprechung zur Volksgesetzgebung beruht: die Notwendigkeit der Aktualität ihres Gegenstandes. Die Entscheidung des Parteiorgans, auf deren Aufhebung oder Änderung das Mitgliederbegehren zielt, muss noch wirksam sein, oder es muss sich um eine Entscheidung handeln, die das Parteiorgan, das sie treffen soll, noch treffen darf und kann. Haben sich Gegenstände eines Mitgliederbegehrens in diesem Sinne „erledigt“, ist das Mitgliederbegehren „überholt“, so ist es unzulässig geworden: Sind Koalitionsverhandlungen beendet, so können sie nicht mehr abgebrochen werden. Und eine Umdeutung in ein Verlangen, eine gebildete Regierung zu stürzen oder sie zu verlassen, zielt (abgesehen davon, dass Umdeutungen eines Entscheidungsvorschlags für ein Mitgliederbegehren unzulässig sind, weil sie den Willen der Initiatoren gewissermaßen auf veränderter sachlicher Grundlage neu zu bestimmen suchen würden) auf ein Verhalten, über das von vornherein kein Parteiorgan (und damit auch nicht die Mitglieder der Partei), sondern lediglich eine Fraktion oder ein Mitglied einer Regierung selbst befinden darf.

#### **e. Individuelle Teilhaberechte: Versammlungs- und Vorstandssitzungen**

##### *Der Fall „Seniorenfreundliche Vorstandssitzungen“<sup>10</sup>*

*Die Bundesschiedskommission hatte sich mit einem Streit zwischen dem Kreisverband einer Arbeitsgemeinschaft älterer Mitglieder (AG 60plus) mit ihrem Landesverband zu befassen. Die berufstätige Vorsit-*

<sup>10</sup> 2/2014/St., veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

*zende des Kreisverbandes war gewähltes Mitglied des Vorstandes des Landesverbandes. Der Vorstand des Landesverbandes hatte beschlossen, seine Sitzungen regelmäßig vormittags stattfinden zu lassen, um den Bedürfnissen seiner weitgehend beruflich nicht mehr tätigen Mitglieder zu entsprechen und den Interessen älterer Mitglieder entgegenzukommen, in den Abendstunden nicht mehr unterwegs zu sein.*

Antragsberechtigt im Statutenstreitverfahren sind nach dem OrgStatut alle Gliederungen der Partei. Darüber hinaus sind es auch Arbeitsgemeinschaften und regionale Zusammenschlüsse von Gliederungen, soweit sie geltend machen können, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Im Streitfall war der Kreisverband der AG 60plus also grundsätzlich fähig, Beteiligter eines Statutenstreitverfahrens zu sein. Jedoch ging es ihm um die Verteidigung der möglicherweise verletzten Rechte seiner Vorsitzenden, also um die Geltendmachung fremder Rechte. Das lässt die Schiedsordnung nicht zu. Ungeachtet dessen sah sich die Bundesschiedskommission veranlasst, sehr grundsätzlich in einem obiter dictum das Satzungsrecht in der Sache auszulegen. Sie hat darauf hingewiesen, dass auch Arbeitsgemeinschaften der Partei über eigene Mitwirkungsbefugnisse verfügen, ihre Organisation damit auch den grundlegenden demokratischen Erfordernissen der Organisation einer politischen Partei selbst, vor allem den Anforderungen des § 9 Abs. 1 Satz 1 OrgStatut, entsprechen muss, nach denen die Gliederungen einer politischen Partei die Teilhabe ihrer Mitglieder an der politischen Willensbildung zu gewährleisten haben.

Diese Teilhaberegelung stelle nichts anderes dar als die satzungsrechtliche Übernahme allgemeiner vereinsrechtlicher Grundsätze, zu denen die Regelungen der §§ 28, 32 BGB gehörten. Diese Vorschriften hat die Rechtsprechung aber dahin ausgelegt, dass der Vorstand eines Vereins zwar grundsätzlich in der Wahl des Orts und des Zeitpunkts einer Mitgliederversammlung und seiner eigenen Sitzungen frei sei, den jeweiligen Mitgliedern eine Teilnahme aber nicht unzumutbar erschwert werden dürfe<sup>11</sup>. Ort und Zeitpunkt solcher Versammlungen und Sitzungen müssten also verkehrüblich und angemessen gewählt werden.

Daraus hat die Bundesschiedskommission gefolgert, dass für die Sitzungen des Vorstands des Landesverbandes der Arbeitsgemeinschaft – und nichts anderes würde für alle Sitzungen aller Organe aller Gliederungen der Partei gelten – nicht in einem völlig freien Ermessen der Mehrheit der Mitglieder des jewei-

ligen Organs stehen. Dabei seien nicht nur Terminierungen, die bewusst, gewollt oder gar gezielt einzelne Mitglieder an ihrem Erscheinen und ihrer Beteiligung an der Arbeit des Organs hinderten, unzulässig. Auch Terminierungen, die die Gebote der Solidarität und Rücksichtnahme auf die Belange einzelner Mitglieder grundsätzlich vermissen ließen, seien unzulässig und könnten dazu führen, dass mitgliedschaftliche Rechte verletzt werden. Dabei werde nicht verkannt, dass die Eigenart des jeweiligen Verbandes und die daraus folgenden besonderen Bedürfnisse ihrer Mitglieder eine gewichtige Rolle bei der Terminierungspraxis spielten. Wenn beispielsweise „arbeiterfreundliche“ Terminierungen verlangt würden, könne die Anwendung dieser Vorgabe von den spezifischen Bedingungen der jeweils erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abhängen. Der jeweilige Interessenausgleich habe dies zu berücksichtigen und darauf abzielen, so weit wie möglich allen Bedürfnissen gerecht zu werden. Gründe der Bequemlichkeit dürften den Ausschlag nicht geben. Vielmehr seien die tatsächlichen, berechtigten Wünsche aller Mitglieder zur Kenntnis genommen und bedacht worden, und es müsse Sorge getragen werden, sie miteinander in Einklang zu bringen.

Die Bundesschiedskommission hat damit die Grundsätze der demokratischen Teilhabe und ihrer faktischen Voraussetzungen für alle Gliederungen und alle sonstigen Organisationseinheiten der SPD in dem kleinen Bereich der zeitlichen Organisation von Versammlungen und Sitzungen festgeschrieben. Sie hat deutlich gemacht, dass demokratische Teilhabe kein abstrakter Begriff ist, sondern tatsächlichen Problemen begegnet, die einen Interessenausgleich, Rücksichtnahme und Solidarität verlangen.

#### 4. Rechtsnatur

Versucht man danach, die Rechtsnatur des Statutenstreitverfahrens des Schiedsordnungsrechts der SPD zu klären, gerät man allerdings in Untiefen.

Schon die Regelung der Antragsberechtigung zeigt – blickt man auf die Regelung des § 14 PartG – ein grundsätzliches Problem: Mitglieder als solche sind (im Übrigen anders als beispielsweise bei der Partei Bündnis 90/ Die Grünen nach § 3 Nr. 3 der Schiedsgerichtsordnung des Bundesverbandes, und anders als bei der Partei Die Linke nach § 7 Abs. 2 der Schiedsordnung) nicht antragsberechtigt. Entsteht folglich Streit um Mitgliedschaftsrechte außerhalb von Parteiordnungsmaßnahmen und Wahlen, geht es also einmal um „schlichte“ Mitgliedschaftsrechte, um die innerverbandliche Teilhabe oder die innerverband-

<sup>11</sup> BayObLG FGPrax 2004, 295; OLG Hamm NJW-RR 2001, 516; OLG Frankfurt NJW 1983, 398.

lichen Leistungspflichten und Informationsrechte beispielsweise, muss das Mitglied staatlichen Rechtsschutz erbitten. Ob das § 14 Abs. 1 PartG entspricht, der keine sachliche Beschränkung der Zuständigkeit für Streitigkeiten zwischen der Partei und ihren Gliederungen und den Mitgliedern befiehlt, ist mehr als fraglich, zeigt aber vorab – dogmatisch – eines: Statutenstreitverfahren sind (nach dem Schiedsordnungsrecht der SPD) keine Feststellungsklagen im Sinne des staatlichen Verfahrensrechts. Sie setzen kein „Rechtsverhältnis“ der Streitenden untereinander oder zu parteiinternen Dritten voraus. Ihr Gegenstand ist die Auseinandersetzung um das Organisationsrecht einer politischen Partei zwischen bestimmten verfestigten Teilen der Organisation der Partei selbst. Um die Durchsetzung subjektiver Rechte des einzelnen Mitglieds geht es ihnen – jedenfalls in erster Linie – nicht.

Dass das gelegentlich Unwohlsein auslöst, zeigt sich im Fall des erledigten Mitgliederbegehrens. Antragsteller war dort ein Ortsverein, also eine Gliederung der Partei. Die Bundesschiedskommission hat ausdrücklich offen gelassen, ob die Verteidigung der kollektiven Mitgliedschaftsrechte wirklich nur einer Gliederung der Partei zusteht, oder ob nicht – in analoger Anwendung der Regelungen über die Antragsberechtigung – auch die Initiatoren eines Mitgliederbegehrens als „Gliederung“ anzusehen sind. Der fairen Absicherung von Mitgliederrechten dienlich wäre das zweifellos.

Geht es indessen um die Abgrenzung und Inhalte der Befugnisse der Organe von Gliederungen der SPD – um die Zuweisung von Mitgliedern, um organisatorische Veränderungen oder schlicht um Entscheidungskompetenzen – ähnelt das Statutenstreitverfahren zunächst dem dem staatlichen Verfahrensrecht bekannten Organstreit. Einem solchen Vergleich steht allerdings manches entgegen. Die Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte (oder Befugnisse), die dem Organstreit wesenseigen ist, ist regelmäßig (von Anträgen von Arbeitsgemeinschaften und regionalen Zusammenschlüssen abgesehen) nicht Voraussetzung der Einleitung eines Statutenstreitverfahrens. Jede Gliederung der Partei kann es – unabhängig von einer tatsächlichen oder rechtlichen Betroffenheit – einleiten. Und davon abgesehen fehlt es an jeder zeitlichen Befristung seiner Einleitung. Beides zeigt, dass die Auslegung und Anwendung der Satzung – und im Übrigen deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, das gleichfalls Maßstab der Prüfung ist<sup>12</sup> – gewissermaßen betroffenheitsunabhängig und zeitlos ist.

Verfahrensarten müssen sich aber nicht in ein Korsett nationaler Traditionen und Strukturen einfügen. Norminterpretationsverfahren als objektive Feststellungsverfahren sind weder dem nationalen noch dem supranationalen Recht fremd (Art. 65 Nr. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 267 Abs. 1 Nr. 1 AEUV). Sie haben ihren guten Sinn allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen: Sie müssen zwar keine konkrete Betroffenheit von Beteiligten voraussetzen, ungeachtet dessen aber einen Anlass haben: Die völlig abstrakte „Das wollten wir immer schon einmal wissen“-Frage löst sie nicht aus. Sie verlangen ein gewissermaßen objektives Rechtsschutzinteresse, eine nachvollziehbare und für das Prozedere oder die Entscheidungsfindung innerhalb der politischen Partei im Allgemeinen relevante Meinungsverschiedenheit zwischen ihren Gliederungen. Und sie müssen – vorbehaltlich staatsgerichtlicher Kontrolle und ungeachtet des Umstands, dass die Satzung keine entsprechende Regelung enthält – verbindlich sein.

Vor allem aber muss der verfassungsrechtliche Sinn und Zweck der Notwendigkeit, eine innerparteiliche unabhängige Rechtsprechung vorzusehen, Grundlage des Tätigwerdens sein. Es muss darum gehen, die Autonomie der politischen Partei, über ihre Grundsätze und ihre Ordnung zu entscheiden, mit der Sicherung der individuellen Teilhaberechte ihrer Mitglieder in Einklang zu bringen.

<sup>12</sup> Lenski, ParteienG, 2011, § 14 Rdn. 8.

## Spender in Estland – Welche Strukturen finden sich bei Spenden an estnische Parteien?

Dr. Rolf Winkelmann<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Wie finanzieren sich Parteien? Diese Frage ist in der Politikwissenschaft bis heute aktuell. Für die westlichen Parteiensysteme ist diese Frage gut dokumentiert (Naßmacher 2009, Naßmacher 2000). Für Osteuropa aber ist diese Frage trotz zunehmender Publikationen noch immer nur begrenzt beantwortet.

Mit Blick auf die Spenden besteht hier ein Desiderat der Forschung. „Comprehensive information on grassroots funding is not available for any democracy“ (Naßmacher 2009: 215) urteilt Karl-Heinz Naßmacher in seinem Opus Magnum zur Parteienfinanzierung. Diese Aussage ist weitestgehend Konsens in der Politikwissenschaft – aber eben nicht vollständig zutreffend. Es existieren einzelne Studien über Spenden an bestimmte Parteien in einzelnen Ländern (Fisher 1999). In Lettland und Estland sind detaillierte Daten über Spenden vorhanden. Im Falle Lettlands sind sie aber mit Vorsicht zu genießen (Winkelmann 2007: 191). Die Frage, wer spendet, wird in der Wissenschaft hingegen nicht behandelt. Ein Hindernis ist die Datenlage und der Datenzugang. Zum einen wird nicht jede Einzelspende veröffentlicht und zum anderen hindert auch die Zahl der Spender an einer vertieften Untersuchung. Estland gilt in vielerlei Hinsicht als Musterschüler der wirtschaftlichen und politischen Transformation. Das dortige Parteiensystem hat sich stabilisiert, wenngleich unter Inkaufnahme der Kartellisierung (Winkelmann 2014). Die Einnahmen der estnischen Parteien stammen vom Staat, den Parteimitgliedern und Spenden natürlicher Personen. Juristische Personen dürfen nicht spenden. Winkelmann und Solska (2007 und 2013) stellen fest, dass die staatliche Parteienfinanzierung einen wichtigen Anteil an dieser Stabilisierung hat. Estland bemüht sich um Transparenz in der Parteienfinanzierung. Estland bietet einen guten Fall, um die Forschungslücke etwas zu schließen. Wegen des hohen Arbeitsaufwandes wurden diese Daten bisher noch nicht im Detail untersucht. Estland bietet aber

die Möglichkeit, die Spenden und Spender zu analysieren, weil jede Spende auch im €-Cent-Bereich veröffentlicht werden muss.

*In dieser Analyse soll den Fragen nachgegangen werden, wer an die Parteien spendet und wie die Spendenstruktur aussieht, ob also Klein- oder Großspenden dominieren. Des Weiteren soll geprüft werden, ob Parteisteuern bezahlt werden bzw. existieren und ob diese eingezogen werden.*

### II. Rechtliche Regulierung der Parteienfinanzierung in Estland

Die Parteienfinanzierung in Estland wird durch das Parteiengesetz geregelt. Der relevante Abschnitt ist der § 12 (1)-(16) (Political Parties Act: Legaltex.ee). Auf diesem Abschnitt basieren auch die folgenden Angaben. Berücksichtigt werden die Aspekte der Einnahmen (Spenden) und Transparenzpflichten. Die aktuelle Regelung der Parteienfinanzierung stammt aus dem Jahr 2004. Die Parteienfinanzierung wurde weitestgehend ohne öffentliche Diskussionen gestaltet (Sikk 2003). In der Tat sind die Parteien nun keinem direkten und legalen finanziellen Einfluss durch Unternehmen ausgesetzt. Aus theoretischer Sicht ist dies durchaus begrüßenswert, weil hierdurch Interessenvertretung ohne demokratische Legitimation begrenzt wird (Hopkin 2004: 644-645). Grzymala-Busse geht ebenfalls davon aus, dass die Neuregelung sinnvoll ist und begründet dies mit einem starken Wettbewerb der Parteien in Estland (2007: 183).

Die Einnahmearten der Parteien setzen sich zusammen aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden natürlicher Personen, Einnahmen aus dem Staatshaushalt und wirtschaftlichen Aktivitäten der Parteien. Anonyme Spenden und Spenden juristischer Personen sind nicht gestattet. Ebenfalls explizit illegal sind die Übertragung von Eigentum, Dienstleistungen und Rechten unter Konditionen, die Dritten nicht ebenfalls eingeräumt werden.

Jede Partei ist aufgefordert, einen jährlichen Rechenschaftsbericht vorzulegen und zu publizieren. Außerdem müssen sie vierteljährlich einen Spendenbericht auf ihrer Homepage veröffentlichen. Im Anschluss an Wahlen müssen die Parteien einen gesonderten Rechenschaftsbericht über die Einnahmen und Ausgaben im Wahlkampf veröffentlichen. Im Spendenverzeichnis müssen der vollständige Name und die Spendenhöhe einzeln ausgewiesen werden. Illegitime Spenden müssen zurückgegeben oder in den Staatshaushalt überführt werden.

<sup>1</sup> Der Autor ist Lehrender für besondere Aufgaben am Institut für Sozialwissenschaften an der Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg.

Die Parlamentsparteien erhalten den größten Anteil der staatlichen Finanzierung. Jede Partei, die bei Parlamentswahlen 1 % der abgegebenen Stimmen erzielt, ist berechtigt an der staatlichen Finanzierung zu partizipieren. Die Höhe ist festgelegt und beträgt 9587 € für Parteien, die 1-4 % der Stimmen erhielten. Alle anderen außerparlamentarischen Parteien (4-4,9 %) erhalten 15.978 €. Mindestens 50 % der zur Verfügung stehenden Gelder gehen an die Parteien im Riigikogu. Berücksichtigt werden bei der Berechnung der Ansprüche auch die Kommunalwahlen. Bei der Zuteilung staatlicher Gelder ist ein Erfolgswert von 5 % der abgegebenen Stimmen notwendig.

Einen innerparteilichen Finanzausgleich gibt es nicht. Die staatliche Unterstützung wird direkt an die Parteizentralen überwiesen (Sikk & Kangur 2008: 66). Die starke Position der Parteizentralen wird hierdurch gefestigt, weshalb im Folgenden davon ausgegangen wird, dass auch Spenden zunächst in der Parteizentrale in Tallinn gesammelt werden, obgleich es aus den Rechenschaftsberichten nicht eindeutig hervorgeht.

### III. Parteiensystem Estland

Das heute existierende estnische Parteiensystem ist das Ergebnis zahlreicher Fusionen, Abspaltungen und Neugründungen in den ersten zehn Jahren nach der 1991 wiedererlangten Unabhängigkeit (Grofman/Mikkel/Taagepera 2000). Der Nukleus wiederum war die Bürgerbewegung Rahvarinne (Volksfront), gefolgt von einer längeren Periode starker Fragmentierung durch die Auflösung der Volksfront (vgl. Tiemann 2011: 135). Die wiedererlangte Unabhängigkeit führte zu einer Vervielfachung der Parteienzahl, weil der einigende Gegner verschwunden war. Erfolgreiche Anknüpfungen an die Zwischenkriegszeit gibt es im estnischen Parteiensystem nicht (Krupavicius 2012: 224).

Gegenwärtig dominieren vier Parteien die politische Bühne. Dazu gehören die Partei Vaterland und Res Publica (Isamaa ja Res Publica Liit; IRL), eine konservative Partei. Die Vaterlandspartei gehörte zu den ältesten Parteien in Estland und fusionierte 2006 mit der 2002 gegründeten Res Publica (ResPub). Die Reformpartei (Reformierakond, RP), eine liberale Partei, deren Wähler eher städtisch und jünger sind, wurde bereits 1994 als Abspaltung von Isamaaliit gegründet. Die Zentrumspartei (Keskerakond) repräsentiert Wähler in Städten, Angehörige der russischsprachigen Minderheit sowie Ältere, die stärker von den negativen Effekten der Transformation betroffen sind, und versteht sich als Nachfolgerin der Rahvarinne.

Sie ist die älteste Partei des post-sozialistischen Estlands. Die Sozialdemokratische Partei Estlands (Sotsialdemokraatik Erakond; SDE) ist sozialdemokratisch orientiert und entwickelte sich durch einen längeren Umbenennungs- und Fusionsprozess bis 1996 zur heutigen SDE (Winkelmann 2007:56, 75). Die Grünen (Rohelised), die nach ihrem Wahlerfolg 2007 vier Jahre später wieder die Parlamentsbühne verlassen mussten, stellten die jüngste Fraktion im Riigikogu.

Die Konsolidierung des Parteiensystems ist weitestgehend abgeschlossen. Seit fast zehn Jahren stehen sich mehr oder weniger dieselben Parteien im Wettbewerb gegenüber. Die zunehmende Strukturierung in Mitte-Rechts- (Reformierakond, IRL) und Mitte-Links-Parteien (SDE, Keskerakond) ist hierbei hilfreich gewesen (Lagerspetz & Maier 2010: 101; Krupavicius 2012: 227).

### IV. Daten und Vorgehensweise

Dieser Analyse liegen die Rechenschaftsberichte der Parteien Reformierakond (Reformpartei/RP), Isamaa ja Res Publica Liit (Vaterlandspartei und Res Publica Union/IRL), Keskerakond (Zentrumspartei/KE), Sotsiaaldemokratiik erakond (Sozialdemokratische Partei Estlands/SDE) und Rohelised (Die Grünen), aus den Jahren 2009-2012 zugrunde. Die Daten wurden den Internetseiten der Parteien entnommen.

Die Rechenschaftsberichte im gewählten Zeitraum erscheinen vierteljährlich. Jede in diesem Zeitraum eingegangene Spende sollte dort verzeichnet sein. Die Spenden werden einzeln aufgeführt. Dies bedeutet, dass ein Spender mehrere Spenden entrichten kann und jede einzelne auch publiziert wird. Eine Kumulierung der Spenden und Spender findet nicht statt. Daraus folgt in einem ersten Schritt, dass die Spenden einzelnen Spendern zugeordnet werden müssen, um eine bessere Übersicht zu erlangen. Wegen der vierteljährlichen Berichterstattung erfolgt die Kumulierung der Spenden und Spender auf das gesamte Berichtsjahr. In einem weiteren Schritt erfolgt eine Unterteilung der Spenden in kleine, mittlere und große Spenden, um eine vertiefte Analyse der Spendenstrukturen zu ermöglichen<sup>2</sup>. Die Spenden werden in drei Kategorien unterteilt. Die erste Kategorie umfasst Spenden bis 999 € pro Jahr, die zweite bis 1999 € und die dritte Kategorie umfasst die Spenden ab 2000 € per annum. Die Kategorisierung erfolgt mit Bezug auf die durchschnittlichen Einkommen in Estland, die in jenen Jahren bei etwas

<sup>2</sup> Ein großer Dank bei der Kategorisierung der Spenden gebührt meiner studentischen Hilfskraft Frau Pia Catharina Froberg.

unter 1000 € pro Monat lagen. Bestehende regionale Unterschiede werden nicht berücksichtigt. Es wird also davon ausgegangen, dass jährliche Spenden in Höhe eines durchschnittlichen Monatseinkommens als Kleinspende angesehen werden und Großspenden erst ab 2000 € einsetzen. Ein weiterer Grund für die Unterteilung in drei Spendenkategorien liegt in der Möglichkeit, eine verbesserte Analyse der Spendenstruktur anbieten zu können.

Estland ist im Jahr 2011 dem Euro beigetreten. Durch die feste Bindung und den fixen Wechselkurs an den Euro (1 € = 15,6466 EEK) wurden die Daten von estnischer Krone (EEK) in Euro (€) umgerechnet.

Die Analyse der Spenden erfolgt deskriptiv.

## V. Einnahmen der estnischen Parteien

Die Einnahmeseite der estnischen Parteien enthält neben den Spenden Einnahmen aus der staatlichen Parteienfinanzierung und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit. Letztgenannte Position ist aber außer bei der Zentrumspartei bei keiner Partei bedeutsam.

**Tab. 1: Einnahmen der Parteien in Estland (in Tsd. €).**

Partei/Jahr	2009	2010	2011	2012
<b>RP</b>	1665	1794	2188	1875
<b>KE</b>	1650	1891	1712	1507
<b>IRL</b>	1091	1249	1634	1423
<b>SDE</b>	579	566	916	1091
<b>Grüne</b>	342	322	323	100

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der jeweiligen Quartalsberichte und Jahresbilanzen

Wie Tabelle 1 zeigt, sind die Gesamteinnahmen der Parteien schwankend, wenn man von der Zentrumspartei absieht, die über einen relativ konstanten Mittelzufluss verfügt. Die Schwankungen lassen sich durch die Terminierung der Wahlen erklären. Im Frühjahr 2009 fanden Europawahlen statt und im März 2011 gab es Parlamentswahlen. Durch den frühen Zeitpunkt im März flossen viele Spenden bereits im letzten Quartal des Jahres 2010. Die Parlamentswahlen erklären auch den signifikanten Rückgang der Einnahmen bei den Grünen. Die Partei Rohelised gelangte nicht mehr in das Parlament (Riigikogu) und verlor dadurch auch seine Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung, die für die estnischen Parteien die bedeutendste Einnahmequelle ist (vgl. Winkelmann 2014: 38).

**Tab. 2: Einnahmen aus Spenden (in €)**

	RE	KE	SDE	IRL	Grüne
<b>2009</b>	516.572,05	365.242,45	45.410,06	123.036,62	17.932,00
<b>2010</b>	482.016,54	407.382,24	32.413,82	232.768,65	3.813,08
<b>2011</b>	453.708,49	280.416,28	166.259,04	458.202,37	42.663,39
<b>2012</b>	115.360,34	119.241,24	77.392,00	135.775,00	13.609,70

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Quartalsberichte

Die Einnahmen aus Spenden sind die zweitwichtigste Einnahmequelle nach den Mitteln aus der staatlichen Finanzierung. In Relation zu den Gesamteinnahmen sind die Spendeneinnahmen aber relativ gering.

Die Einnahmen aus Spenden weisen die in der Parteienfinanzierung üblichen Schwankungen auf. Die Einnahmen steigen, wenn Wahlen (insbesondere zum nationalen Parlament) stattfinden. In den Monaten zuvor gelingt es den Parteien ihre Anhänger zur Spende zu bewegen. Besonders deutlich wird dies bei den Grünen, die ihre Einnahmen im Jahr 2011 mehr als verzehnfachen konnten. Aber auch bei den anderen Parteien (SDE, IRL) kann im Wahljahr 2011 eine signifikante Erhöhung der Einnahmen festgestellt werden. Der Trend sinkender Einnahmen bei der Reformpartei (RE) und der Zentrumspartei (KE) ab 2011 kann durch das sehr frühe und sehr hohe Spendenaufkommen im Wahljahr 2009 (Europawahl, Kommunalwahl) und die Vorbereitung des Wahljahres 2011 erklärt werden. Ab 2012 befinden sich die Einnahmen der Parteien aus Spenden wieder auf einem niedrigeren Niveau. Die Spendensummen und ihre Volatilität unterliegen in Estland keinen von den Erkenntnissen der Politikwissenschaft abweichenden Schwankungen.

## VI. Analyse der Spenden

Wie sehen die Spendenstrukturen der Parteien aber nun aus? Zunächst soll die Quantität der Spender herangezogen werden. Hier lässt sich für den Untersuchungszeitraum folgende Struktur erkennen: Insgesamt konnten 1993 Personen identifiziert werden, die ein- oder mehrmals in den Jahren 2009-2012 an eine der Parlamentsparteien gespendet haben. Die meisten Spender finden sich bei der Reformpartei mit 590 Spendern (29 % aller Spender) gefolgt von der Zentrumspartei mit 534 Spendern (27 %). Die Sozialdemokraten erhielten Geld von 432 Spendern (22 %). Die Vaterlands-Res Publica Union (IRL) verzeichnete 342 Spender (17 %). Am Ende der Liste stehen die Grünen mit nur 95 Spendern oder 5 % aller Spender. Es zeigt sich, dass nur relativ wenige

der knapp unter einer Million Wahlberechtigten (Referenz: Kommunalwahlen) bereit sind, Parteien Geld zu spenden. Eine Untersuchung der Spenderanzahl pro Jahr zeigt in der oben aufgeführten Reihenfolge keine Veränderungen. Die meisten Spender pro Jahr finden sich bei Reformpartei und Zentrumspartei. Interessant sind die Schwankungen der Spenderzahlen. Wie die Einnahmen auch, schwankt die Bereitschaft der Spender ebenfalls mit den Wahlterminen. Auffallend ist allerdings, dass die Zahl der Spender außer bei den Grünen im Jahr 2009 (EP-Wahl) am höchsten war und selbst bei den nationalen Wahlen 2011 nicht überboten wurde. Die Mobilisierungsfähigkeit kann auch durch die schwere Wirtschaftskrise in Estland in jener Zeit zu erklären sein. Im letzten Untersuchungsjahr (2012) ist die Zahl der Spender bei allen Parteien unter 100. Insgesamt lässt sich anhand der Spenderzahlen deutlich erkennen, dass die Parteien mobilisieren können, wenn Wahlen anstehen und zusätzliche Gelder benötigt werden, während in wahlfreien Jahren die Einnahmen aus der staatlichen Finanzierung ausreichen und ein geringeres Interesse an der Verstärkung von Spendeneinnahmen seitens der Parteien besteht.

Wie sehen die Spenden aber aus? Entspricht Estland dem Klischee, dass Oligarchen sich mittels Geld bei Parteien einkaufen? Natürlich haben auch in Estland einzelne Persönlichkeiten wie die Unternehmer-Familie Ossinowski Kontakte zu Parteien (wie im Fall der SDE noch zu zeigen sein wird), aber ob es sich um einen inhaltlich bestimmenden Einfluss handelt, lässt sich anhand der Spendenstrukturen nicht exakt bestimmen. Im Weiteren werden die Spenden an die Parteien in Einzelanalysen dargestellt.

**1. Reformpartei**

Die Reformpartei erhält mehrheitlich Großspenden. Durchschnittlich über 80 % der Spendeneinnahmen stammen aus der Kategorie mehr als 2.000 € pro Jahr.

**Tab. 3: Reformpartei (Summe der Spenden in €)**

	2009	2010	2011	2012
<b>0-999 €</b>	55.644,65 (10,74 %)	20.161,62 (2,23 %)	29.240,29 (6,44 %)	5.518,67 (4,78 %)
<b>1000-1999 €</b>	45.115,97 (8,73 %)	36.046,16 (3,81 %)	48.945,90 (10,79 %)	13.161,67 (11,41 %)
<b>2000 €</b>	415.811,43 (80,49 %)	425.808,75 (88,69 %)	375.522,30 (82,77 %)	96.680,00 (83,81 %)
<b>Summe €</b>	516.572,05	482.016,54	453.708,49	115.360,34

Quelle: Eigene Berechnungen

Darunter befinden sich auch Spenden von Mitgliedern und Abgeordneten. Hier fällt auf, dass der Außenminister Paet und der damalige Ministerpräsident

Ansip nie in der Spenderliste auftauchten. Gleiches gilt für die Abgeordneten Astok und Leinatamm, die im genannten Zeitraum nicht spendeten. Gleichzeitig stammen die Großspenden nur aus wenigen Quellen. Zwischen 2009 und 2012 stammten mehr als die Hälfte der Spender aus der Kategorie „0-999 €“. Die Zahl der Großspender im selben Zeitraum liegt zwischen 13 (2012) und 53 (2009). Die Durchschnittshöhe der Spenden lag in den Jahren 2009-2012 bei 1238 €, 3624 €, 2577 € und 1721 € (gerundet). Die niedrigste Spende betrug 1 Cent (Ingrid Schultz, 2009) und die höchste Spende betrug 191.734,95 € (Arti Arakas, 2010). Arakas ist Vorstandsmitglied des Bauunternehmens Arco Vara und ist nicht Mitglied der Reformpartei. Eine derart hohe Summe erhielt die Partei im Untersuchungszeitraum nur einmal.

Da jede Spende in den Quartalsberichten angegeben werden muss, sollte sich auf diesem Wege auch nachweisen lassen, wie hoch die Parteisteuern bei der Reformpartei sind. Für den genannten Zeitraum lassen sich diese aber nicht durch die Spenden erkennen. Die Abgeordneten der Reformpartei (wie die oben genannten Personen zeigen) scheinen keine Parteisteuern entrichten zu müssen. Die Spenden der Abgeordneten der Reformpartei können aber bewertet werden.

**Tab. 4: Spenden von Abgeordneten der Jahre 2009-2012**

Jahr	2009	2010	2011	2012
<b>Summe €</b>	60.366,33	88.216,49	82.695,31	9.680,00

Quelle: Eigene Berechnungen

In der Summe liegt der Anteil der Spenden durch Abgeordnete durchgehend unter 20 %. Auch unter den Abgeordneten der Partei lässt sich keine Konstanz in der Spendengabe erkennen. Nur wenige der identifizierten Personen spendeten in jedem Jahr. Auch die Höhe der Spendensumme weist eine große Spannbreite auf und reicht von 19,17 € (Aare Heinvee, 2010) bis 12.782,33 € (Harri Ounapuu, 2010).

Die meisten Spenden von Abgeordneten befinden sich im unteren vierstelligen Bereich. Die vorgefundenen Strukturen der Spenden lassen keinen Aufschluss über Parteisteuern und ihre Höhe zu. Und selbst wenn es Parteisteuern gäbe, kann durch die Berichte nicht eindeutig nachgewiesen werden, ob sie auch eingetrieben werden.

Zusammengefasst lässt sich für die Reformpartei folgender Schluss fassen: Spenden sind bei der Reformpartei nur eine untergeordnete Finanzierungsquelle. Die wichtigste Spendenquelle sind nur wenige Personen, die insbesondere für die Wahlkampffinanzierung Geld an die Partei geben und den Löwenanteil (über

80 %) der Spendeneinnahmen generieren. Parteisteuern können nicht gesichert erkannt werden. Nicht jedes Mitglied des Parlaments spendet an die eigene Partei. Sanktionen scheint es für die fehlenden Spenden nicht zu geben.

## 2. Zentrumspartei

Die Struktur der Spenden an die Zentrumspartei zeigt folgende Werte auf:

**Tab. 5: Verteilung der Spendeneinnahmen nach Größe (in €)**

	2009	2010	2011	2012
<b>0-999 €</b>	47.115,56 (12,90 %)	13.984,09 (3,43 %)	51.474,22 (18,27 %)	15.943,56 (13,37 %)
<b>1.000 - 1.999 €</b>	44.153,67 (12,09 %)	25.842,47 (6,35 %)	38.379,83 (13,62 %)	24.117,98 (20,23 %)
<b>2.000 € -</b>	273.973,22 (75,01 %)	367.555,68 (90,22 %)	190.562,23 (67,63 %)	79.179,70 (66,40 %)
<b>Summe €</b>	365.242,45	407.382,24	280.416,28	119.241,24

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Zentrumspartei finanziert sich primär durch Großspenden. Mehr als zwei Drittel der Spendeneinnahmen stammen von nur wenigen Spendern.

**Tab. 6: Anzahl der Spender**

	2009	2010	2011	2012
<b>0-999 €</b>	268 (77,46 %)	82 (55,4 %)	140 (69,3 %)	68 (70,83 %)
<b>1.000 - 1.999 €</b>	29 (8,38 %)	17 (11,49 %)	28 (13,87 %)	17 (17,71 %)
<b>2.000 € -</b>	49 (14,16 %)	49 (33,11 %)	34 (16,83 %)	11 (11,46 %)
<b>Summe</b>	346	148	202	96

Quelle: Eigene Berechnungen

Gleichzeitig bilden die Kleinspender bei der Zentrumspartei die Mehrheit. Die absolute Zahl der Spender an eine der größten Parteien des Landes ist überschaubar. Es wird deutlich, dass nur sehr wenige aus der Gruppe kommen, deren sozio-ökonomischer Status es erlauben würde, mehr als zweitausend Euro pro Jahr zu spenden.

Die niedrigste Spende kam 2009 von Irinia Porohnja in Höhe von 0,77 € und die höchste von Arnold Kivisaar im Jahr 2010 in Höhe von 93.092,62 €. Kivisaar ist nicht Mitglied der Partei. Im Durchschnitt hatten die Spenden zwischen 2009 und 2012 eine Höhe von 1055 €, 2752 €, 1395 € und 1242 € (gerundet). Die durchschnittliche Spende fiel also nur 2010 in die aufgeführte Kategorie der Großspende. Da 2010 bereits die Parlamentswahl 2011 vorbereitet

wurde, ist dies nicht erstaunlich. Umgekehrt zeigt es aber, dass die Partei in anderen Jahren durchaus in der Lage ist, Kleinspenden einzunehmen. Es lohnt sich bei der Zentrumspartei anzusehen, wie hoch die Summe ist, die aus den eigenen Reihen stammt.

**Tab. 7: Spendensumme der Abgeordneten**

	2009	2010	2011	2012
<b>Summe €</b>	134.183,84	157.301,20	154.626,06	3.605,00

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Partei finanziert sich mit Blick auf die Spendeneinnahmen (außer in den Jahren 2010 und 2012) fast durchgehend zu mehr als einem Drittel aus den Reihen der Abgeordneten. 2011 waren es sogar über 50 % der Spendeneinnahmen, die von diesen gespendet wurden. Die Frage nach den Parteisteuern kann strukturell beantwortet werden. Ja, die Zentrumspartei erhält regelmäßige Zahlungen von ihren Abgeordneten. Der genaue Betrag kann nicht gesichert angegeben werden. Mit Blick auf die Summen, die Abgeordnete abgeben, scheinen Steuern in Höhe von 200 € plus x (ca. 3.000 EEK) pro Monat aber wahrscheinlich. Die Analyse der Spenden der Abgeordneten zeigen mitunter monatlich überwiesene Zahlungen unterschiedlicher Höhe. Ein Blick auf das Jahr 2012 zeigt aber auch, dass die Partei nicht in der Lage oder nicht willens ist, die Parteisteuern einzutreiben. Der ehemalige Generalsekretär der Zentrumspartei, Priit Toobal, legte dies 2015 offen, als er (Postimees 2015) erklärte, dass er im Gegensatz zu anderen Abgeordneten unter anderem deswegen keine Parteisteuern abführt, weil seine Position als Generalsekretär nicht vergütet wird. Es existiert also seit Jahren eine Parteisteuer, die aber nicht immer eingetrieben wird. Andere Abgeordnete wie Kadri Must, Ester Tioksoo oder Jaan Kundla sind für den Zeitraum 2009-2012 überhaupt nicht aufgeführt worden.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Spendeneinnahmen der Partei hauptsächlich von Großspendern stammen. Besonders bedeutsam sind Zahlungen von Abgeordneten. Die Analyse der Spenden zeigt auch, dass es Parteisteuern gibt, diese aber nicht besonders regelmäßig und in nachvollziehbarer Höhe erbracht werden. Eine Minderheit bezahlt überhaupt keine Parteisteuern oder spendet nicht.

## 3. Isamaa ja Res Publica Liit

Bei der Regierungspartei IRL zeigt sich grundsätzlich ein mit den anderen Parteien vergleichbares Bild bei den Einnahmen aus Spenden. Die Einnahmen aus

Parteispenden werden primär durch Großspenden generiert. Im Jahr 2011 waren es sogar 90 % aller Spendeneinnahmen. Die relativ große Abweichung von den anderen untersuchten Jahren lässt sich unter anderem durch vier Spenden in Höhe von jeweils 30.000 € von Hillar Teder erklären. Derartig hohe Spenden des Geschäftsmanns Teder sind nicht ungewöhnlich wie ein Blick in spätere Berichte zeigt (news.err. 17.12.2015).

**Tab. 8: Verteilung der Spendeneinnahmen nach Größe (in €)**

	2009	2010	2011	2012
<b>0-999 €</b>	30.893,92 (25,11 %)	8.404,87 (3,61 %)	19.054,49 (4,16 %)	4.327,07 (3,19 %)
<b>1.000 - 1.999 €</b>	23.948,98 (19,46 %)	28.222,10 (12,12 %)	24.282,78 (5,30 %)	30.247,17 (22,28 %)
<b>2.000 € -</b>	68.193,72 (55,43 %)	196.141,68 (84,43 %)	414.865,1 (90,54 %)	101.200,76 (74,53 %)
<b>Summe €</b>	123.036,62	232.768,65	458.202,37	135.775,00

Quelle: Eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass die IRL primär Großspenden erhält. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Partei nicht besonders stark ist, Unterstützer zur Spende zu mobilisieren. Seit der Wahl zum Europaparlament 2009 (180) ist die Zahl der Kleinspender auf 25 Spender im Jahre 2012 zurückgegangen. Insgesamt war die Zahl der Spender in 2012 mit 57 Spendern am niedrigsten. Die Höhe der Spenden zeigt eine Spannweite von 1 € (Rainer Loo, 2012) bis zu den genannten 120.000 € von Hillar Teder (2011). Die durchschnittlichen Spendenwerte lagen im Untersuchungszeitraum bei der IRL bei 595 €, 1923 €, 3883 € und 2382 € (gerundete Werte). Die wenigen Großspender erhöhen den Durchschnitt erwartungsgemäß. Das Jahr 2012 ist mit Blick auf die Zusammensetzung der Spendensumme höchst aufschlussreich. Von den eingenommenen 135.000 € stammen 60.000 € erneut von Hillar Teder. Die Einnahmen durch Spenden zeigten in 2012 ein hohes Maß an Abhängigkeit von einer einzelnen Person.

Aus den Reihen der Abgeordneten stammt ein signifikanter Anteil aller Spendeneinnahmen. Der Anteil liegt grob berechnet zwischen 15 % und 25 % der jährlich eingehenden Spenden.

**Tab. 9: Spenden von Abgeordneten**

	2009	2010	2011	2012
<b>Summe €</b>	29.554,66	29.605,54	66.666,76	28.247,17

Quelle: Eigene Berechnungen

Ein Blick in die Liste der Einzelspender unter den Abgeordneten offenbart, dass die IRL-Abgeordneten

eine Parteisteuer entrichten. Nicht jeder Abgeordnete hat sich daran gehalten, aber es lassen sich verschiedene Abgeordnete finden, die monatlich 1.500 EEK oder nach der Währungsumstellung den ungefähren Gegenwert von 100 € pro Monat an den Schatzmeister überwiesen haben. Die Parteisteuer liegt also bei ca. 100 € pro Monat. Insbesondere ab 2011 lässt sich der Betrag von 100 € oder nahe dran vermehrt finden (z.B. Pommerants, Aviksoo, Lukas, Ergma). Meist werden die Steuern monatlich gespendet. Andere zahlen einen geringeren Steuersatz, überweisen jährlich oder in wechselnden Summen. In der Tendenz ist aber zu erkennen, dass Abgeordnete der IRL um die 1.200 € pro Jahr an Parteisteuern zu zahlen haben und dieser Aufforderung auch durchaus nachkommen. Nur Taavi Veskimägi zahlte im Untersuchungszeitraum keine Steuern oder spendete an die Partei.

Zusammengefasst gelingt es der Partei Großspender anzuziehen. Gleichzeitig zeigt sich in Großspenden wie von Teder (2011: 120.000 €), dass die Partei sich zum Teil in Abhängigkeit begibt zu einzelnen Spendern. Ohne deren Bereitschaft Geld zu geben, würden die Spendeneinnahmen wegbrechen. Auch konnten bei IRL Parteisteuern in Höhe von ca. 100 € pro Monat nachgewiesen werden. Die Spenden von Abgeordneten repräsentieren einen signifikanten Anteil der Spendeneinnahmen der Partei.

#### 4. Sozialdemokraten

Die Einnahmen aus Spenden weichen von den Mustern der anderen etablierten Parteien ab. In den Jahren 2011 und 2012 stellten die Spendeneinnahmen durch Großspender die Mehrheit. Auffallend ist das Jahr 2009, als mehr als 40 % der Spendeneinnahmen aus Kleinspenden kamen. Dies war bei allen untersuchten Parteien der höchste Wert in dieser Kategorie. Im Folgejahr reduzierte sich dieser Wert aber dramatisch und stabilisierte sich auf einem niedrigen Niveau, das den anderen Parteien ähnlich ist.

**Tab. 10: Verteilung der Spendeneinnahmen nach Größe (in €)**

	2009	2010	2011	2012
<b>0-999 €</b>	18.719,86 (41,22 %)	5.833,28 (18,00 %)	13.079,03 (7,87 %)	3.216,40 (4,16 %)
<b>1.000 - 1.999 €</b>	17.413,94 (38,35 %)	12.647,81 (39,02 %)	9.566,70 (5,75 %)	22.475,60 (29,04 %)
<b>2.000 € -</b>	9.276,26 (20,43 %)	13.932,73 (42,98 %)	143.613,31 (86,38 %)	51.700,00 (66,80 %)
<b>Summe €</b>	45.410,06	32.413,82	166.259,04	77.392,00

Quelle: Eigene Berechnungen

Die durchschnittliche Spendensumme im Untersuchungszeitraum betrug 150 €, 381 €, 1340 € und 1018 €. Der Anstieg der durchschnittlichen Summe korrespondiert erwartungsgemäß mit der zunehmenden Bedeutung der Großspender in den Jahren 2009-2012. Die niedrige durchschnittliche Spendensumme im Jahr 2009 lässt sich auch durch die für die Sozialdemokraten hohe Spenderanzahl im Bereich der Kleinspenden erklären. Im Jahr 2009 spendeten 283 Personen an die Sozialdemokraten. So viele Personen spendeten in den folgenden drei Jahren insgesamt an die Partei. 2009 ist ein Ausnahmejahr für die Partei gewesen. Die Spendeneinnahmen hängen in hohem Maße (wie die Jahre 2011 und 2012 zeigen) von wenigen Großspendern und den Abgeordneten ab. Die folgende Tabelle zeigt, dass fast 50 % der gesamten Spendeneinnahmen aus den Reihen der Abgeordneten der sozialdemokratischen Fraktion im Riigikogu stammen.

**Tab. 11: Spenden der Abgeordneten**

	2009	2010	2011	2012
<b>Summe €</b>	17.165,58	23.008,83	71.848,23	41.775,60

Quelle: Eigene Berechnungen

Trotzdem kann für 2009 eine erhöhte Mobilisierungsfähigkeit vor Kommunal- und Europawahlen attestiert werden. Die Höhe der Spendensumme zeigt wie überall eine relativ große Spannweite. Die niedrigste Spende wurde 2010 von Mai Täust in Höhe von 32 Cent gegeben und die höchste Spende in Höhe von 18.000 € stammt von Ivari Padar (2012). Die Spannweite ist groß, aber nicht so weit wie in den anderen untersuchten Fällen. Insgesamt fällt bei den Sozialdemokraten auf, dass sie nur fünf Spenden über 10.000 € erhielten. In zwei Fällen (je 15.000 € in 2011 und 2012) kamen diese von Oleg Ossinowski, einem umstrittenen Geschäftsmann (news.err.ee (2)) und Vater des Arbeits- und Gesundheitsministers der aktuellen Regierung sowie Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei. Zwei weitere fünfstellige Spenden stammen jeweils von Ivari Padar (2011) und Terje Eipre (2012). Alle anderen Spenden sind deutlich unter 10.000 € angesiedelt. Auch hier lässt sich die tendenzielle Abhängigkeit der Sozialdemokraten von wenigen Großspendern erkennen. Alleine im Jahr 2012 waren vier Personen für mehr als 60 % der Spendeneinnahmen verantwortlich.

Wie oben schon festgestellt wurde, tragen die Abgeordneten zu einem wesentlichen Teil zu den Spendeneinnahmen bei. Wie bei IRL auch, beträgt die Parteisteuer der Abgeordneten ca. 100 €. Dieser Betrag findet sich in monatlichen Spenden des Jahres

2012. In den Jahren zuvor findet man zwar auch vergleichbare Muster, doch scheinen die Sozialdemokraten erst seit 2012 zu einer disziplinierten Zahlungsmoral gekommen zu sein, denn die Spendensummen in den Jahren 2009-2011 variieren doch sehr stark. Der ehemalige Ministerpräsident Tarand und Liina Tõnison spendeten im Untersuchungszeitraum nicht an die Partei.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die Sozialdemokraten nur 2009 in der Lage waren, signifikant Kleinspender zu mobilisieren und die Abhängigkeit von Großspendern zu durchbrechen. Tendenziell ist die sozialdemokratische Partei aber abhängig von Großspendern. Ein ungewöhnlicher Fall ist sicherlich der der Familie Ossinowski. Die Spenden des erfolgreichen Vaters an die Partei seines Sohnes sind auf der einen Seite menschlich nachvollziehbar und nur bedingt kritikwürdig. Auf der anderen Seite besteht durch die familiäre Bindung die größte Gefahr der Einflussnahme auf die Politik, nicht nur mit Blick auf die hohen Spenden.

## 5. Grüne/Rohelised

Die Analyse der Spenden bei den estnischen Grünen weicht grundsätzlich von den anderen Parteien ab, weil diese Partei 2011 nach nur einer Legislaturperiode wieder aus dem Riigikogu ausscheiden musste. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen aus Spenden rückläufig sein müssten und die Bereitschaft, überhaupt zu spenden, bei einer außerparlamentarischen Partei erfahrungsgemäß niedriger ausfällt.

**Tab. 12: Verteilung der Spendeneinnahmen nach Größe (in €)**

	2009	2010	2011	2012
<b>0-999 €</b>	2.273,64 (12,68 %)	617,50 (16,19 %)	3.961,49 (9,28 %)	3.009,70 (22,11 %)
<b>1.000 - 1.999 €</b>	0	0	4.832,10 (11,33 %)	1.000,00 (7,35 %)
<b>2.000 € -</b>	15.658,36 (87,32 %)	3.195,58 (83,81 %)	33.869,85 (79,39 %)	9.600,00 (70,54 %)
<b>Summe €</b>	17.932,00	3.813,08	42.663,39	13.609,70

Quelle: Eigene Berechnungen

Auffallend ist das vollständige Fehlen von Spenden in der Kategorie 1.000-1.999 € in den Jahren 2009 und 2010. Grundsätzlich gilt aber bei den Grünen derselbe Befund wie bei den oben bereits analysierten Parlamentsparteien: Die Grünen sind abhängig von Großspendern. Gerade die niedrige Einnahmequote

aus Spenden und das Wegbrechen der staatlichen Gelder führen zu einer deutlichen Schwächung der Grünen im Wettbewerb und dort werden dann die wenigen Großspenden noch bedeutsamer, um wenigstens die Parteiarbeit gewährleisten zu können. Das Spendenniveau bei den Grünen ist insgesamt auf einem sehr niedrigen Niveau angesiedelt und dies schon während ihrer Parlamentszeit. Spenden über 2.000 € dominieren und haben einen Anteil von 70 % (2012) bis 87 % (2009). Strukturell befindet sich die Partei damit aber im normalen Bereich im estnischen Parteiensystem. Deutlich wird auch, dass die Partei insgesamt nur sehr wenige Spendeneinnahmen generieren kann und deshalb primär aus den Zahlungen des Innenministeriums finanziert wurde (Winkelmann 2014: 39).

Die durchschnittliche Spende im Untersuchungszeitraum beträgt bei den Grünen 1054 €, 317 €, 735 € und 388 €. Hier wiederum weist die Partei Rohelised die niedrigsten Durchschnittswerte aller Parteien aus. Auch ist die Partei nicht in der Lage, Unterstützer zu Geldzahlungen zu mobilisieren. Die Zahl der Spender war selbst in Parlamentsjahren sehr niedrig: 17, 12, 58, 35 Spender konnten festgestellt werden. Nur im Wahljahr 2011 konnte die Partei aus ihrer Sicht signifikant mehr Unterstützer mobilisieren. Die niedrigste Spende lag 2011 bei 57 Cent (Paves Kaur) und die höchste Spende lag bei 19.175 € im Jahr 2011 von Aivar Berzin, einem Unternehmer aus dem Bezirk Viljandi und nicht Mitglied der Partei.

Die Abgeordneten bzw. Personen, die sich im Untersuchungszeitraum wenigstens zeitweise im Parlament befanden, waren nur im Jahr 2009 relevant für die Spendeneinnahmen, dort betrug sie etwas weniger als 10 % in Relation mit den gesamten Spendeneinnahmen.

**Tab. 13: Spenden der Abgeordneten**

	2009	2010	2011	2012
<b>Summe €</b>	1.220,71	402,64	7.870,73	870,00

Quelle: Eigene Berechnungen

Eine Parteisteuer hat es bei den Grünen nicht gegeben. Die Spendenstruktur der Abgeordneten lässt hierzu keine Schlussfolgerungen zu. Die Spenden sind unregelmäßig und variieren in der Summe in einem niedrigen Bereich. Erst im Wahljahr 2011 haben vier Abgeordnete im vierstelligen Bereich gespendet, doch auch hieraus lassen sich keine Steuern erkennen, denn nicht jeder hat bezahlt. Der Abgeordnete Trapido hat keine Spende an die Partei überwiesen.

Die Grünen haben es nicht geschafft, in den Jahren ihrer Parlamentszugehörigkeit einen ausreichend generösen Stamm an Spendern zu rekrutieren. Die durchschnittliche Spende ist relativ niedrig und die Abgeordneten tragen nicht wesentlich zu den Einnahmen der Partei bei, was an dem Fehlen einer Parteisteuer zu erkennen ist. Die Oppositionsrolle der Grünen, in der sie nicht viel erreichen können, ist sicherlich ein Grund für die Schwäche der Spendeneinnahmen.

**VII. Fazit**

Die Analyse der Spenden an estnische Parteien im Zeitraum von 2009 bis 2012 zeigt mehrere Punkte deutlich auf. Obwohl die estnischen Parteien einen relativ hohen Organisationsgrad von 4,87 % aufweisen (Auers 2015: 114), sind sie nicht in der Lage, ihre zahlreichen Mitglieder zu mobilisieren und einen stetigen Spendenfluss zu generieren. Insgesamt konnten nur knapp 2000 Personen als Spender identifiziert werden, von denen sehr viele nicht einmal Mitglied jener Parteien waren. Aus demokratietheoretischer Sicht ist die geringe Anzahl an Spendern durchaus kritisch zu sehen. Sie spiegelt die schwache Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung wider.

Die Mitgliedschaft in einer Partei muss in Estland also mehr Anreize haben als Idealismus und Partizipationsbereitschaft. Auch die Zahl derjenigen, die mehr als einer Partei spenden, ist überschaubar und liegt unter einem Dutzend Personen. Obwohl es sich bei den größten Spendensummen um Spenden von bekannten Unternehmern handelt, ist eine allgemeine „Pflege der politischen Landschaft“ (v. Brauchitsch) in Estland offenbar nicht üblich, sondern Unternehmer als Privatpersonen spenden an die ihnen nahestehenden Parteien. Dies schließt eine Übereinstimmung mit geschäftlichen Interessen nicht aus. Im Fall des Unternehmers Ossinovski ist nicht ausgeschlossen, dass die familiären Bande ausschlaggebend sind für die hohen Spenden an die Sozialdemokraten.

Gemeinsam ist den estnischen Parteien aber die grundsätzlich reduzierte Bedeutung von Spenden angesichts des sehr hohen Anteils der staatlichen Finanzierung (vgl. Winkelmann 2014). Ebenfalls bedeutsam ist die Rolle der Großspender für die Parteien. Eine kleine Gruppe von Personen dominiert die Einnahmen aus Spenden der Parteien. Wie oben dargestellt, kann das Wegbrechen nur eines Großspenders die Einnahmen der jeweiligen Partei massiv beeinträchtigen. Ohne die hohe staatliche Finanzierung würden hier Gefahren der Korruption lauern. Mit Blick auf die wenigen Großspender ist die Korrupti-

onsgefahr durch Parteispenden neben der großzügigen Staatsfinanzierung auch durch die rigiden Publikationspflichten wiederum reduziert worden. Auf der anderen Seite machen es sich alle Parteien einfach und scheinen der Mobilisierung von Kleinspendern und Spendern der mittleren Kategorie keine erhöhte Bedeutung beizumessen. Nur vor wichtigen Wahlen bemühen sich die Parteien verstärkt um Spenden. Das Beispiel der Grünen zeigt, dass das abrupte Ende einer großzügigen Finanzierung ohne eine breite Unterstützergruppe, die Gelder zur Verfügung stellt, auch zu einem Ausscheiden aus dem Parteienwettbewerb führen kann. Insgesamt müssen die estnischen Parteien viel stärker an den Spendeneinnahmen interessiert sein, um ihre Finanzierungsgrundlagen abzusichern und die zunehmend durch Medien organisierten Wahlkämpfe finanzieren zu können.

Abgeordnete stellen keine ausschlaggebende Finanzierungsgrundlage der Parteien dar, können aber in wahlfreien Zeiten relevante Teile der Spenden ausmachen. Parteisteuern sind auch in Estland bekannt, nur ist der finanzielle Nachweis schwierig. Bei den Grünen konnten keine Parteisteuern nachgewiesen werden. Bei den Sozialdemokraten und IRL ist die Steuerbelastung ca. 100 € im Monat. Zentrumspartei und Reformpartei haben Parteisteuern, die aber in ihrer Höhe nicht absolut nachgewiesen werden können. Bei der Zentrumspartei beträgt der Steuersatz ca. 200 € im Monat. Bei den Parteien war es vor einigen Jahren aber scheinbar nicht üblich, die Parteisteuern einzutreiben. Einige Abgeordnete und herausragende Politiker haben im Untersuchungszeitraum nicht einen Cent gespendet. Neben bekannten Personen der politischen Elite (z.B. Velliste, Parts, Paet) finden sich unter den Verweigerern auch unbekanntere Politiker wie Tioksoo wieder. Sanktionen scheint es nicht gegeben zu haben. Inzwischen kann sich das aber auch geändert haben, wie die zunehmende Zahlungsdisziplin bei den Sozialdemokraten 2012 vermuten lässt.

Offen bleiben aber auch nach der Analyse der Spenden verschiedene Fragen. Unklar bleibt in Estland, und hier ist Naßmacher wiederum zuzustimmen, an welcher Ebene die Spende ging. Angesichts der Stärke und des Einflusses der Parteizentralen muss davon ausgegangen werden, dass die Zentralen die Verteilung/Nutzung der Spenden zentralisiert haben. Auch stellt sich die Frage weiterhin, ob es demokratietheoretisch akzeptabel ist, dass Parteien sich nicht um Spenden bemühen. Insgesamt hat die Forschung

zur Parteienfinanzierung in Estland, aber auch in Osteuropa, noch viel Nachholbedarf.

## Referenzen

Auers, Daunis (2015) *Comparative Politics and Government of the Baltic States. Estonia, Latvia and Lithuania in the 21<sup>st</sup> Century*. London.

Fisher, Justin (1999): *Modelling the Decision to Donate by Individual Party Members: The Case of British Parties*. In: *Party Politics*, Vol. 5, Nr. 1, S. 19-38.

Grofman, Bernard/Mikkel, Evald/Taagepera, Rein (2000): *Fission and fusion of parties in Estonia, 1987-1999*. In: *Journal of Baltic Studies*, Vol. 31, Nr. 4, S. 329-357.

Grzymala-Busse, Anna (2007): *Rebuilding Leviathan. Party Competition and the State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge.

Hopkin, Jonathan (2004): *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*. In: *Party Politics*, Vol. 10, Nr. 6, S. 627-651.

<http://news.err.ee/v/15dbd803-5b9e-4838-b462-fc82f74c28fd> (2) (Letzter Zugriff: 17.12.2015)

<http://news.err.ee/v/3d8d6427-e16b-41a9-9b2a-5e63b4f402e7> (Letzter Zugriff: 17.12.2015)

<http://news.postimees.ee/3396817/secretary-generals-the-generous-philanthropists-stuffing-party-coffers> (Letzter Zugriff: 19.11.2015)

<http://www.legaltext.ee/text/en/X1022K6.htm>.

Krupavicius, Algis (2012): *Fluide Parteiensysteme in den baltischen Staaten*. In: Knodt, Michèle & Urdze, Sigita: *Die politischen Systeme der baltischen Staaten*. Wiesbaden. S. 217-239.

Lagerspetz, Mikko & Maier, Konrad (2010): *Das politische System Estlands*. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 79-121.

Naßmacher, Karl-Heinz (2000): *Foundations for democracy. Approaches to comparative political finance*. Baden-Baden.

Naßmacher, Karl-Heinz (2009): *The funding of party competition. Political finance in 25 democracies*. Baden-Baden.

Sikk, Allan & Kangur, Riho (2008): *Estonia: The increasing costs and weak oversight of party finance*. In: Roper, Steven D. & Ikstens, Janis (Eds.): *Public*

finance and post-communist party developments. Aldershot. S. 63-76.

Solska, Magdalena (2013): Die Systemkrise des Kommunismus und die Entwicklung der Parteiensysteme in Estland, Lettland und Litauen 1988 – 2011. Nationale Identität, Cleavage-Politik und Parteienwettbewerb in Nordosteuropa. Berlin.

Tiemann, Guido (2011): Parteiensysteme. Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad. In: Grotz, Florian/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden. S. 127-146.

Winkelmann, Rolf (2007): Politik und Wirtschaft im Baltikum. Stabilisierung von Demokratie und Marktwirtschaft in Estland, Lettland und Litauen. Saarbrücken.

Winkelmann, Rolf (2014): Auswirkungen der Veränderungen der Parteienfinanzierung in Estland nach 2004. In: MIP (Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung). Jg. 20, S. 34-42.

## Von AfD zu ALFA: Die Entwicklung zur Spaltung

Dr. Simon Tobias Franzmann<sup>1</sup>

### Einleitung

Seit bald drei Jahren schickt sich eine Partei an, sich nachhaltig rechts von den Unionsparteien im deutschen Parteiensystem zu etablieren. Die im Frühjahr 2013 gegründete *Alternative für Deutschland* (AfD) durchlebte dabei im Jahr 2015 stürmische Zeiten. Der ursprünglich medial präsenteste der drei Gründungsparteisprecher, Bernd Lucke, wurde nicht nur als Parteisprecher abgewählt. Er schied auch komplett aus der Partei aus und gründete mit der *Allianz für Fortschritt und Aufbruch* (ALFA) sogleich im Juli 2015 eine neue Partei. Was führte zu diesem innerparteilichen Bruch? War es wirklich das Ergebnis einer innerparteilichen Radikalisierung, die zum Austritt der Moderaten führte? Diesen Fragen soll hier anhand einer theoretisch-konzeptionell geleiteten dichten Beschreibung des Entwicklungsprozess der AfD bis hin zur Spaltung nach dem Essener Parteitag nachgegangen werden.

Zunächst erfolgt eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Populismusbegriff, der bei der öffentlichen Debatte der AfD eine große Rolle spielt. Im vorliegenden Beitrag wird argumentiert, dass Populismus erst mit dem politikwissenschaftlichen Konzept der relationalen Anti-Systempartei seine spezifische Bedeutung erfährt. Anschließend werden ausführlich die Geschichte und der Prozess hin zur Spaltung der AfD nachgezeichnet. Dabei zeigt sich, dass schon im Verlauf des Jahres 2014 gesellschaftspolitisch liberale Kräfte die AfD schleichend verließen. Mit den ostdeutschen Landtagswahlen desselben Jahres und dem Aufkommen der PEGIDA-Bewegung eskalierte der Streit zwischen stärker auf Regierungsverantwortung und Wirtschaftsliberalismus orientierten Akteuren um Lucke herum und einer grundsätzlichen Oppositionsorientierung. Letztere setzte sich dabei durch.

### Zur Konzeption von Anti-System-Partei und Populismus

Analysieren Politikwissenschaftler Ideologien, so sind ihre Begriffe nicht exklusiv für die Wissenschaft kreiert. Das Verständnis von Alltagsdebatten

wird häufig auf wissenschaftliche Sachverhalte übertragen. Die Folge sind dann mangelnde Trennschärfe und unbeabsichtigte Wertungen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die ideologische Verortung von Parteien vor allem in Hinblick auf die Mechanik des Parteiensystems interessant. Die Etablierung einer neuen Partei kann dabei sowohl positive als auch negative Wirkungen entfalten. Gemäß der Theorie der Parteiendemokratie ist die Etablierung als positiv zu interpretieren, wenn die neue Partei konkret durch die Setzung neuer Themen die Innovationskraft im Rahmen des demokratischen Parteienwettbewerbs verbessert und insgesamt die Repräsentationsqualität erhöht (Franzmann 2016a: 68). Im günstigen Fall ist eine funktionierende Parteiendemokratie in der Lage, solche neuen Wettbewerber für die gesamte Demokratie Gewinn bringend zu integrieren (Franzmann 2016a: 69-73). Die Etablierung wird allerdings für die Funktionsweise eines Parteiensystems als negativ erachtet, wenn die neue Partei sich selbst als Anti-System-Partei versteht, die Koalitionsbildung erschwert und ohne eine wirksame Steigerung der Repräsentationsqualität zur Polarisierung und mitunter sogar zur Destabilisierung beiträgt (Sartori 1976).

Im Fokus der politikwissenschaftlichen Debatte stehen Begriff und Definition des Wesens einer solchen Anti-System-Partei. Sie findet im konkreten Fall der Diskussion über den ideologischen Charakter der AfD ihren Ausdruck darin, ob die AfD nun eine (rechts-)populistische Partei sei oder nicht (z.B. Arzheimer 2015; Berbair/Lewandowsky/Siri 2015; Lewandowsky 2015). Durch die Fokussierung auf den Populismusbegriff gerät gelegentlich die Bedeutung der Frage für die Wirkung auf das gesamte Parteiensystem aus dem Blickfeld. Für die Funktion des Parteiensystems ist entscheidend, ob demokratische Flügelkoalitionen weiterhin möglich sind, oder ob de facto nur noch Zentrumskoalitionen der großen Parteien gebildet werden können (Schmitt 2016; Schmitt/Franzmann 2016). Im letzteren Fall wäre der für die Funktionsweise einer Parteiendemokratie essentielle Mechanismus der Regierung-Opposition-Auseinandersetzung und des potentiellen Wechsels bei Wahlen suspendiert (Franzmann 2016a). Populismus kann zu dieser Situation beitragen, wenn er sich in Form „unverantwortlicher Opposition“ (Sartori 1976) äußert. Er muss aber nicht zwangsläufig diese Wirkung haben. Mit „unverantwortlicher Opposition“ ist hier gemeint, dass eine Partei öffentliche Forderungen gegenüber der Regierung aufstellt im Wissen, sich selbst niemals in der Regierung wiederzufinden und sich somit für die Nicht-Erfüllbarkeit ihrer Forderungen gegenüber dem Wähler nicht verantworten zu müssen (Sartori 1976).

<sup>1</sup> Der Autor ist Akademischer Rat a.Z. am Institut für Sozialwissenschaften, Vergleichende Politikwissenschaft, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, und PRuF-Fellow.

Wenn in der Öffentlichkeit über Anti-System-Parteien diskutiert wird, wird häufig ein „absoluter“ Begriff zu Grunde gelegt. Für die politikwissenschaftliche Diskussion ist es sinnvoll, den Begriff der Anti-System-Partei präzise in zwei Dimensionen zu erfassen: (i) zum Ersten in einer Dimension der relationalen Anti-System-Positionierung und (ii) zum Zweiten in einer Dimension der ideologischen Verortung als anti-demokratisch (Capoccia 2002). Eine relationale Anti-System-Partei kann dabei durchaus demokratisch sein, aber trotzdem die Mechanik eines Parteiensystems über eingeschränkte Möglichkeiten zur Regierungsbildung negativ beeinträchtigen. Dies wäre zwar nicht eine klassische „absolute“ Anti-System-Partei, aber eine polarisierende relationale Anti-System-Partei. Nach Capoccia (2002: 15) können drei Charakteristika zur Kennzeichnung von relationaler Anti-System-Positionierung identifiziert werden: (1) eine hohe räumlich-ideologische Distanz der Wählerschaft gegenüber anderen Parteien; (2) geringes Koalitionspotential; (3) eine [populistische]<sup>2</sup> Propagandataktik mit dem Ziel, andere Wettbewerbsteilnehmer zu delegitimieren. Wir werden später sehen, dass die Auseinandersetzung über genau diesen relationalen Anti-Systemstatus die Triebfeder für den innerparteilichen Konflikt und schließlich Spaltung der AfD war. Dabei standen zum Ersten die Haltung zu PEGIDA und damit verbunden das Selbstverständnis als eine Art „Widerstandsbewegung“ und Sprachrohr derjenigen, die sich von den „Altparteien“ nicht mehr vertreten sahen, auf der Agenda (siehe folgender Abschnitt). Dies ist mit dem ersten Punkt einer räumlich-ideologischen Distanz gemeint – und diese kann räumlich und zeitlich variieren. Was zum Beispiel innerhalb Thüringens und Sachsens ideologisch noch nicht weit von den übrigen Parteien entfernt erscheint, mag in der Gesamtbetrachtung der Bundesrepublik ein unüberbrückbarer Graben sein. Hier kommt der relationale Charakter zum Tragen: Wer ideologisch zu weit von den anderen politischen Akteuren entfernt ist, ist selbst nicht gut ins politische System integriert. Dies macht sich nicht an einem bestimmten Politikinhalt fest, sondern an den Positionen der unterschiedlichen Akteure. Was in den 1960er Jahren zum Beispiel in Hinblick auf Geschlechterrollen noch gerade akzeptabel als inhaltliche Position erschien, mag ein halbes Jahrhundert später als kaum noch integrationsfähig angesehen werden (siehe auch folgender

Abschnitt). Zum Zweiten ging es in der innerparteilichen Auseinandersetzung um den Charakter als Oppositionspartei oder als (potentielle) Regierungspartei. Wer sich als potentielle Regierungspartei sieht, wird von sich aus versuchen, den Graben zu den übrigen Parteien und somit den (temporären) Anti-System-Status zu überwinden. Das dritte Element der Definition einer relationalen Anti-System-Partei ist permanenter Teil der Debatte *über* die AfD und ALFA: die populistische Propagandataktik.

Nun ist Populismus innerhalb der Politikwissenschaft ein häufig genutztes, aber in der Detaildefinition umkämpftes Konzept. Ein Großteil der in der politikwissenschaftlichen Literatur anzutreffenden Verwirrung über den Populismusbegriff rührt daher, dass die einen über einen Kommunikationsstil reden, während andere Populismus an sich als Ideologie betrachten (van Kessel 2014). Wer populistisch kommuniziert, muss nicht zugleich auch einer populistischen Ideologie anhängen. Wer aber dauernd populistisch kommuniziert, kann als populistischer Akteur gekennzeichnet werden (van Kessel 2014: 112). Tatsächlich ist Populismus gut geeignet, die beiden oben aufgeteilten Dimensionen der Anti-System-Positionierung – relationale Anti-System-Haltung und anti-demokratische Ideologie – miteinander zu verbinden. Kommunikationsstil und Ideologie mögen dabei miteinander korrespondieren, sie müssen es aber nicht.<sup>3</sup> Auch wenn er in öffentlichen Debatten meist negativ konnotiert ist, möchte ich den Populismusbegriff wertfrei verwenden. Es geht zunächst schlicht um die Konstatierung, ob Populismus vorliegt oder nicht. Innerhalb der Politikwissenschaft konkurrieren mehrere Populismusdefinitionen miteinander. Da eine Definition nicht wahr oder falsch sein kann, sondern axiomatisch gesetzt wird, möchte ich im Folgenden eine solche verwenden, die mir am nützlichsten im Sinne der Herstellung von Trennschärfe gegenüber dem noch zu klärenden Konzept des Extremismus und zur Integration in die Betrachtung über Anti-System-Parteien erscheint. Dabei differenziere ich zwischen Populismus als politischen Kommunikationsstil, Populismus als Komplementär-ideologie und Populismus als Voll-ideologie. Allgemein wird Populismus in Anlehnung an Mudde (2004) sowie Mudde/Kaltwasser (2013: 149-150) wie folgt definiert:

„a thin-centred ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups,

<sup>2</sup> Capoccia (2002) selbst verwendet nicht den Begriff Populismus. Er hält sich eng an Sartori (1976), der diesen Begriff auch noch nicht kannte. Die aktuell gängigen Konzepte von Populismus entsprechen aber sachlich den Ausführungen Capoccias.

<sup>3</sup> So lässt sich z.B. gut zeigen, dass Bernd Lucke als AfD-Bundessprecher während des Bundestagswahlkampfes sich populistischer Stilmittel bediente, während des Europawahlkampfes aber nicht (Franzmann 2016b).

‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people”.

Zentral für die Identifikation eines populistischen Diskurses sind entsprechend die folgenden drei Eigenschaften: (1) eine antagonistische Beziehung zwischen „dem Volk“ und „der Elite“, bei dem (2) „das Volk“ als homogene und gute Einheit wahrgenommen wird, während (3) „die Elite“ als moralisch verkommen und als Gegner des „guten Volkes“ dargestellt wird, und deswegen (4) „die Elite“ als Schuldiger für eine tatsächliche oder vermeintliche aktuelle Krise dargestellt wird (Decker 2006; Jagers/Walgrave 2007; Hawkins 2009; Mudde/Kaltwasser 2013; Rooduijn, de Lange, van der Brug 2014; Rooduijn 2014; Lewandowsky 2015). *Unter einem populistischen Kommunikationsstil verstehe ich entsprechend eine Argumentation, die in moralisierender Art und Weise auf den Antagonismus zwischen „gutem“ Volk und „böser“ Elite abhebt.* Der Gegenstand „des Volkes“ kann dabei variieren. Er kann sich auf Klassenzugehörigkeit, Nation, Rasse oder Kultur gründen (Rooduijn/de Lange/van der Brug 2014: 564).

In der Tradition von Mudde (2004) sehe ich Populismus als keine „dicke“ Ideologie an: „*Populism is moralistic rather than programmatic.*“ (Mudde 2004: 544). Solche „dünnen“ Ideologien sind dadurch gekennzeichnet, dass sie aus sich heraus keine Antworten auf komplexe Phänomene wie die Herausforderungen des Sozialstaates geben (Freeden 1998: 750-751). Sie können leicht mit anderen Ideologien kombiniert werden, die wiederum eine dichte begriffliche Morphologie aufweisen (Mudde/Kaltwasser 2013: 150-151). Dies gilt selbstverständlich auch für den Populismus. Populismus ist nach meinem Verständnis eine *nicht pluralistische* Spielart (Mudde 2004: 544-545) innerhalb einer größeren Ideologiefamilie. So kann es folgende ideologische Ausprägungen geben: konservativ-populistisch, liberal-populistisch, sozialistisch-populistisch, ökologisch-populistisch. Populismus ist dann in erster Linie eine *Komplementär-ideologie*.<sup>4</sup> Solche ideologisch komplementär-populistischen Parteien schließen die kompromisshaften Verständigung mit anderen gesellschaftlichen wie politischen Akteuren grundsätzlich aus, lehnen daher die Regierungsverantwortung im Rahmen einer Koalitionsregierung ab und erheben den relationalen Anti-System-Charakter

quasi zum Teil der Kernideologie. Diesem Verständnis nach würde ich z.B. die fundamentalistischen Grünen der 1980er Jahre als Populisten kennzeichnen. Der Anti-Pluralismus orientiert sich hier nicht an der Feindschaftsdefinition gegenüber einer Klasse (wie bei sozialistischen Populisten) oder der Rasse (wie bei Faschisten) oder der Nation (wie bei konservativen Populisten), sondern am Lebensstil.<sup>5</sup> Es gibt aber auch einige Ideologien, die im Kern logisch unvereinbar mit Populismus erscheinen, da sie eben den Antagonismus zwischen Volk und Elite ausschließen und auf Kompromisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ausgerichtet sind. Dazu gehört in erster Linie die Christdemokratie (vgl. Frey 2009), die Soziale Demokratie (Meyer 2011), der klassische Liberalismus im Sinne Mills ([1969]1859) und der britische Konservatismus in der Tradition von Burke ([1968]1793). Der sich in einer orthodoxen Interpretation auf Carl Schmitt berufende Konservatismus hingegen ist auf Grund seines Freund-Feind-Politikverständnisses (vgl. Schmitt 1932) explizit offen für Populismus. *Unter Populismus als komplementären Ideologiebestandteil verstehe ich nachfolgend eine Weltanschauung, die innerhalb einer größeren Ideologie die eigene Partei als relationale Anti-System-Partei definiert.*

Theoretisch ist nun durchaus denkbar, dass die „dünn“, komplementäre Teilideologie verabsolutiert wird und jeder Bezug zu einer übergreifenden, komplexen „dicken“ Ideologie verloren geht. Dann ist die Weltanschauung einzig vom Antagonismus Volk-vs.-Elite geprägt. Die Verschwörungstheorie ist zur Weltanschauung geworden. Sie formuliert als Vollideologie keine wirklichen Antworten auf gesellschaftliche Probleme und führt die Existenz von Krisen und Kriegen alleine auf die Elitenverschwörung zurück. *Unter Populismus als Vollideologie verstehe ich im Folgenden eine Ideologie, die einen Gegensatz zwischen „Volk“ und „Elite“ konstruiert, bestehende gesellschaftliche Probleme auf eine Elitenverschwörung zurückführt und den Willen des „Volks“ als normativ für das politische Handeln setzt.* Anhänger eines solch einfachen Weltbildes blenden üblicherweise gegenläufige Informationen aus. Gegebenenfalls werden die Übermittler der dem Weltbild entgegenstehender Fakten als Lügner und Teil der Verschwörung aufgefasst, etwa die Medien als „Lügenpresse“ bezeichnet. Nur so lässt sich das Weltbild

<sup>4</sup> Den Begriff „Komplementär-ideologie“ als präzise Formulierung gegenüber „dünnere Ideologie“ verdanke ich einem Hinweis von Oliver Franzmann.

<sup>5</sup> Eine solche populistische Lebensstilorientierung weist ebenfalls die populistische Interpretation des Wirtschaftsliberalismus aus. Der soziale Status wird hier dann als direktes Ergebnis der persönlichen Lebensführung interpretiert bei Ausblendung fast aller gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

aufrechterhalten. Die Weltverschwörung ist zur Weltanschauung geworden.

Wer eine „dicke“ Ideologie hat, ist gegen Populismus keineswegs „immun“ und kann sich durchaus populistischer Kommunikationsstrategien bedienen. Überlegungen zur Wählerstimmenmaximierung setzen dabei Anreize für politische Akteure, sich entgegen der eigenen Ursprungsideologie populistischer Stilmittel zu bedienen. Das Gründungskernthema von AfD und ALFA, die Kritik am EURO und dem Stand der Europäischen Integration, eignet sich dabei besonders gut zur Verknüpfung mit Populismus und zur Begründung einer relationalen Anti-System-Position: Es fordert Identitätskonflikte heraus, ist mit der EWWU eng in der Tagespolitik mit ökonomischen Themen verknüpft und kritisiert mit der EU institutionell ein partiell demokratiedefizitäres Mehrebenensystem (Decker/Lewandowsky 2012: 276-277). Somit können real vorhandene, kaum auflösbare Widersprüche der politischen Realität aufgenommen und populistisch zugespitzt werden (Kaltwasser 2014). Der Trick der populistischen Rhetorik ist es nun, die handelnden Akteure für die nicht auflösbaren Widersprüche moralisch verantwortlich zu machen. Diese vereinfachende, moralisierende Zuspitzung reduziert wiederum das Koalitionspotential und erhöht potentiell die Distanz zur übrigen Wählerschaft, kurz: Je nach thematischer Konstellation löst die Verwendung populistischer Stilmittel eine Sogwirkung in Richtung einer relationalen Anti-System-Positionierung aus. Manche kommunikativen Akte, die vordergründig eine populistische Ideologie zum Ausdruck bringen, sind in Wirklichkeit nur „rhetorisch“, also eigentlich schein-populistisch, nämlich so wie eine „rhetorische Frage“ ihrer Funktion nach keine echte Frage ist, sondern die Antwort eigentlich schon klar ist, man verwendet dieses Stilmittel, um emotional getriebene Unterstützung herzustellen. Selbstverständlich kann der Antrieb aber auch eine komplementär-ideologische Spielart einer großen Ideologie sein sowie eines vollständig populistischen Weltbildes. Die Eigenverortung als relationale Anti-System-Partei ist dabei ein wichtiger Hinweis, wenn auch kein Beweis, dass die populistische Rhetorik einer zumindest komplementär-ideologischen Sichtweise entspringt. In der späteren Detailanalyse des Entwicklungsprozesses der AfD wird deutlich werden, dass sich diese Dreiteilung gut anwenden lässt.

Wann ist nun eine Ideologie als anti-demokratisch zu kennzeichnen? Capoccia (2002: 19-20; 26) schlägt vor, die Ablehnung eines der minimaldefinitiven

Bestandteile der Demokratie als Kriterium zu nehmen, um eine anti-demokratische Ideologie zu identifizieren. In Anlehnung an Collier und Levitsky (1997) sind dies (a) faire und freie Wahlen, (b) ein umfassendes und gleiches Wahlrecht, (c) Wahlen als entscheidender Faktor zur Besetzung von Regierungsämtern sowie (d) die effektive Durchsetzung von Bürgerrechten für die gesamte Bevölkerung.

Im Rahmen der Klassifizierung anti-demokratischer Ideologien kommen zwei weitere, in der Öffentlichkeit ebenfalls häufig diskutierte Konzepte zum Tragen: das Konzept des Radikalismus und das Konzept des Extremismus. Beide sind grundsätzlich mit Populismus kombinierbar. So fasst Mudde (2007: 23-26) unter „*populist radical right*“ radikale Parteien als solche auf, die stets gegen die Werte der liberal-demokratischen Grundordnung opponieren. Radikale Gegner der liberalen Demokratie opponieren gegen politisch-gesellschaftlichen Pluralismus und den Schutz von Minderheiten (Mudde 2007: 25). Solche Radikale können auf der linken wie rechten Seite des politischen Spektrums angesiedelt sein. Dies macht deutlich, dass Radikalismus erst in Verbindung mit einem anderen Konzept, dem Extremismus, seine spezifische Bedeutung erfährt. Unter Extremismus möchte ich schlicht die Positionierung auf der Links-Rechts-Dimension fassen. Nimmt eine Person, eine Partei eine extreme Links-Rechts-Position ein? Dabei ist der Grad des Extremismus durch das (extreme) Ausmaß der gewünschten Veränderung des gesellschaftlichen und politischen Status Quo definiert. Unter Links wird dabei das Streben nach einer Veränderung des Status Quo nach mehr Gleichheit, unter rechts das Streben der Veränderung des Status Quo nach mehr Ungleichheit definiert (vgl. Bobbio 1994). „Rechtsextrem“ ist dann eine im Vergleich zum Status Quo und den Wettbewerbern extreme Befürwortung von Ungleichheit, „linksextrem“ eine extreme Befürwortung der Herstellung von Gleichheit. Antidemokratisch ist dieses Streben dann, wenn einer der vier definitiven Minimalbestandteile der Demokratie auf Basis einer radikalen Ideologie abgelehnt wird. Entsprechend sind „rechtspopulistische“ Parteien ohne das Adjektiv radikal oder extrem schlicht Parteien, die einer komplementär-populistischen Ideologie anhängen, deren übergeordnete Kernideologie eine Veränderung des Status Quo hin zur mehr Ungleichheit befürwortet. Dies kann eine konservativ-populistische oder eine wirtschaftsliberal-populistische Ausrichtung sein. Denkbar ist auch eine Abgrenzung gegenüber kulturellen Außenseitern als Begründung von Ungleichheit (Berbuir et al 2015: 157).

## Der Kampf um den Anti-System-Charakter und die programmatische Bedeutung des Wirtschaftsliberalismus: Die Entwicklung der AfD bis zur Gründung von ALFA

Gerade in den Anfangsmonaten war die ideologische Einordnung der AfD umstritten. Die programmatische Dominanz der Eurokritik ließ die AfD zunächst als national-konservative Partei erscheinen (Niedermayer 2015: 190). Lewandowsky (2015: 125) vertritt hingegen bei einer synoptischen Auswertung eines Literaturberichtes die Auffassung, dass die AfD „relativ eindeutig als populistisch“ bezeichnet werden könne. Vor zwei Jahren kam ich bei der Programmanalyse der frisch gegründeten AfD hier an dieser Stelle zu einem etwas vorsichtigeren Schluss:

„Die von der AfD besetzten Kernthemen ziehen ein bestimmtes Klientel an, das zuvor auch in extremistischen und populistischen Parteien ihre Heimat sah (Häusler 2013). Folglich zeichnet sich ab, dass (...) innerhalb der Parteigliederungen der AfD systemkritische bis systemfeindliche Personengruppen versuchen, Fuß zu fassen, während auf der anderen Seite bürgerliche Kreise mit konservativer oder klassisch national-liberaler Einstellung eher spezifische Problemlösungsaspekte der Euro-Krise in den Vordergrund stellen werden. (...)“ (Franzmann 2014: 122-123)

Tatsächlich waren die Kandidaten der AfD zur Bundestagswahl 2013 in ihrer Gesamtheit nicht sonderlich extrem positioniert (Jankowski et al 2016). Wir sind nun 24 Monate weiter. Die eher technokratisch geprägten Personen mit konservativer und national-liberaler Einstellung sind überwiegend von der AfD zu ALFA gewechselt. Im Moment (Februar 2016) scheint innerhalb der AfD weiterhin der rechte Flügel im Aufwind. Zentral zum Verständnis der Entstehung, Entwicklung und schließlich Spaltung der AfD ist die Unterscheidung von *Gründungsanlass* und *Gründungsursache* (Franzmann 2014). Gründungsanlass für die AfD war die EURO-Krise. Die Gründungsursache lag hingegen in einer generellen Unzufriedenheit vor allem konservativer Persönlichkeiten mit der Politik der christlichen-liberalen Koalition und der Amtsführung Merkels während der vorangegangenen großen Koalition (2005-2009). Schon kurz nach der für die CDU erfolgreichen (!) Bundestagswahl 2009 äußerte sich der Unmut öffentlich. In einem Gastbeitrag für die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung kritisierten die CDU-Landtagsfraktionsvorsitzenden Hessens, Sachsens und Thüringens sowie die stellvertretende Landtagsfraktionsvorsitzende Brandenburgs die Amtsführung Merkels sowie das aus ihrer Sicht zu geringe konservative Profil ihrer Partei:

„Wir müssen unsere Wähler auf der Grundlage einer erkennbaren christlichen Orientierung mit Botschaften zur Leitkultur, zur Bedeutung von Bindung und Freiheit, zur Familie, zum Lebensschutz und zum Patriotismus ansprechen.“<sup>6</sup>

Insbesondere der Mitverfasser und damalige hessische Landtagsfraktionsvorsitzende Christean Wagner bemühte sich in den folgenden Jahren um die Etablierung des Berliner Kreises innerhalb der CDU. Dieser Kreis versteht sich als Organisation der Konservativen innerhalb der CDU.<sup>7</sup> Soweit wäre noch keine Parteienneugründung nötig gewesen. Als Katalysator für den Gründungsanlass dienten hingegen Merkels widersprüchliche Erklärungen am 25. März 2010: Sie verkündete morgens im Bundestag keine Finanzmittel für die Rettung Griechenland aufbringen zu wollen, doch abends beschloss sie beim EU-Gipfel ein erstes Rettungspaket mit (Niedermayer 2015: 177). Die Kritik aus der deutschen Ökonomenzunft ließ nicht lange auf sich warten. Sie fürchteten aus ordnungspolitischen Gründen ein Bail-Out Griechenlands und damit verbunden negative Anreize zur Verfolgung einer strikten Haushaltskonsolidierungspolitik. Der Hamburger Volkswirtschaftsprofessor Lucke entwickelte in der Folge schnell ein politisches Sendungsbewusstsein. In einem Gastbeitrag in der FAZ kritisierte er insbesondere die CDU, dass sie mit ihrer Haltung zum EURO ihre wirtschaftspolitische Kompetenz verspiele.<sup>8</sup> In Verbindung mit der schon abhanden gekommenen Kompetenz auf dem Feld konservativer Gesellschaftspolitik sah er die CDU und somit das gesamte deutsche Parteiensystem vor großen Herausforderungen. In gewisser Weise warnte er hier vor den Dingen, die er später selbst anstoßen sollte (Franzmann 2014). Lucke trat aus der CDU aus und begründete im September 2012 unter anderem zusammen mit den konservativen Publizisten Konrad Adam und Alexander Gauland die „Wahlalternative 2013“. Sowohl Adam als auch Gauland waren zuvor Mitglieder des „Berliner Kreises“ in der CDU gewesen. Schon wenige Monate vor Luckes Gastbeitrag in der FAZ beklagte Gauland in einem Kommentar für die Tageszeitung „Die Welt“: „Mit Angela Merkel

<sup>6</sup> Steffen Flath, Saskia Ludwig, Christean Wagner und Mike Mohring: „Mehr Profil wagen“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 10.1.2010.

<sup>7</sup> Siehe die entsprechende Eigencharakterisierung auf der Homepage des Berliner Kreises: [www.berlinerkreisinderunion.de/](http://www.berlinerkreisinderunion.de/) (zuletzt abgerufen am 7.2.2016).

<sup>8</sup> Lucke, Bernd (2011): Euro-Retter auf der falschen Spur. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Juni 2011, S. 10.

hat die CDU ihre Seele verloren.<sup>9</sup> Gaulands Antrieb war dabei weniger die EURO-Krise, die er in seinem Beitrag nur kurz erwähnt. Vielmehr trieben ihn klassisch konservative Themen um, wie die Abschaffung der Wehrpflicht, der Ausstieg aus der Atomkraft, die Schwächung des Gymnasiums und die Frauenquote, aber auch der Umgang Merkels mit der Plagiatsaffäre um den ehemaligen Verteidigungsminister von Guttenberg. Sein Beitrag endet trotz seiner damals noch andauernden CDU-Mitgliedschaft praktisch mit einem Scheidungswort: „Wenn Angela Merkel das Bundeskanzleramt verlassen muss, werde ich symbolisch am Wagenschlag stehen. Bedauerlich nur, dass dann auch die Union Geschichte sein wird.“<sup>10</sup> Gauland arbeitete zu diesem Zeitpunkt an der Etablierung des Berliner Kreises mit. In den Folgemonaten wurde jedoch deutlich, dass die CDU-Führung nicht gewillt war, die Institutionalisierung eines konservativen Flügels innerhalb der Partei zu akzeptieren. Sowohl der CDU-Fraktionsvorsitzende Kauder<sup>11</sup> als auch der CDU-Generalsekretär Gröhe<sup>12</sup> machten dies öffentlich deutlich.

Die Wahlalternative 2013 unterstützte Gauland zunächst nur passiv. Im Gegensatz zu früheren Äußerungen bekannte er sich nun bei ihrer Gründung im September 2012 zur EURO-Politik als entscheidendes Thema für seinen Beschluss: „Ich sehe in der CDU nicht die Möglichkeit, das Thema voranzubringen, um das es geht, nämlich die Geldrettung und nicht die Eurorettung“.<sup>13</sup> Die Wahlalternative suchte zunächst die Zusammenarbeit mit den Freien Wählern und strebte diese auch für die Bundestagswahlen an. Allerdings kam es nur bei der niedersächsischen Landtagswahl zu diesem Bündnis zwischen Wahlalternative 2013 und Freien Wählern. Lucke war hier auf Listenplatz 3 platziert.<sup>14</sup> Zusammen erlangten sie 1,1%. Lucke zeigte sich enttäuscht über organisatorische Unzulänglichkeiten und die mangelnde Wahlkampfunterstützung durch den FW-Vorsitzenden Ai-

wanger.<sup>15</sup> Hinzu kamen wohl programmatische Differenzen bezüglich der finanziellen Ausstattung der Kommunen und der Energiepolitik.<sup>16</sup> Aiwanger war nicht dazu bereit, die FW primär als Teil eines bundesweiten bürgerlichen Anti-Euroblocks aufzustellen.<sup>17</sup> Aus dieser Enttäuschung heraus beschlossen Lucke, Gauland und Adam mit einigen anderen Mitstreitern im Februar 2013 die Gründung einer eigenen Partei. So kam es im April 2013 zum Gründungsparteitag der AfD in Berlin. Im Gegensatz zu vielen anderen Parteineugründungen konnte sie dabei auf eine gute Ressourcenausstattung und eine überraschend gut funktionierende Organisationsstruktur zurückgreifen (Niedermayer 2015: 183-184). Thematisch profitierte sie davon, mit ihrer Kritik an der Euro-Rettungspolitik ein programmatisches Alleinstellungsmerkmal gegenüber den etablierten Parteien einnehmen zu können (Schmitt-Beck 2014). Ihre Wählerschaft kam von fast allen Parteien, insbesondere aber von der FDP.<sup>18</sup>

Nach der Bundestagswahl stand mit den Europawahlen im Frühjahr 2014 die nächste Herausforderung für die junge Partei an. Hier zeigte sich schnell, dass sich jenseits der Gründungselite neue Strömungen innerhalb der Partei Gehör verschaffen wollten. Als Strömungen zeichneten sich ein national-konservativer und ein liberal-konservativer Flügel ab. Die Bundesgeschäftsführer Hansel und Pazderski versuchten, befeuert von einer Umfrage des Institutes INSA, eine restriktivere Asyl- und Einwanderungspolitik auf die Agenda zu setzen (AfD PM 19.2.2014).

Die im parteiinternen Vergleich liberalen Aktiven sammelten sich in der Gruppe „Kolibri“ – den Konservativen und Liberalen der AfD. Obwohl Ende Januar beim Aufstellungsparteitag zur Europawahl noch einmal Einigkeit hergestellt werden konnte, verschärfen sich in der Folge die innerparteilichen Auseinandersetzungen drastisch. Kristallisationspunkt waren

<sup>9</sup> DIE WELT vom 23.06.2011, [www.welt.de/debatte/article13446426/MitAngelaMerkelhatdieCDUihreSeeleverloren.html](http://www.welt.de/debatte/article13446426/MitAngelaMerkelhatdieCDUihreSeeleverloren.html), zuletzt abgerufen am 30.01.2016.

<sup>10</sup> Quelle siehe vorherige Fußnote.

<sup>11</sup> Welt Online vom 12.12.2011, [www.welt.de/politik/deutschland/article13763925/Der-misslungene-Coup-der-CDU-Konservativen.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article13763925/Der-misslungene-Coup-der-CDU-Konservativen.html), zuletzt abgerufen am 7.2.2016. Interessanterweise wird in diesem Zeitungsartikel Alexander Gauland wie folgt zitiert: „Es geht nicht um die Gründung einer neuen Partei“.

<sup>12</sup> ZEIT Online vom 8.2.2012, zuletzt abgerufen am 7.2.2016.

<sup>13</sup> Zitiert zitiert nach: DIE Welt vom 4.10.2012, [www.welt.de/politik/deutschland/article109606449/EnttaeuschteCDUPolitikergruendenWahlalternative.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article109606449/EnttaeuschteCDUPolitikergruendenWahlalternative.html), zuletzt abgerufen am 30.1.2016.

<sup>14</sup> [www.n-tv.de/politik/Eurokritiker-planen-den-Aufstand-article9626296.html](http://www.n-tv.de/politik/Eurokritiker-planen-den-Aufstand-article9626296.html), zuletzt abgerufen am 7.2.2016.

<sup>15</sup> [www.cicero.de/berliner-republik/frei-waehler-unfrei-freie-waehler/55711](http://www.cicero.de/berliner-republik/frei-waehler-unfrei-freie-waehler/55711), zuletzt abgerufen am 7.2.2016.

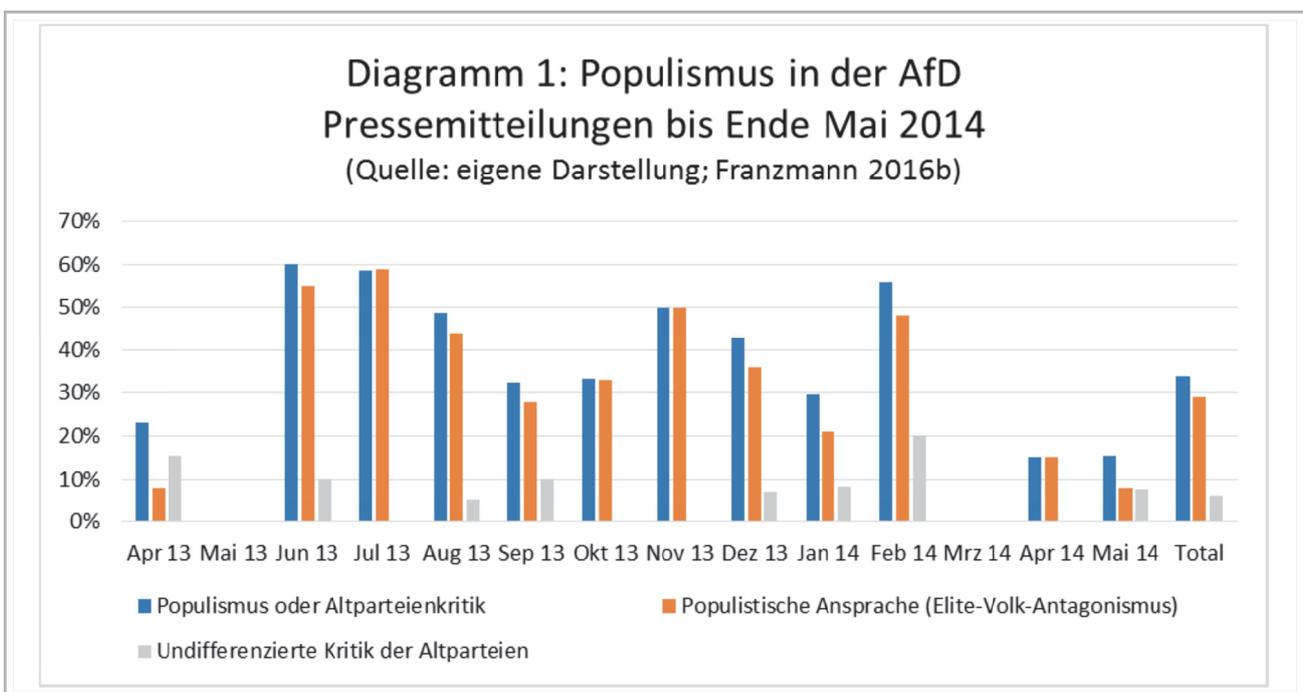
<sup>16</sup> Aiwanger in einem Interview mit der WELT vom 24.3.2013, [www.welt.de/politik/article114730641/Grossteil-des-Geldes-fuer-das-wir-buerger-ist-weg.html](http://www.welt.de/politik/article114730641/Grossteil-des-Geldes-fuer-das-wir-buerger-ist-weg.html), zuletzt abgerufen am 15.2.2016.

<sup>17</sup> So Stephan Wehrhahn in einem Interview mit der Welt am 30.3.2013, [www.welt.de/politik/deutschland/article114875983/Ich-wollte-mich-fuer-Aiwanger-nicht-verheizen-lassen.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article114875983/Ich-wollte-mich-fuer-Aiwanger-nicht-verheizen-lassen.html), zuletzt abgerufen am 15.2.2016.

<sup>18</sup> Eine Schätzung von infratest dimap bezifferte die absolute Anzahl der Wechsler von FDP zu AfD auf ca. 430.000, 340.000 von den LINKEN, 290.000 von der Union, 210.000 von den Nichtwählern, 180.000 von der SPD und 90.000 von den Grünen (<https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2013-09-22-BT-DE/analyse-wanderung.shtml>, zuletzt abgerufen am 7.2.2016).

die unterschiedlichen Auffassungen darüber, welche Fraktionsmitgliedschaft die AfD im EP anstreben sollte. Parteisprecher Bernd Lucke favorisierte dabei eine Zusammenarbeit vor allem mit den britischen Konservativen in der EKR (Europäische Konservative und Reformier), während zum Beispiel der nordrhein-westfälische Landesvorsitzende Marcus Pretzell eine stärkere Anbindung an die britische UKIP oder gar eine Mitgliedschaft in einer der Fraktionen entweder mit der französischen Front National oder der britischen UKIP favorisierte. Offenkundig wurde diese Auseinandersetzung nur wenige Tage nach dem Europaparteitag der AfD Ende März 2014. In Köln sprach auf Einladung der AfD Jugendorganisation „Junge Alternative“ (JA) der UKIP Parteivorsitzende Nigel Farage. Bernd Lucke positionierte sich klar gegen eine solche Zusammenarbeit und distanzierte sich von der Einladung (Herkenhoff 2016: 203). Auf den ersten Blick setzte sich Lucke durch. Das Europawahlprogramm der AfD wurde von der

(Franzmann 2016b). Diagramm 1<sup>19</sup> fasst diese Ergebnisse zusammen. Dabei dominiert bei Verwendung populistischer Stilmittel die Verwendung allgemeiner populistischer Verweise aufs „gute“ Volk als Antagonismus zur herrschenden Elite. Die Kritik an den „Altparteien“ nimmt einen deutlich geringeren Stellenwert ein. Dies ist insofern bemerkenswert, weil Parteineugründungen durchaus zugestanden werden kann, eine solche vergleichsweise undifferenzierte Kritik des etablierten Parteiensystems in der Euphorie der Parteineugründung zu äußern. Die AfD hat sich im Bundestagswahlkampf verglichen mit ihrem eigenen Europawahlkampf eindeutig in viel stärkerem Maße populistischer Stilmittel bedient. Die meisten dieser Pressemitteilungen stammen von Parteisprecher Bernd Lucke selbst. Entgegen seiner durchaus fundierten Eurokritik und vermutlich nicht beabsichtigten Transformation der AfD war er es selbst, der die populistischen Geister innerhalb der AfD geweckt hat (Franzmann 2016b).<sup>20</sup>



Politikwissenschaft allgemein als moderat eingestuft (Arzheimer 2015). Eine ausführliche Analyse der Pressemitteilungen der AfD in Hinblick auf die Verwendung populistischer Stilmittel offenbart ferner ein interessantes Muster: Während die AfD im Zuge des Bundestagswahlkampfes durchaus auf populistische Stilmittel zurückgriff, verschwinden diese aus den AfD-Pressemitteilungen fast vollkommen mit Eintritt in die heiße Phase des Europawahlkampfes

<sup>19</sup> Das Diagramm 1 zeigt den Prozentanteil an Pressemitteilungen mit populistischen Stilmitteln und undifferenzierter Kritik aller übrigen Parteien. Der linke Balken stellt die Anteilssumme dieser Stilmittel dar. Der mittlere Balken repräsentiert, ob nach der obigen Kerndefinition ein Antagonismus zwischen Volk und Elite hervorgehoben wird, wobei die AfD sich sinngemäß als Anwalt des guten, einheitlichen Volkswillens gegenüber einer moralisch verkommenen Elite darstellt. Der rechte Balken symbolisiert den Anteil undifferenzierter Parteienkritik.

<sup>20</sup> Hierfür sprechen auch Auswertungen von über 3000 parteiinternen E-Mails von Bernd Lucke durch DER SPIEGEL Online ([www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-und-lucke-spiegel-wertete-interne-afd-e-mails-aus-a-1013592.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-und-lucke-spiegel-wertete-interne-afd-e-mails-aus-a-1013592.html), veröffentlicht 18.1.2015, zuletzt abgerufen am 7.2.2016)

Der Verzicht auf populistische Stilmittel ab März 2014 kann als Ergebnis der innerparteilichen Auseinandersetzung mit den stärker rechten und populistischen Kräften innerhalb der Partei gewertet werden. Das programmatische Signal bezüglich der innerparteilichen Flügel war stellenweise widersprüchlich. Zum einen trat die Kolibri-Führungsfigur Dagmar Metzger von ihrem Amt als Pressesprecherin zurück. Dies war sicherlich Ausdruck der Schwäche der eher konservativ-liberalen Positionen innerhalb der Partei. Der national-konservative, spätere Lebensgefährte von Frauke Petry, Marcus Pretzell, rückte als Beisitzer in den Vorstand auf. Ferner scheiterte Bernd Lucke mit einem Vorschlag für eine Satzungsreform, die darauf abzielte, ihn zum alleinigen Parteivorsitzenden zu wählen. Er forderte damit massiven Protest innerhalb der AfD heraus und trug somit zum Zusammenschluss seiner innerparteilichen Gegner bei. Zum anderen konnte aber Hans-Olaf Henkel als Parteivize gewonnen werden. Mit Gustav Greve und Ursula Braun-Moser rückten zwei ehemalige CDU-Politiker in den Vorstand, die eher für wirtschaftsliberale Positionen standen. Die ebenfalls in den Vorstand aufrückende Verena Brüdigam ließ sich schwer zuordnen, verließ aber im Juli 2015 die AfD. Noch vor der Wahl zum EP gründete sich aus dem Kreis konservativ-liberaler AfD-Mitglieder die Liberale Vereinigung. Ihr Ziel ist die überparteiliche Zusammenarbeit liberaler, eurokritischer Kräfte, was effektiv in einer Vereinigung ehemaliger AfDler mit beim Mitgliederentscheid unterlegenen FDP-Mitgliedern mündete. Viele von ihnen verließen in den Folgemonaten die AfD.<sup>21</sup> Das gesellschaftlich-konservative Profil hatte Lucke in den Vormonaten selbst geschärft und somit gesellschaftspolitisch konservativ-liberale Mitglieder verprellt. Mit seinen kritischen Statements zum Outing des ehemaligen Fußballnationalspielers Hitzlsperger legte er die AfD auf ein traditionelles Familien- und Geschlechterrollenverständnis fest.<sup>22</sup> Der Beschluss der Politischen Leitlinien im Mai 2014 offenbarte weitere interessante Details. Die Leitlinien gaben der AfD ein vorläufiges Grundsatzprogramm, dessen Diskussion bei Abfassung dieses Beitrags noch nicht abgeschlossen war. Der Beschluss des AfD-Grundsatz-

programmes ist derzeit für April 2016 angesetzt – ursprünglich sollte dies schon im Herbst 2015 geschehen. Die Leitlinien wurden im ersten Entwurf vom AfD-Vorstand erarbeitet und mittels einer Mitgliederbefragung diskutiert. Sie offenbarte in einigen wenigen Fragen eine innerparteiliche Spaltung. Dies war vor allem die Frage zur Westbindung, der nur 50,1% der Befragten zustimmten.<sup>23</sup> Auch in der Familienpolitik zeigte sich die Partei in Fragen der Ehe und Abtreibung gespalten. Bezüglich der Einwanderung plädierte ein Großteil der AfD Mitglieder dafür, dass Deutschland als Einwanderungsland eine gesetzlich geregelte Zuwanderung bräuchte. 34,5% der Umfrageteilnehmer lehnten dies ab.<sup>24</sup> In dem Vorwort zu den Leitlinien nimmt Bernd Lucke zum ersten Mal offiziell eine klare Verortung der AfD als bürgerlich-konservative Partei vor:

„Mit den Politischen Leitlinien beschreiben wir nicht nur, wogegen wir sind, sondern wir zeigen vor allem, wofür wir eintreten. Die AfD ist keine Protestpartei, die sich auflöst, wenn der Gegenstand des Protestes erledigt ist. Die AfD gibt der bürgerlich-konservativen Mehrheit in Deutschland eine Stimme.“ (AfD Leitlinien).

Die Leitlinien führen 20 einzelne Punkte an, denen eine Präambel vorangesetzt ist. Interessanterweise bezeichnet sich die AfD hier zuvorderst als „Rechtsstaatspartei“ (Seite 6, AfD Leitlinien). Sie stellt hier direkt einen Bezug zur Gleichstellungspolitik her und betont die Ablehnung von Geschlechterquoten. Sie betont hier eindeutig ihr gesellschaftspolitisch-konservatives Profil. Unter Punkt 2 kritisiert die AfD die „überbürokratische Bevormundung“ durch den Staat und verweist unter anderen auf Gesundheits-, Sozial- sowie Asyl- und Zuwanderungsgesetzgebung (ebd.). Punkt 3 thematisiert die Kriminalitätsbekämpfung. Erst unter Punkt 8 wird die Europäische Union unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Subsidiarität diskutiert. Was für eine bemerkenswerte Veränderung der programmatischen Prioritätensetzung! Nur auf den ersten Blick wird dieser Befund durch die Präambel relativiert. Hier erfolgt ein klarer Bezug zur Eurokrise. Allerdings wird die Eurokrise vor allem als Kristallisationspunkt zahlreicher politischer und gesellschaftlicher Fehlentwicklungen, die nicht direkt mit dem EURO zu tun haben, diskutiert. Daneben finden sich aber auch die klassischen kritischen

<sup>21</sup> ZEIT Online vom 27.5.2014, [www.zeit.de/politik/deutschland/201405/Afdspaltungsaustritt](http://www.zeit.de/politik/deutschland/201405/Afdspaltungsaustritt), zuletzt abgerufen am 2.2.2016.

<sup>22</sup> Bernd Lucke in seiner „Richtigstellung der Berichterstattung über meine Äußerungen zum Fall Hitzlsperger“ vom 22.1. 2014; „Ich habe gesagt, dass Hitzlsperger Mut zur Wahrheit bewiesen hätte, wenn er sein Coming Out damit verbunden hätte, auch die Bedeutung von Ehe und Familie zu würdigen, weil diese Verfallserscheinungen aufweisen, die ungerne thematisiert werden.“, abrufbar (zuletzt am 20.2.2016 überprüft) unter [www.alternativ fuer.de/2014/01/22/richtigstellung-der-berichterstattung-ueber-meine-aeusserungen-zum-fall-hitzlsperger/](http://www.alternativ fuer.de/2014/01/22/richtigstellung-der-berichterstattung-ueber-meine-aeusserungen-zum-fall-hitzlsperger/)

<sup>23</sup> Tagesspiegel Online vom 23. April 2014, [www.tagesspiegel.de/politik/mitgliederbefragungafdsiehtdeutschlandalseinwanderungsland/9795512.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/mitgliederbefragungafdsiehtdeutschlandalseinwanderungsland/9795512.html), zuletzt abgerufen am 28.1.2016.

<sup>24</sup> Quelle siehe vorherige Fußnote.

Analysen der EURO-Rettungspolitik und der Entwicklung der EU im Besonderen. Mit dem Beschluss der Leitlinien verbreiterte die AfD nicht nur ihre Programmatik, sondern sie versetzte das ursprüngliche Kernthema des EURO in die zweite Reihe. Im Kontrast dazu widmen sich der Wahlkampf sowie das Europawahlprogramm weiterhin primär dem Eurothema (Zittlau 2014). In Wahlkampfreden wurde die Eurokrise eher zur Begründung innenpolitischer Positionen genutzt (Pieper/Haussner/Kaeding 2015), während im Europawahlprogramm der ökonomische Bezug der Eurokritik vergleichsweise hoch war (Lewandowsky 2016: 42). Gewählt wurde die AfD durchaus für ihre europapolitische Agenda (Wagner/Lewandowsky/Giebler 2015). Das Europawahlprogramm war retrospektiv betrachtet ein wenig irreführend bezüglich der künftigen thematischen Schwerpunkte der AfD. Die Leitlinien dokumentieren somit nicht nur die Themenverbreiterung der AfD, sondern auch und vor allem den ersten Schritt ihrer Themenverlagerung. Sie stellen im Wesentlichen ein Bekenntnis zum Rechtsstaat, dem Grundgesetz und zu der Notwendigkeit zur Kriminalitätsbekämpfung dar. Auch findet sich das im Mitgliederentscheid knapp bestätigte Bekenntnis zur Westbindung wieder.

Die programmatische Auseinandersetzung innerhalb der AfD verlagerte sich nach der EP-Wahl auf eine Auseinandersetzung von Wirtschaftsliberalen, die im Vergleich zur Gesamtbevölkerung auch konservative Positionen in der Gesellschaftspolitik vertraten, mit klassischen sowie nationalen Konservativen, die das Primat des Ökonomischen bezweifelten. Die Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen im Oktober 2014 führten zu einer Stärkung der ostdeutschen Landesverbände. Inhaltlich ging dieser Erfolg mit einer national-konservativen innenpolitischen Agenda und einer Abkehr von den europapolitischen Themen einher (Lewandowsky 2015: 127). Schon bei den AfD-Kandidaten für die Bundestagswahl 2013 zeigte sich ein Ost-West-Muster in dem Sinne, dass die ostdeutschen Kandidaten deutlich autoritärere Einstellungen aufwiesen als die westdeutschen Kandidaten (Jankowski et al. 2016). Die ostdeutschen Wahlsieger Gauland, Höcke und Petry setzen nun öffentlich vernehmbarer als zuvor die Bundesgeschäftsführung im Februar das Asyl- und Einwanderungsthema auf die Agenda (AfD PM 2.10.2014). Die gewachsene innerparteiliche Stärke der Konservativen zeigte sich auch bei den vorstandsinternen Diskussionen um die Gestaltung der Programmatik bis zur Bundestagswahl 2017. Asylpolitik und innere Sicherheit, die schon in den Leitlinien einen erhöhten Stellenwert eingenommen hatte, sollten verstärkt zur Profilierung

genutzt werden<sup>25</sup>. Als wahrer Brandbeschleuniger der Flügelauseinandersetzung diente das Aufkommen von PEGIDA. Die Auseinandersetzung über die AfD-Positionierung zu PEGIDA vertiefte die Spaltung zwischen den ost- und westdeutschen Landesverbänden. Der zuvor bei der Landtagswahl in Brandenburg erfolgreiche Parteivizesprecher Alexander Gauland äußert sich positiv zu PEGIDA und verkündet sogar offiziell, dass die AfD die natürliche PEGIDA-Partei sei (Vorländer/Herold/Schäller 2016: 40). Dagegen distanzierte sich innerparteilich als erstes der damalige Bundesvizevorsitzende Hans-Olaf Henkel deutlich von PEGIDA, woraufhin Bernd Lucke zunächst medial versuchte eine vermittelnde Position einzunehmen (ebd.). Frauke Petry hingegen forderte in einer Pressemitteilung den Rücktritt von Justizminister Maas auf Grund seiner Kritik an PEGIDA (Petry, PM 15.12.2014). Gauland (PM 23.12.2014) legte als Replik gegenüber der Aufforderung von Altkanzler Schröder, PEGIDA einen Aufstand der Anständigen entgegenzusetzen, nach: „Kaum eine Demonstration ist in der letzten Zeit friedlicher, gewaltfreier und anständiger verlaufen als jene von Pegida.“ Nach den Anschlägen auf Charly Hebdo bekannte Gauland im Januar 2015 in einer weiteren Pressemitteilung: „Vor diesem Hintergrund erhalten die Forderungen von Pegida besondere Aktualität und Gewicht. Die Altparteien sollten sich sehr gut überlegen, ob sie bei ihrer Haltung, die Menschen von Pegida weiterhin zu diffamieren, bleiben wollen.“ (Gauland, PM 7. Januar 2015). Nur einen Tag später bemühte sich Lucke um ein differenziertes Pressestatement zu Charly Hebdo. Er (Lucke, PM 8. Januar 2015) mahnte, die „Gewalttat zweier Extremisten nicht einer ganzen Religionsgemeinschaft“ anzulasten. Henkel (PM 8. Januar 2015) äußerte sich ähnlich: „Anstatt schweigend gegen die vermeintliche Islamisierung des Abendlandes zu protestieren, sollten wir über die massiven Menschenrechtsverletzungen im Namen des Islam diskutieren und gegen diese Widerstand leisten.“ Gauland hingegen positionierte sich in den Folgetagen mit Kritik an den Sozialdemokraten Oppermann und Maas auch weiterhin als PEGIDA-Verteidiger (Gauland, PM 9. & 12. Januar 2015). Die verhärtete Flügelauseinandersetzung zeigte sich anschließend sowohl beim AfD Bundesparteitag in Bremen im Januar 2015 als auch bei den Wahlkämpfen in Bremen

<sup>25</sup> Frankfurter Rundschau Online vom 10.11.2014, [www.fronline.de/politik/parteienrechtgewinnenaneinflussinderafd,1472596\\_29007790.html](http://www.fronline.de/politik/parteienrechtgewinnenaneinflussinderafd,1472596_29007790.html), zuletzt abgerufen am 2.2.2016. Umstritten ist allerdings, inwieweit dies tatsächlich schon als ein „Sieg“ des national-konservativen Flügels zu werten ist – oder ob es einfach Ausdruck eines konservativen, flügelübergreifenden Konsenses war.

und Hamburg. Lucke bekräftigte im Januar 2015 seinen Willen, die Partei alleine als Sprecher zu führen. Laut Pressemitteilung des Bundesvorstandes vom 16. Januar wurde dieser Vorschlag von „Bernd Lucke, Frauke Petry, Konrad Adam, Hans-Olaf Henkel und Alexander Gauland erarbeitet“ (AfD, PM 16.1.2015). Auf dem Bremer Parteitag führte Lucke dann die mangelnde Professionalität innerhalb der bisherigen Führung als Begründung an. Dies forderte zwangsläufig seine Mitsprecherin Frauke Petry sowie Parteisprecher Konrad Adam heraus. Der damalige Vizevorsitzende Hans-Olaf Henkel äußerte später in einem Zeitungsinterview, dass tatsächlich der Kampf gegen rechtsextreme Strömungen das treibende Motiv hinter dem Streben nach der alleinigen Parteiführung stand.<sup>26</sup> Petry begann nun, entgegen der zuerst signalisierten Unterstützung, selbst die Führung für sich zu beanspruchen. Bei der auf dem Bremer Parteitag weiter vorangetriebenen Programmdiskussion wurde deutlich, dass sich die AfD wie im November 2014 vom Parteivorstand beschlossen klar gegen Islamismus und islamische Staaten äußerte. Ferner trachtete sie nach der Themenführerschaft in den Themen innere Sicherheit und Asylpolitik. Weiterhin hatten sich in einer Mitgliederbefragung zuvor 98% der Teilnehmer für eine Auflösung des Eurogebietes ausgesprochen (AfD, PM 23. Januar 2015). Trotz der scheinbaren Kompromisse des Bremer Parteitages wurde im Rahmen der Hamburger Bürgerschaftswahlen der Riss durch den Parteivorstand nun auch öffentlich unübersehbar. In Hamburg betrieb der Landesvorsitzende Jörn Kruse einen moderaten, stark auf wirtschaftspolitische Themen sowie auf den EURO fokussierten Wahlkampf. Er verzichtete explizit auf die Unterstützung der ostdeutschen Landesverbände und national-konservativer Vorstandsmitglieder. In einer gemeinsam mit Hans-Olaf Henkel verfassten Pressemitteilung unterstrich Kruse das Ziel, in Hamburg mit einem liberalen Kurs in einer liberalen Stadt einen AfD-Wahlerfolg einzufahren:

„Es geht aber auch darum, zu zeigen, dass die AfD in einer liberalen, weltoffenen Stadt erfolgreich sein kann. Die Signalwirkung nach außen wäre: „Die AfD ist auch im Westen Deutschlands angekommen!“, die nach innen: „Die AfD kann auch mit einer liberalen Einstellung und mit Betonung auf die Bedürfnisse des Mittelstandes erfolgreich sein!“ (AfD, PM 9. Februar 2015).

<sup>26</sup> ZEIT Online vom 30.12.2015, [www.zeit.de/2015/51/hans-olaf-henkel-afd-hamburg-buehnenredner-kampf](http://www.zeit.de/2015/51/hans-olaf-henkel-afd-hamburg-buehnenredner-kampf), zuletzt abgerufen am 2.2.2016.

Vor allem die beiden Bundessprecher Petry und Adam sowie Vizevorsitzender Gauland nahmen daran Anstoß und geißelten den Wahlkampf als zu wirtschaftsliberal und zu wenig am national-konservativen Wählerkern orientiert.<sup>27</sup> Einen neuen öffentlich sichtbaren Höhepunkt erreichte die innerparteiliche Auseinandersetzung schon im März. Lucke setzte die Beurlaubung des national-konservativen Bundesgeschäftsführers Georg Pazderski mit 7:4 im Bundesvorstand durch. Laut Medienberichten stimmten Petry, Adam, Gauland und Diefenbach gegen die Beurlaubung.<sup>28</sup> Wenige Tage später veröffentlichte der thüringische Landeschef Björn Höcke zusammen mit dem AfD-Vorsitzenden aus Sachsen-Anhalt, André Poggenburg, die „Erfurter Resolution“ mit dem Aufruf einen Flügel innerhalb der AfD mit stark national-konservativer Färbung zu etablieren. Die Resolution erfreute sich der Unterstützung von Alexander Gauland, während Frauke Petry nicht offiziell unterschrieb. Laut der Erfurter Resolution habe die AfD „Mitglieder verprellt und verstoßen, [...], sich von bürgerlichen Protestbewegungen ferngehalten [...] im Hamburger Wahlkampf auf die Unterstützung der Wahlsieger aus Thüringen, Brandenburg und Sachsen [...] verzichtet“. Hier wird die Auseinandersetzung um PEGIDA und die Wahlkampfführung als Anlass direkt erwähnt. In der Erfurter Resolution wird auch die angestrebte Ausrichtung der AfD verdeutlicht. Die Erfurter Resolution bezeichnet die AfD unter anderem „als Bewegung unseres Volkes gegen die Gesellschaftsexperimente der letzten Jahrzehnte (Gender Mainstreaming, Multikulturalismus, Erziehungsbeliebigkeit usw.)“ sowie „als Widerstandsbewegung gegen die weitere Aushöhlung der Souveränität und der Identität Deutschlands“. Die AfD drohe zu technokratisch zu werden. Die Antwort erfolgte nur wenige Tage später in Form der so genannten Deutschland-Resolution. Als Initiatoren fungierten die heutigen ALFA-Mitglieder Starbatty, Kölmel, Trebesius und Henkel. Sie betonten die Notwendigkeit von „Sachkompetenz, Realitätssinn und Überzeugungskraft“ für eine erfolgreiche AfD, wenden sich gegen die ideologische Vereinnahmung der Partei durch den rechten Flügel und bekennen schließlich: „Wir wollen die Partei des gesunden

<sup>27</sup> Welt Online am 15.2.2015, [www.welt.de/politik/deutschland/article137485286/PetryattackiertdieAfDWahlkaempferinHamburg.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article137485286/PetryattackiertdieAfDWahlkaempferinHamburg.html), zuletzt abgerufen am 28.1.2016.

<sup>28</sup> Spiegel Online vom 3.3.2015, [www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-georg-pazderski-soll-als-bundesgeschaefsfuehrer-gehen-a-1021477.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-georg-pazderski-soll-als-bundesgeschaefsfuehrer-gehen-a-1021477.html), sowie Die WELT Online: [www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-georg-pazderski-soll-als-bundesgeschaefsfuehrer-gehen-a-1021477.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-georg-pazderski-soll-als-bundesgeschaefsfuehrer-gehen-a-1021477.html) vom 3. März 2015, jeweils zuletzt abgerufen am 30. Januar 2016.

Menschenverstandes bleiben. Deshalb unterstützen wir klar die politische Linie von Bernd Lucke und Frauke Petry.“ Die inhaltliche Auseinandersetzung über die programmatische Priorität des Wirtschaftsliberalismus trat mit diesen beiden Resolutionen offenkundig in den Hintergrund. Es ging nun vielmehr sowohl um eine Stilfrage als auch um das Selbstverständnis der AfD als Anti-System-Partei. Die „Erfurter Resolution“ entspricht dabei in ihrer Eigendefinition als „Widerstandsbewegung“ praktisch idealtypisch der obigen politikwissenschaftlichen Definition einer relationalen Anti-System-Partei. Die Unterzeichner der Deutschlandresolution widersprechen dieser Anti-System-Haltung. Ungeachtet der Hervorhebung von Frauke Petry distanzierte Petry sich von der Deutschlandresolution. In einem Interview mit der BILD (26. März 2015) betonte sie, dass die AfD „ein kritischer Stachel im System der etablierten Parteien“ sei (ebd.)<sup>29</sup>, was sie allerdings selbst nicht als Systemkritik versteht. Ihre folgenden Ausführungen weisen aber exakt auf die politikwissenschaftliche Definition einer relationalen Anti-Systempartei:

„Der Richtungsstreit tobt vielmehr zwischen jenen, die weiter als Oppositionskraft wehtun wollen und denen, die jetzt schon alles dran setzen, die bessere Regierungspartei zu werden.“

Innerhalb des Vorstandes fand zudem eine Untersuchung zum Finanzgebaren des EP-Abgeordneten Marcus Pretzell statt. Die Folgenlosigkeit dieser Untersuchung veranlasste Hans-Olaf Henkel zum Rücktritt von seinem Vorstandsposten. In einer ungewöhnlich offenen Pressemitteilung des AfD Bundesvorstandes begründete Henkel seinen Schritt unter anderem mit der auffälligen Intervention einer Vorstandskollegin zugunsten Pretzells (AfD, PM 23. April 2015).

Während des Bürgerschaftswahlkampfes in Bremen wiederholten sich mit leicht veränderten Vorzeichen die Ereignisse des Hamburger Wahlkampfes. Wieder verzichtete der Landesverband auf Hilfe der ostdeutschen Landesverbände. Das Wahlprogramm formulierte Bildung als prioritäres Thema und favorisierte eine konservative Familienpolitik, die sich kritisch mit „Gender Mainstreaming“ auseinandersetzt (AfD Bremen Wahlprogramm, S. 3 & S. 11). Im konkreten Wahlkampf orientierte sich der Bremer Vorsitzende Christian Schäfer aber durchaus an Themen der inneren Sicherheit (z.B. AfD, PM 13. April 2015 & 16. April

2015). In Bremen entzündete sich der Streit über den Umgang mit der Gruppierung Bürger in Wut (BiW): Während Schäfer eine Strategie der strikten Abgrenzung favorisierte, betonte Petry medial die inhaltlichen Schnittmengen.<sup>30</sup> Wenige Tage nach der Bremer Bürgerschaftswahl wurden schließlich in Thüringen drei Unterzeichner der Deutschlandresolution aus der Landtagsfraktion ausgeschlossen<sup>31</sup> (Tagesspiegel, 13. Mai 2015). Adam und Petry spekulierten öffentlich über einen Austritt Luckes aus der AfD.<sup>32</sup> Am 18. Mai 2015 erfolgte schließlich auf Initiative Bernd Luckes die Gründung des Vereins „Weckruf 2015“. Der Aufruf versucht austrittswillige Mitglieder zum Verbleib in der AfD zu überreden. Er richtet sich eindeutig gegen einen möglichen (relationalen) Anti-System-Kurs der AfD:

„Deshalb kann die AfD nicht erfolgreich sein, wenn manche Führungspersonen weiterhin versuchen, die politischen Ränder aufzuweichen und auch radikale Kräfte integrieren wollen, die grundsätzlich systemkritisch, fundamental-oppositionell und nationalistisch daherkommen. [...] Die AfD muss eine unideologische, sachlich und konstruktiv arbeitende Volkspartei für die Mitte der Gesellschaft bleiben.“<sup>33</sup>

Interessanterweise wird ferner ein direkter Appell an Frauke Petry formuliert, sich dem „Weckruf 2015“ anzuschließen. Der Verein würde nämlich die „basisdemokratisch beschlossenen Positionen der AfD [vertreten]: Das Bundestagswahlprogramm, das Europawahlprogramm und die politischen Leitlinien“.

Petry hingegen lehnte jede Zusammenarbeit ab. Als Reaktion kündigte Petry vielmehr eine Kampfkandidatur um den Parteivorsitz gegen Lucke an. Der Ver-

<sup>30</sup> ZEIT Online vom 9. Mai 2015, [www.zeit.de/politik/deutschland/201505/bremenbuergerschaftswahlafd/](http://www.zeit.de/politik/deutschland/201505/bremenbuergerschaftswahlafd/), zuletzt abgerufen am 29.1.2016. Der Bundesvorstand würdigte übrigens den Einzug in der Bremer Bürgerschaft nicht mit einer gesonderten Stellungnahme. Dies mag als Indiz gewertet werden, dass die Auseinandersetzung im Vorstand so eskaliert war, dass andere Dinge als der Wahlerfolg wichtiger erschienen.

<sup>31</sup> Tagesspiegel vom 13. Mai 2015, [www.tagesspiegel.de/politik/afd-thueringen-stellt-abgeordnete-kalt-bjoern-hoecke-unsere-partei-ist-noch-in-der-pubertaet/11774660.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/afd-thueringen-stellt-abgeordnete-kalt-bjoern-hoecke-unsere-partei-ist-noch-in-der-pubertaet/11774660.html), zuletzt abgerufen am 29.1.2016.

<sup>32</sup> Frankfurter Rundschau Online vom 17. Mai 2015, [www.fronline.de/politik/afdrechterfluegelzaehltluckean,1472596,30716176.html](http://www.fronline.de/politik/afdrechterfluegelzaehltluckean,1472596,30716176.html), zuletzt abgerufen am 29.1.2016.

<sup>33</sup> Die Seite [www.weckruf2015.de](http://www.weckruf2015.de) war bei Redaktionsschluss nicht mehr online. Der genaue Wortlaut des Gründungsaufrufs kann derzeit (7.2.2016) noch hier abgerufen werden: [bernd-lucke.de/weckruf-2015/](http://bernd-lucke.de/weckruf-2015/).

<sup>29</sup> Das Interview ist auch online abrufbar (zuletzt überprüft am 30. Januar 2016): [www.bild.de/politik/inland/alternative-fuer-deutschland/petry-verlangt-treueschwur-von-lucke-40304718.bild.html](http://www.bild.de/politik/inland/alternative-fuer-deutschland/petry-verlangt-treueschwur-von-lucke-40304718.bild.html).

ein „Weckruf 2015“ wurde im Juni als unvereinbar mit der Satzung der AfD erklärt. Als Begründung wurde angeführt, dass Weckruf Richtungsentscheidungen für die Partei treffen wolle, die aber satzungsgemäß dem Bundesvorstand und dem Bundesparteitag vorbehalten seien.<sup>34</sup> Bei der Kampfabstimmung auf dem Essener Parteitag wurde Petry mit 60% der Stimmen zur Sprecherin gewählt. Co-Bundessprecher wurde Jörg Meuthen. Als Fachhochschuldozent für Volkswirtschaftslehre repräsentiert er seitdem den vor allem auf Eurokritik hin orientierten, eher technokratisch-bürgerlichen Flügel an der AfD-Parteispitze (Häusler 2016: 242). In einer internen Abstimmung votierten nach dem Essener Parteitag über 70% der Weckruf-Mitglieder für die Bildung einer neuen Partei. In der Folge trat Lucke aus der AfD aus und gründete zusammen mit anderen Vertretern des wirtschaftsliberalen Flügels die Partei „Allianz für Aufbruch und Fortschritt“ (ALFA). Die EP-Abgeordneten Starbatty, Kölmel, Trebesius und Henkel folgten ihm. Das Gründungsprogramm von ALFA nimmt dabei eine etwas konservativere Position als die Union ein (siehe in diesem Heft Franzmann 2016c).

## Diskussion

Inwiefern war der innerparteiliche Bruch von Anfang an in der AfD angelegt? Der Entwicklungsprozess der AfD gibt hier einige interessante Einblicke. Den Bruch zwischen den Freien Wählern und der Wahlalternative 2013 begründete Lucke ähnlich wie sein Streben nach dem alleinigen Sprecheramt bei der AfD. Er führte wieder in erster Linie organisatorische Probleme an, beklagte aber auch eine unzureichende Fokussierung auf währungs- und wirtschaftspolitische Themen. Dabei hat Lucke durchaus den gesellschaftspolitischen konservativen Kurs der AfD unterstützt. Den schleichenden Verlust der konservativ-liberal orientierten Mitglieder im Verlauf des Jahres 2014 konnte oder wollte er nicht aufhalten. Im Nachhinein betrachtet war aber genau der Verlust des von Anfang an kleinen konservativ-liberalen Flügels entscheidend für die Niederlage des wirtschaftspolitischen Flügels gegenüber dem national-konservativen Flügel. Die AfD war nun gesellschaftspolitisch eindeutig konservativer als die Union aufgestellt. Es fehlten konservativ-liberale Argumente gegen die national-konservative Ausrichtung ebenso wie natürlich die Stimmen dieser Mitglieder. Dadurch wurde es möglich, dass in den parteiinternen Debatten „liberal“ mit „wirtschaftsliberal“ gleichge-

setzt wurde, bei einem stillen Einverständnis in ein konservatives gesellschaftspolitisches Programm. Als dann mit dem Erstarken der national-konservativ orientierten ostdeutschen Landesverbände und dem Aufkommen der PEGIDA-Bewegung die innerparteiliche Auseinandersetzung sich ihrem Höhepunkt näherte, waren die Personen um Lucke herum längst nicht mehr Vertreter der Parteimitte. Es fehlte schlicht links von ihnen ein schlagkräftiger konservativ-liberaler Flügel. Allerdings gab es den innerhalb der AfD von Anfang an nicht. Die mediale Fokussierung auf Bernd Lucke und dem Anti-Euro-Thema ließ aus dem Blick verlieren, dass der EURO nur Gründungsanlass, aber nicht Gründungsursache war (vgl. Franzmann 2014). Im Gründungsvorstand der AfD dominierten eindeutig mit Frauke Petry, Konrad Adam und vor allem Alexander Gauland Vertreter des späteren national-konservativen AfD-Flügels. Der im März 2014 erweiterte Vorstand rekrutierte sich zusätzlich aus Personen, die nach dem Essener Parteitag der AfD nicht mehr angehören sollten. Es waren aber überwiegend dezidiert konservative und nicht liberale Persönlichkeiten, die dazu stießen. Nicht übersehen werden darf, dass die Gründungsursache der AfD im Kern immer eine Unzufriedenheit mit der fehlenden konservativen Ausrichtung der CDU war. Die Eurokrise schuf schlicht ein Gelegenheitsfenster zur Parteigründung (Decker 2016: 14). Sie spielte temporär der AfD Stimmen unzufriedener Liberaler nach der FDP-internen Mitgliederentscheidung zur Stützung der Regierungspolitik in der Eurokrise zu. Aber sie war im Kern nie eine liberale, sondern eine konservative Angelegenheit. Die Begriffswahl war von Beginn an parteispaltenden Vorbildern orientiert. „Die Wahlalternative“<sup>35</sup> war im Jahr 2004 ein Instrument, um den SPD-internen Protest gegen die Agenda-Politik Schröders zu organisieren und zu einer Parteigründung zu führen. Ein Schelm wer glauben konnte, dass bei dieser Begriffsgleichheit die „Wahlalternative 2013“ etwas anderes vorhatte, als spiegelbildlich im bürgerlichen Lager eine Abspaltung zur Union zu etablieren wie es zuvor der WASG gelungen war. Ihr Bestreben konnte daher mehrheitlich nur eine konservative Agenda sein. Der EURO war nur der temporäre Anlass, der inhaltlich ganz verschiedene inhaltliche Strömungen zusammenschweißte.

Der innerparteiliche Bruch der AfD als Konsequenz des Essener Parteitages ist neben einer programmatischen Auseinandersetzung über die Bedeutung des Freihandels und des Wirtschaftsliberalismus vor allem

<sup>34</sup> ZEIT Online vom 23. Juni 2015, [www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/afd-bernd-lucke-weckruf-2015-gescheitert](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/afd-bernd-lucke-weckruf-2015-gescheitert), zuletzt abgerufen am 29. 1 2016.

<sup>35</sup> Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative (WASG) fusionierte 2007 mit der PDS zur Partei „Die Linke“.

auf die Frage, inwieweit sich die AfD als relationale Anti-Systempartei ohne Regierungsambitionen versteht oder nicht, zurückzuführen. Mit dem Aufkommen der PEGIDA-Bewegung und den starken Landtagswahlergebnissen der ostdeutschen Landesverbände ließ sich diese Frage nicht mehr von der innerparteilichen Agenda nehmen. Im Nachhinein erscheint der Bruch fast unvermeidlich. Der moderatere Flügel innerhalb der AfD war dabei in Folge des schon im Vorjahr erfolgten Exodus der konservativ-liberalen Kräfte hoffnungslos unterlegen. Die um Lucke organisierten Ökonomen waren somit im Endeffekt die bürgerlich-moderaten Türöffner für die Etablierung einer national-konservativen, populistischen Partei innerhalb des deutschen Parteiensystems.<sup>36</sup>

### Literatur

- Art, David (2011): *Inside the Radical Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arzheimer, Kai (2015): The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany? In: *West European Politics* 38 (3), 535-556.
- Berbair, Nicole et al. (2015): The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany? In: *German Politics* 24 (2), 154-178.
- Bobbio, Norberto (1994): *Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung*. Berlin.
- Burke, Edmund [1793] 1968: *Betrachtungen über die Französische Revolution*. Aus dem Englischen übertragen von Friedrich Gentz. Zürich: Manesse Verlag.
- Capoccia, Giovanni (2002): Anti-System Parties. A Conceptual Reassessment. *Journal of Theoretical Politics* 14 (1), 9-35.
- Collier, David und Steven Levitsky (1997): Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World Politics* 49 (03), 430-451.
- Decker, Frank (2006): Die populistische Herausforderung. Theoretische und ländervergleichende Perspektiven. In: ders. (Hrsg.): *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?* Wiesbaden: Springer VS., S. 33-58.
- Decker, Frank (2016): Die » Alternative für Deutschland « aus der vergleichenden Sicht der Parteienforschung. In: Alexander Häusler (Hrsg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 7-24.
- Decker, Frank und Marcel Lewandowsky (2012): Die rechtspopulistische Parteienfamilie. In: Uwe Jun und Benjamin Höhne (Hrsg.): *Parteienfamilien. Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?* Opladen: Barbara Budrich, 268-281.
- Franzmann, Simon T. (2014): Die Wahlprogrammatik der AfD in vergleichender Perspektive. In: *MIP Jg. 20*, Düsseldorf, 115-124.
- Franzmann, Simon T. (2016a): Opposition und Staat. Zur Grundlegung der Parteiendemokratie. In: Sebastian Bukow, Uwe Jun und Oskar Niedermayer (Hrsg.) *Parteien in Staat und Gesellschaft Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, im Erscheinen.
- Franzmann, Simon T. (2016b): How Lucke calls the ghost of populism. The tactical and the strategic Agenda of the German AfD. Manuskript Düsseldorf.
- Franzmann, Simon T. (2016c): Die Programmatik von ALFA in Abgrenzung zur AfD: Droht Deutschland eine Spirale des Populismus? In: *MIP Jg. 22*, Düsseldorf, 38-51.
- Freeden, Michael (1998): Is Nationalism a distinct ideology? In *Political Studies* XLVI, S. 748-765.
- Frey, Timotheus (2009): *Die Christdemokratie in Westeuropa: der schmale Grat zum Erfolg*. Baden-Baden: Nomos.
- Hawkins, Kirk A. (2009): Is Chávez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies* 42 (8), 1040-1067.
- Häusler, Alexander et al. (2013): Die „Alternative für Deutschland“ – eine neue rechtspopulistische Partei? Materialien und Deutungen zur vertiefenden Auseinandersetzung. Düsseldorf: Heinrich-Böll-Stiftung Nordrhein-Westfalen.
- Häusler, Alexander (2016): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Herkenhoff, Anna-Lena (2016): Rechter Nachwuchs für die AfD–die Junge Alternative (JA). Die Alternative für Deutschland. In: Alexander Häusler (Hrsg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*. Wiesbaden: Springer VS, 201-217.
- Jagers, Jan und Stefaan Walgrave (2007): Populism as Political Communication Style: An Empirical Study of Political Parties' Discourse in Belgium. *European Journal of Political Research* 46 (3), 319-345.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu auch die Argumentation bei Art (2011). Arzheimer (2015) wies schon zuvor darauf hin, dass Arts Theorie der moderaten Türöffner zur Legitimation radikalerer Positionen bei der AfD bestätigt werden könnte.

- Jankowski, Michael, Sebastian Schäfer und Markus Tepe (2016): Ideological alternative? Analyzing Alternative für Deutschland candidates' ideal points via block box scaling, *Party Politics*, im Erscheinen.
- Kaltwasser, Cristóbal R. (2014): The Responses of Populism to Dahl's Democratic Dilemmas. *Political Studies* 62 (3), 470-487.
- Lewandowsky, Marcel (2015): Eine rechtspopulistische Protestpartei? Die AfD in der öffentlichen und politikwissenschaftlichen Debatte. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25 (1), 119-134.
- Lewandowsky, Marcel (2016): Die Verteidigung der Nation: Außen- und europapolitische Positionen der AfD im Spiegel des Rechtspopulismus, . In: Alexander Häusler (Hrsg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*. Wiesbaden: Springer VS, 39-52.
- Meyer, Thomas (2011): *Soziale Demokratie*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Springer.
- Mill, John Stuart [1969] (1859): *Über Freiheit*. Frankfurt, Wien: Europäische Verlagsanstalt.
- Mudde, Cas (2004): The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition* 39 (3), 541-563.
- Mudde, Cas (2007): *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas und Cristóbal R. Kaltwasser (2013): Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. In: *Government & Opposition* 48 (2), 147-174.
- Niedermayer, Oskar (2015): Eine neue Konkurrentin im Parteiensystem? Die Alternative für Deutschland. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*. Wiesbaden: Springer VS, 175-208.
- Pieper, Morten et al. (2015): Die Vermessung des Euroskeptizismus der Alternative für Deutschland (AfD) im Frühjahr 2014. In: Michael Kaeding und Niko Switek (Hrsg.): *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*. Wiesbaden: Springer VS, 149-160.
- Rooduijn, Matthijs 2014: The Nucleus of Populism. In *Search of the Lowest Common Denominator*, in: *Government and Opposition* 49 (4), 573-599.
- Rooduijn, Matthijs et al. (2014): A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe. In: *Party Politics* 20 (4), 563-575.
- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt, Carl (1932): *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Johannes (2016): *The Missing Link in Polarized Pluralism: An Actor-based Explanation of Centrifugal Dynamics in the Logic of Sartori*. Manuskript, Düsseldorf.
- Schmitt-Beck, Rüdiger (2014): Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungskepsis: Hintergründe des Beinah-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (1), 94-112.
- Schmitt, Johannes und Simon Franzmann (2016): Wie schädlich sind große Koalitionen. Zum Zusammenhang von Regierungs-Oppositionskonstellation und ideologischer Polarisierung. In: Sebastian Bukow, Uwe Jun und Oskar Niedermayer (Hrsg.): *Parteien unter Wettbewerbsdruck*. Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).
- van Kessel, Stijn (2014): The populist cat-dog: applying the concept of populism to contemporary European party systems. In: *Journal of Political Ideologies* 19 (1), 99-118.
- Vorländer, Hans et al. (2016): *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Wagner, Aiko et al. (2015): Alles neu macht der Mai? Die AfD und die Europawahl 2014. In: Michael Kaeding und Niko Switek (Hrsg.): *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*. Wiesbaden: Springer VS, 137-148.
- Zittlau, Steffen (2014): *European Elections 2014 – Alternative für Deutschland*. Interview mit Rainer Erkens, AfD-Wahlkampfmanager zur EP-Wahl 2014, Berlin.

### Originaldokumente

- AfD Leitlinien (28.5./1.5.2014): [www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/01/AfD\\_Leitlinien\\_2015\\_DE.pdf](http://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/01/AfD_Leitlinien_2015_DE.pdf) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).
- Deutschlandresolution (7.5.2015): [deutschland-resolution.de/](http://deutschland-resolution.de/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).
- Erfurter Resolution (AfD) (März 2015): [www.derfluegel.de/erfurter-resolution/](http://www.derfluegel.de/erfurter-resolution/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).
- Wahlprogramm AfD Bremen (8./9.11.2014): [www.alternativefuer-bremen.de/wp/wp-content/uploads/2015/05/2015-05-04\\_AfD-Bremen\\_Wahlprogramm-2015\\_V2.6-3.pdf](http://www.alternativefuer-bremen.de/wp/wp-content/uploads/2015/05/2015-05-04_AfD-Bremen_Wahlprogramm-2015_V2.6-3.pdf) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Weckruf 2015 (18.5.2015): [bernd-lucke.de/weckruf-2015/](http://bernd-lucke.de/weckruf-2015/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

### Pressemitteilungen

AfD, PM (19.2.2014): Bundesgeschäftsführung: Bristantes Ergebnis: Die absolute Mehrheit der Deutschen wünscht mehr Kontrolle in Sachen Zuwanderung. [www.presseportal.de/pm/110332/2668810](http://www.presseportal.de/pm/110332/2668810) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

AfD, PM (2.10.2014): AfD: Mit dem beschleunigten Bau von Heimen ist dauerhaft niemandem geholfen, [www.alternativefuer.de/2014/10/02/afd-mit-dem-beschleunigten-bau-von-heimen-ist-dauerhaft-niemandem-geholfen/](http://www.alternativefuer.de/2014/10/02/afd-mit-dem-beschleunigten-bau-von-heimen-ist-dauerhaft-niemandem-geholfen/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

AfD, PM (16.1.2015): AfD-Spitze einigt sich auf Vorschlag zur neuen Führungsstruktur, [www.alternativefuer.de/2015/01/16/afd-spitze-einigt-sich-auf-vorschlag-zur-neuen-fuehrungsstruktur/](http://www.alternativefuer.de/2015/01/16/afd-spitze-einigt-sich-auf-vorschlag-zur-neuen-fuehrungsstruktur/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

AfD, PM (23.1.2015): 98 Prozent der AfD-Mitglieder für Eurokritik als Kernthema. [www.alternativefuer.de/2015/01/23/98-prozent-der-afd-mitglieder-fuer-eurokritik-als-kernthema/](http://www.alternativefuer.de/2015/01/23/98-prozent-der-afd-mitglieder-fuer-eurokritik-als-kernthema/) (zuletzt abgerufen am 17.02.2016).

AfD, PM (9.2.2015): Konrad Adam verlangt Familienleistungsausgleich. [www.alternativefuer.de/2015/02/06/konrad-adam-verlangt-familienleistungsausgleich/](http://www.alternativefuer.de/2015/02/06/konrad-adam-verlangt-familienleistungsausgleich/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

AfD, PM (13.4.2015): Schäfer: Polizei stärken, Kuscheljustiz beenden! [www.alternativefuer.de/2015/04/13/schaefer-polizei-staerken-kuscheljustiz-beenden/](http://www.alternativefuer.de/2015/04/13/schaefer-polizei-staerken-kuscheljustiz-beenden/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

AfD, PM (16.4.2015): Schäfer: Union offenbart Inkompetenz in Sachen Einwanderung. [www.alternativefuer.de/2015/04/16/schaefer-union-offenbart-inkompetenz-sachen-einwanderung/](http://www.alternativefuer.de/2015/04/16/schaefer-union-offenbart-inkompetenz-sachen-einwanderung/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

AfD, PM (23.4.2015): Hans-Olaf Henkel zieht sich aus dem Bundesvorstand der AfD zurück. [www.alternativefuer.de/2015/04/24/hans-olaf-henkel-zieht-sich-aus-dem-bundesvorstand-der-afd-zurueck/](http://www.alternativefuer.de/2015/04/24/hans-olaf-henkel-zieht-sich-aus-dem-bundesvorstand-der-afd-zurueck/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Gauland, PM (23.12.2014): Gauland: Altparteien stehen für Politikversagen und Indifferenz. [www.alternativefuer.de/2014/12/23/gauland-altparteien-stehen-fuer-politikversagen-und-indifferenz/](http://www.alternativefuer.de/2014/12/23/gauland-altparteien-stehen-fuer-politikversagen-und-indifferenz/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Gauland, PM (7.1.2015): Gauland: Anschlag in Paris ist Angriff auf unsere Grundwerte. [www.alternativefuer.de/2015/01/07/gauland-anschlag-paris-ist-angriff](http://www.alternativefuer.de/2015/01/07/gauland-anschlag-paris-ist-angriff)

[f-auf-unsere-grundwerte/](http://www.alternativefuer.de/2015/01/07/gauland-anschlag-paris-ist-angriff) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Gauland, PM (9.1.2015): Gauland: Parteipolitisch motiviertes Gezänk ist jetzt fehl am Platze. [www.alternativefuer.de/2015/01/09/gauland-partecipolitisch-motiviertes-gezaenk-ist-jetzt-fehl-platze/](http://www.alternativefuer.de/2015/01/09/gauland-partecipolitisch-motiviertes-gezaenk-ist-jetzt-fehl-platze/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Gauland, PM (12.1.2015): Gauland: Maas repräsentiert nicht, er spaltet. [www.alternativefuer.de/2015/01/12/gauland-maas-repraesentiert-nicht-er-spaltet/](http://www.alternativefuer.de/2015/01/12/gauland-maas-repraesentiert-nicht-er-spaltet/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Henkel, PM (8.1.2015): Henkel fordert Aufklärung über und Widerstand gegen Auswüchse des Islam, [www.alternativefuer.de/2015/01/08/henkel-fordert-aufklaerung-ueber-und-widerstand-gegen-auswuechse-des-islam/](http://www.alternativefuer.de/2015/01/08/henkel-fordert-aufklaerung-ueber-und-widerstand-gegen-auswuechse-des-islam/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Lucke, PM (8.1.2015): Lucke: Die Gewalttat zweier Extremisten nicht einer ganzen Religionsgemeinschaft anlasten. [www.alternativefuer.de/2015/01/08/lucke-die-gewalttat-zweier-extremisten-nicht-einer-ganzen-religionsgemeinschaft-anlasten/](http://www.alternativefuer.de/2015/01/08/lucke-die-gewalttat-zweier-extremisten-nicht-einer-ganzen-religionsgemeinschaft-anlasten/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

Petry, PM (15.12.2014): Petry: Maas als Justizminister vollständig disqualifiziert. [www.alternativefuer.de/2014/12/15/petry-maas-als-justizminister-vollstaendig-disqualifiziert/](http://www.alternativefuer.de/2014/12/15/petry-maas-als-justizminister-vollstaendig-disqualifiziert/) (zuletzt abgerufen am 17.2.2016).

## Die Programmatik von ALFA in Abgrenzung zur AfD: Droht Deutschland eine Spirale des Populismus?

Dr. Simon Tobias Franzmann<sup>1</sup>

### Einleitung

Mit der Spaltung der AfD im Nachgang des Essener Parteitags hat sich neben der AfD mit ALFA eine weitere Partei mit Repräsentanten auf Landes- und Europaebene etabliert. ALFA gehören unter anderem fünf der vormals sieben AfD-Europaparlamentarier an. Bemerkenswerterweise ist ALFA damit mit ebenso vielen Abgeordneten im Europaparlament (EP) vertreten wie die bayrische CSU und vor der FDP fünftstärkste deutsche Kraft im EP. Unter den aktuell wohl 3000 Parteimitgliedern<sup>2</sup> befindet sich auch ein Teil der neu gewählten Abgeordneten der Bremer Bürgerschaft. Bemerkenswerterweise wechselte praktisch der gesamte ehemalige wissenschaftliche Beirat der AfD hinüber zu ALFA. Obwohl zunächst auf Grund der Spaltung der AfD keine große Zukunftsaussicht bescheinigt wurde, erlebte die AfD im Anschluss einen enormen Aufstieg bei den Umfragen. Dies kann im Wesentlichen auf die frühzeitige Besetzung der Themenfelder Migration und Flüchtlinge zurückgeführt werden. Die Neugründung ALFA hingegen schaffte es bislang in der medialen Aufmerksamkeit trotz der fünf Europaparlamentarier kaum über ein Nischendasein hinaus. In den Meinungsumfragen wird sie nicht gesondert aufgeführt. Ist ALFA trotz der Europaparlamentsfraktion wirklich eine vernachlässigbare Größe? Und inwieweit ist ALFA schlicht eine Neuauflage der AfD-Gründung mit Fokus auf den EURO? In diesem Beitrag möchte ich diesen Frage nachgehen. Auf Basis einer quantitativen Inhaltsanalyse von AfD-Pressemitteilungen und dem Gründungsprogramm von ALFA diskutiere ich zunächst, inwieweit die Programmatik zwischen beiden Parteien vergleichbar ist. Dabei zeigt sich, dass ALFA im internationalen Vergleich sich als liberal-konservative Partei darstellt, während sie in einer räumlichen Analyse des deutschen Parteiensystems konservativer als Union und FDP positioniert ist. Die Programmatik von ALFA könnte dabei als eine kon-

servative Spielart des Thatcherismus charakterisiert werden. Die Auswertung der Pressemitteilungen der AfD bis Sommer 2015 offenbaren, dass die AfD eine zunehmend extrem rechte Position auf dem Links-Rechts-Spektrum eingenommen hat – also schon vor der Spaltung. Das am 27. Februar 2016 beschlossene Grundsatzprogramm von ALFA ist im Gegensatz zum Gründungsprogramm nicht vollkommen frei von populistischen Argumenten. Die Folgen für das deutsche Parteiensystem sind durch eine dreifache Herausforderung charakterisiert. ALFA etabliert auf europäischer Ebene einen auf vorgeblicher oder tatsächlicher Wirtschaftskompetenz beruhenden Anti-EURO-Diskurs. Zwar nicht auf nationalstaatlicher, aber auf europäischer Ebene nimmt ALFA eine erklärtermaßen relationale Anti-System-Position ein.<sup>3</sup> Ähnlich wie zuvor als „Ökonomenflügel“ innerhalb der AfD legitimieren sie somit einen Anti-System-Diskurs. Die AfD wiederum erscheint in der Folge mit ihrer auch auf nationalstaatlicher Ebene verfolgten Anti-System-Diskurs nicht mehr so extrem. Zudem kann sie auf die radikalere PEGIDA-Bewegung verweisen, gegenüber der sie wiederum moderater erscheint. Umgekehrt kann PEGIDA auf die AfD und ALFA verweisen, die auf jeweils anderen Ebenen einen relationalen Anti-Systemdiskurs betreiben. Der Beitrag schließt mit der Empfehlung, dass die der Idee des Meinungspluralismus anhängenden etablierten Parteien die Begründung ihrer Programmatik und ihrer auf Kompromiss ausgerichteten Ideologie offensiver vertreten sollten. Kurz: Mehr Programmatik wagen!

### ALFA in Abgrenzung zur AfD

Die Spaltungs- und Entwicklungsgeschichte der AfD hin zu ALFA wird in diesen MIP im vorherigen Beitrag ausführlich dargestellt. Hier sollen nur kurz die für die Programmatik relevanten Verbindungslinien dargestellt werden. ALFA ging personell aus dem Beschluss des Vereins „Weckruf 2015“ hervor. Er hatte sich im Rahmen der personellen und inhaltlichen Auseinandersetzung im Frühjahr 2015 gegründet. Der Verein Weckruf 2015 berief sich explizit in seiner Programmatik auf die Politischen Leitlinien sowie das Europa- und Bundestagswahlprogramm. Daher sollte es nicht erstaunen, wenn das ALFA-Gründungsprogramm hier große Schnittmengen aufweisen würde. Tatsächlich warf die AfD ALFA vor, ein programmatisches Plagiat vorgelegt zu haben. Dieser Vorwurf bezog sich aber nicht auf die schon veröffentlichten Dokumente, sondern auf Passagen zum Islam

<sup>1</sup> Der Autor ist Akademischer Rat a.Z. am Institut für Sozialwissenschaften, Vergleichende Politikwissenschaft, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, und PRuF-Fellow.

<sup>2</sup> So Bernd Lucke am 2.2.2016 in einem Interview mit der Tageszeitung Augsburgener Allgemeine: [www.augsburgerallgemeine.de/politik/ExParteichefLuckeattackiertAfDEinehaesslichePolitik?id36802747.html](http://www.augsburgerallgemeine.de/politik/ExParteichefLuckeattackiertAfDEinehaesslichePolitik?id36802747.html).

<sup>3</sup> Zur Klärung der Begrifflichkeit siehe den vorherigen Beitrag von Franzmann, MIP 2016, S. 23 ff. (in diesem Heft).

aus der AfD-Grundsatzprogrammkommission.<sup>4</sup> Andererseits betonten Lucke und Henkel bei der Gründung von ALFA, sich dezidiert von der AfD abgrenzen zu wollen. Wie passt das zusammen? Tatsächlich ist das ALFA-Gründungsprogramm beides: ein Abgrenzungsprogramm und ein in Stellen wortgleiches Programm verglichen mit früheren AfD-Programmdokumenten. Die hohe Übereinstimmung zu den offiziellen AfD-Dokumenten kann dabei kaum überraschen. Zum einen ist die aktuelle ALFA-Spitze zuvor maßgeblich bei der Formulierung der offiziellen AfD-Programmatik gewesen. Somit finden sich hier offenkundig Eigenplagiate, gegen die die AfD auch nicht vorgehen wollte. Zum anderen verlor die AfD auf dem Essener Parteitag ihren Programmkommissionsvorsitzenden Gustav Greve.<sup>5</sup> Der hatte sich schon zuvor medial darüber beklagt, dass die AfD-Landesverbände Thüringen, Sachsen-Anhalt sowie die Person Alexander Gauland sich nicht in den offiziellen Programmprozess einbringen würden, aber von außen Forderungen stellten.<sup>6</sup> Greve wollte die AfD programmatisch regierungsfähig machen und lehnte eine radikale Oppositionsrolle und somit die Positionierung als relationale Anti-Systempartei ab.<sup>7</sup> Innerhalb der AfD wurde der Programmprozess von Albrecht Glaser, Beatrix von Storch und Alice Weidel übernommen. Alle drei stehen für einen klar national-konservativen Kurs. Insofern wird spannend sein, das voraussichtlich im April 2016 erscheinende Grundsatzprogramm der AfD mit der ALFA-Gründungsprogrammatik zu vergleichen. Zu erwarten wäre hier eine starke Themenverschiebung hin zu national-konservativen Themen. Auch die Weiterentwicklung der ökonomischen Themen und der Positionierung zum EURO sowohl bei der AfD als auch bei ALFA werden in den kommenden Jahren interessant zu beobachten sein, da ja nicht nur der Programmkommissionsvorsitzenden Greve, sondern wie schon erwähnt, der gesamte wissenschaftliche Beirat nach dem Essener Parteitag die AfD verließ. Seine Mitglieder sind nun alle im wissenschaftlichen Beirat von ALFA tätig. Hier gibt es zumindest eine hohe organisationale wie personelle Kontinuität. Dem wissenschaftlichen Beirat von ALFA gehören nur Ökonomen an. Wie schon bei der AfD sind dies Dirk Meyer, Helga Lucken-

bach, Charles Blankart sowie Roland Vaubel. Neu dabei ist Ulrich van Suntum, Volkswirtschaftsprofessor in Münster. Van Suntum war zuvor nicht bei der AfD aktiv und somit der einzige wirkliche „Neue“ in dem wissenschaftlichen Beirat. Er „ersetzt“ in gewisser Weise den ALFA-Europaabgeordneten Joachim Starbatty, der zuvor auch Mitglied des wissenschaftlichen Beirates der AfD war. An programmatischen Dokumenten hat ALFA bislang das bei der Gründung am 19.7.2015 in Kassel vorlegte Parteiprogramm sowie ein gesondertes Konzept zur Asylpolitik vorgelegt. Die vorliegende Analyse wird sich im Wesentlichen auf das Gründungsprogramm konzentrieren. Weitere Dokumente wie das Asylkonzept und Pressemitteilungen zu programmatischen Standpunkten werden ergänzend zur Einschätzung herangezogen. Schließlich wurde noch cursorisch das am 27. Februar beschlossene neue Parteiprogramm von ALFA berücksichtigt. Eine Integration in die spätere räumliche Analyse war auf Grund des Redaktionsschlusses der MIP nicht mehr möglich. Tatsächlich ergibt die Berücksichtigung des neuen Programms noch wertvolle zusätzliche Informationen.

### **Die Programmatik von ALFA und ihre Einordnung ins deutsche Parteiensystem**

Dem ALFA-Gründungsprogramm ist grundsätzlich anzumerken, dass es vor dem Hintergrund der persönlichen Erfahrung mit der Auseinandersetzung innerhalb der AfD entstanden ist. Dem Programm vorangestellt ist ein klares Bekenntnis zu einem pfleglichen innerparteilichen Umgang: „Wir stehen für Werte, die in unserer politischen Kultur verloren zu gehen drohen: 1. Streitkultur: Gute Politik fängt mit gutem Benehmen an...“ (ohne Formatierung zitiert; ALFA Programm, S. 2). Neben Streitkultur werden hier als zentrale Themen Rechtsstaat, mündige Bürger, gesellschaftliche Werte, Soziale Marktwirtschaft sowie Westbindung aufgeführt (ebd.). In der späteren eigentlichen Präambel erfolgt dann einerseits ein klares Bekenntnis zur „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“, andererseits eine klare Abgrenzung von „technologiefeindlicher Stimmungsmache“ und „politische[r] Korrektheit“. Den sich aufdrängenden Eindruck, als zentralen programmatischen Gegner die Grünen zu sehen, bestätigte Hans-Olaf Henkel in einem Zeitungsinterview: „Wir brauchen ALFA wegen ihres Programms, wir legen uns ganz bewusst mit den Grünen an, wir sind technikfreundlich.“<sup>8</sup>

<sup>4</sup> [www.tagesspiegel.de/politik/ALFA-afd-wirft-bernd-lucke-plagiat-vor/12091118.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/ALFA-afd-wirft-bernd-lucke-plagiat-vor/12091118.html), 22.7.2015, zuletzt abgerufen am 10.2.2016.

<sup>5</sup> [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gustav-greve-afd-ordenker-schmeisst-hin/12055954.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gustav-greve-afd-ordenker-schmeisst-hin/12055954.html), 14.7.2015, zuletzt abgerufen am 7.2.2016.

<sup>6</sup> [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/afd-vorstand-gustav-greve-das-geschaefit-mit-macht-und-politik-sollten-wir-auch-wollen/11713948.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/afd-vorstand-gustav-greve-das-geschaefit-mit-macht-und-politik-sollten-wir-auch-wollen/11713948.html), 30.4.2015, zuletzt abgerufen am 7.2.2016.

<sup>7</sup> Siehe Fn. 4.

<sup>8</sup> ZEIT Online vom 30.12.2015, [www.zeit.de/2015/51/hans-olaf-henkel-afd-hamburg-buehnenredner-kampf](http://www.zeit.de/2015/51/hans-olaf-henkel-afd-hamburg-buehnenredner-kampf), zuletzt abgerufen am 2.2.2016.

Bei der Detailanalyse des Gründungsprogramms zeigt sich, dass im Vergleich zur AfD manche Unterschiede eher kosmetischer Natur sind. Neben begrifflichen Anpassungen äußert sich auf den ersten Blick der Unterschied zur AfD vor allem durch unterschiedliche Prioritätensetzung. Begrifflich lässt sich die Abgrenzung schon am ersten Themenpunkt „Bürgerrechte“ festmachen. Der Begriff „Bürgerrechte“ begegnet in den AfD-Leitlinien überhaupt nicht. Allerdings ist der folgende Abschnitt fast wörtlich an verschiedenen Stellen der AfD-Leitlinien zu finden. Das zweite Thema des ALFA-Gründungsprogrammes ist „Souveränität und Volksentscheide nach Schweizer Vorbild“. Hier gibt es immerhin einen bemerkenswerten Wandel und offenkundigen Lernprozess. In den AfD-Leitlinien hieß es noch: „Da wir die Demokratie ernst nehmen, befürworten wir die direkte Demokratie.“ Das ALFA-Gründungsprogramm spricht nun von einer „Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch plebiszitäre Elemente nach Schweizer Vorbild“ (ALFA, S. 6). Die Nuance hat eine weitreichende Konsequenz: Anders als die AfD geht es nun nicht mehr um die Einführung der „direkten Demokratie“, wie immer diese aussehen mag.<sup>9</sup> Freilich sieht ALFA die aktuelle Praxis der deutschen Parteiendemokratie weiterhin sehr kritisch: „Die übergroße Macht der politischen Parteien soll beschnitten und die der Bürgerinnen und Bürger ausgeweitet werden.“ Die Themen Migration und Asyl bilden im ALFA-Gründungsprogramm nun die letzten Programmpunkte. Die Abschnitte sind deutlich ausführlicher gehalten als in den AfD-Leitlinien. Nach wie vor wird ein Einwanderungsgesetz favorisiert. Der inhaltliche Unterschied erscheint im Vergleich zu den AfD-Leitlinien nicht sonderlich groß. Allerdings formuliert das ALFA-Gründungsprogramm nun explizit, was für eine gelingende Einwanderungspolitik nicht zuträglich sei: „Ein ausländerfeindliches Klima ist dafür abträglich. Wir lehnen es strikt ab, Einwanderung nach "völkischen" oder kulturechauvinistischen Kriterien zu steuern.“ (ALFA,

S. 19-20). Die AfD-Gründungsanlassthemen EU und EURO finden sich in den Programmpunkten drei und vier. Auch hier ist eine geringfügige programmatische Weiterentwicklung zu erkennen. ALFA spricht sich nun konkret für einen Grexit aus. Zudem präzisiert ALFA die Vorstellung darüber, wie ein künftiges Europa aussehen sollte: „Wir befürworten ein Europa souveräner Staaten.“ (ALFA, S. 8). Präziser und ausführlicher im Vergleich zu den AfD-Vorgängerdokumenten sind die Erläuterungen zur Familien- sowie Umweltpolitik. Zudem gibt es einen eigenen Abschnitt zur Landwirtschaft. Schließlich findet sich doch ein programmatisch erheblicher Unterschied zur AfD: Im Kapitel „Soziale Marktwirtschaft und internationaler Handel“ spricht sich ALFA eindeutig gegen wirtschaftlichen Protektionismus und für das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP aus (ALFA, S. 9-10). Im Oktober 2014 hatte Starbatty zuvor noch offiziell in einem Mitgliederbrief innerhalb der AfD für TTIP geworben (AfD PM 22.10.2014). Marcus Pretzell hatte mit einem ebenfalls offenen Brief ablehnend geantwortet (AfD PM 24.10.2014) und etwas später der damalige AfD-Bundesprecher Konrad Adam ebenfalls (AfD PM 12.11.2014). Innerhalb der AfD-Programmkommission hatten sich in der Folge die TTIP-Befürworter nicht durchsetzen können.<sup>10</sup> Noch vor Gründung von ALFA bekräftigte Alexander Gauland diese Haltung der AfD. Er machte allerdings weniger ökonomische denn außenpolitische Vorbehalte geltend und kritisierte, dass „durch die einseitige Anbindung an die USA [...] die ohnehin schwierige Verständigung mit Russland weiter erschwert“ [werde] (AfD PM 10.07.2015). Es geht ALFA mitnichten nur darum, sich nicht als daueroppositionelle Anti-Systempartei, wie die AfD es ist, zu verorten. ALFA ist offenkundig auch das Sammelbecken derer geworden, die sich eindeutig zu Westbindung, Freihandel und freie Marktwirtschaft bekennen.

Schlagen sich nun diese Modifikationen hinsichtlich der Präzisierung und einer moderateren Rhetorik auch in der quantitativen Analyse des Programms nieder oder stellt das ALFA-Gründungsprogramm schlicht wirklich nur eine Kopie der AfD-Leitlinien in neuem Gewand dar? Hierzu wurden auf Basis eines leicht modifizierten Kodierschemas des Manifestoprojektes (Volkens et al 2013; Modifikationen bei Franzmann 2016b ausführlich beschrieben) sowohl die AfD-Leitlinien als auch das ALFA-Gründungs-

<sup>9</sup> Zu beachten ist, dass Populismus an sich in keiner Weise antidemokratisch sein muss. Auf den ersten Blick scheint sogar das Gegenteil der Fall zu sein: Viele populistische Parteien betonen, dass sie die „direkte Demokratie“ favorisieren und damit erst die „echte“ Demokratie propagieren. Gemeint ist hierbei die Befürwortung der vermehrten Durchführung direktdemokratischer Instrumente wie Volksabstimmungen auf Kosten des Repräsentationsprinzips. Pervertiert werden solche Forderungen allerdings dann, wenn sie primär auf die Beseitigung des in der Konzeption der liberalen Demokratie innewohnenden Gedankens des Minderheitenschutzes abzielen (Kielmansegg 2014). Die Forderung nach direkter Demokratie zielt dann eigentlich auf die Abschaffung wesentlicher Elemente der liberal-demokratischen Ordnung.

<sup>10</sup> So Gustav Greve in einem Interview mit dem Handelsblatt vom 30.4.2015, [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/afd-vorstand-gustav-greve-das-geschaefit-mit-macht-und-politik-sollten-wir-auch-wollen/11713948.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/afd-vorstand-gustav-greve-das-geschaefit-mit-macht-und-politik-sollten-wir-auch-wollen/11713948.html), zuletzt abgerufen am 9.2.2016.

programm systematisch, Aussage für Aussage inhaltsanalytisch kodiert. Dies ermöglicht eine Aggregation der einzelnen Aussagen zu abstrakten Themen hervorhebungen in Prozent. Diese Werte können nun verschiedentlich analysiert werden. Zum ersten können so schlicht die programmatischen Prioritäten intersubjektiv nachvollziehbar ermittelt werden. Zum zweiten kann die prozentuale Ähnlichkeit zu anderen Programmen ermittelt werden (vgl. Franzmann 2008; Franzmann 2014). Dies gibt Auskunft über die mög-

weiterhin zu Vergleichszwecken ein künstliches Programm kreiert werden. Somit erhalten wir angesichts der Abwesenheit eines aktualisierten offiziellen AfD-Programmes einen Hinweis darauf, wie sich die AfD Ende Juni 2015 in der deutschen Öffentlichkeit programmatisch präsentierte. Hier gingen auch zahlreiche Pressemitteilungen späterer ALFA-Mitglieder, insbesondere der Europaabgeordneten, mit ein. Tabelle 1 fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 1: Programmatisches Profil von AfD und ALFA im Vergleich**

<i>Themen</i>	<i>AfD Leitlinien 2014</i>	<i>ALFA Programm 2015</i>	<i>AfD PM 01 bis 06 2015</i>
TOP 1	Demokratie: 9,49%	Ökonomische Orthodoxie & Umweltschutz: Je 5,57%	EU negativ: 16,92%
TOP 2	Ökonomische Orthodoxie: 8,38%		Ökonomische Orthodoxie: 16,16%
TOP 3	Freiheitsrechte: 7,82%	Freiheitsrechte: 5,06%	Staatliche Autorität: 10,1%
TOP 4	Soziale Marktwirtschaft & Umweltschutz	Verwaltungseffizienz & Familie: 4,56%	Demokratie: 6,57%
TOP 5			Nationale Kultur: 4,8%
TOP 6	& Law & Order: je 5,58%	Law & Order: 4,30%	Law & Order: 4,55%
TOP 7	EU negativ: 5,03%	EU negativ & Internationalismus negativ & Demokratie: je 3,54%	Familie: 3,79%
<i>Skala: Wertebereich von 0 bis 10 (0 äußerster „linker“ Pol, 10 äußerster „rechter“ Pol, Wert unter 2 und ab 8 werden als „extrem“ interpretiert)</i>			
Links-Rechts	6,93	6,38	8,03
Ökonomische Skala	7,42	6,04	8,86
Gesellschafts-politische Skala (invers)	6,36 (3,64)	6,55 (3,45)	7,62 (2,38)
Ähnlichkeit zu den Leitlinien	100%	70%	62%
<i>Anmerkung: Themenhervorhebung gemessen in %-Anteil im Vergleich zu allen kodierbaren Aussagen</i>			

liche inhaltliche Nähe zu anderen Parteien und Parteienfamilien. Zum dritten können Parteipositionen ermittelt werden, sowohl für die abstrakte Links-Rechts-Dimension als auch für diverse Politikdimensionen.<sup>11</sup> Über eine gesonderte Auswertung der AfD-Pressemitteilungen im Zeitraum von Januar bis Juni 2015 mit demselben inhaltsanalytischen Schema konnte

Tatsächlich ist es trotz der in Teilen wörtlichen Übernahme von Passagen aus den AfD-Leitlinien ALFA inhaltlich gelungen, ein vergleichsweise moderates und ausgeglichenes Programm zu präsentieren. Erkennbar ist dies direkt an zwei Auffälligkeiten: Zum einen werden sehr viele Themen fast gleichberechtigt nebeneinander betont, anstelle nur ein Thema wie den EURO oder Flüchtlingspolitik extrem stark zu betonen und andere Politikfelder dafür überhaupt nicht. Die Spitzenwerte von über 5,5%

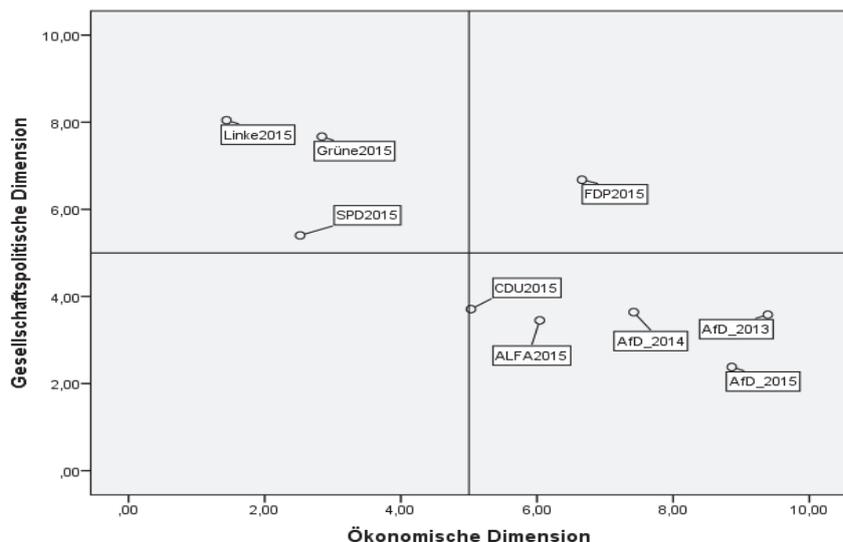
<sup>11</sup> Das technische Vorgehen zur Ermittlung der Links-Rechts-Positionswerte ist ausführlich bei Franzmann/Kaiser 2006 und Franzmann 2015 dargestellt.

in Umweltschutz sowie ökonomischer Orthodoxie sind bemerkenswert niedrig.<sup>12</sup> Zum anderen sind die aggregierten Links-Rechts-Positionen vergleichsweise moderat und als rechts der Mitte zu verorten. Die Werte von 6 bis 6,5 entsprechen zum Beispiel Positionierungen der CDU-Wahlprogramme in den 1950er Jahren sowie um die Jahrtausendwende (vgl. Franzmann/Kaiser 2006).<sup>13</sup>

weit weg von jeder Art extremer Gesamtpositionierung. Die kritische Auseinandersetzung mit der Europäischen Union ist scheinbar innerhalb der ALFA-Gründungsprogrammatik nicht mehr so dominierend. Das täuscht allerdings ein wenig. Die Haltung gegenüber der EU und insbesondere dem EURO ist nach wie vor sehr kritisch. Ein Austritt Deutschlands aus dem EURO wird weiterhin befürwortet für den Fall, dass kein Grexit erfolgt (ALFA, S. 8). Zudem orientiert sich ALFA in ihrer EU-Kritik nun stärker an einem nationalstaatlichen Souveränitätskonzept. Dies schlägt sich in der ebenso hohen Betonung der inhaltsanalytischen Kategorie „Internationalismus negativ“ nieder. Wird ferner berücksichtigt, dass die ökonomische orthodoxe Haltung von ALFA ihren Ausdruck auch in der EURO-Kritik findet, so bleibt ALFA weiterhin eine Partei, deren Kernthema in der Kritik des aktuellen Standes der Europäischen Union liegt. Ganz anders sind die Ergebnisse für die AfD Pressemitteilung im Halbjahr vor dem innerparteilichen Bruch.

Hier dominieren der Euroskeptizismus und wirtschaftliche Themen. Positive Hervorhebungen der nationalen (deutschen) Kultur finden sich ebenfalls noch in den am meisten angesprochenen Themen wieder. Im Aggregat können die Pressemitteilungen einen Links-Rechts-Skalenwert von knapp über 8 zugemessen werden. Ab Skalenwerte von 7,5 und höher fängt bei einer 0-10-Skala der Bereich an, in der sich in der Regel rechtspopulistische Parteien verorten lassen. Werte über 8 werden meist als extremistisch interpretiert. Diesen Wert überschreitet die AfD deutlich bei den ökonomischen Themen, nicht aber im gesellschaftspolitischen Bereich. Der extreme Wert könnte also durchaus auch durch die später zu ALFA abgewanderten Ökonomen erklärt werden. Im Vergleich zu den Leitlinien wird aber auf jeden Fall der klare, schon vor dem Essener Parteitag im Sommer 2015 vollzogene Rechtsrutsch der AfD deutlich. Das Programm von ALFA erscheint zudem etwas näher an den Leitlinien (70% zu 62% in der Ähnlichkeitsmessung).

**Abbildung 1: Geschätzte offizielle programmatische Parteipositionen in Deutschland im Juli 2015\***



\* Entsprechend der üblichen Darstellung wurden liberale gesellschaftspolitische Positionen oben, autoritär-konservative Positionen unten abgetragen. Die Links-Rechts-Werte dieser Dimension wurden somit „umgedreht.“

Diese moderate Positionierung geht im Wesentlichen auf das Thema „Umweltschutz“ sowie den sozialstaatlichen Maßnahmen zur Familienförderung zurück. Ohne diese Themen erscheint ALFA im Aggregat durchaus etwas „rechter“, aber immer noch sehr

<sup>12</sup> Die Kodierung des ALFA-Gründungsprogrammes erfolgte unter Beteiligung des Lehrforschungsprojektes „Sozialwissenschaftliche Inhaltsanalyse“ an der HHU Düsseldorf. Allen Teilnehmern möchte ich hierfür danken. Zunächst wurde das vollständige Programm vom Autor kodiert. Davon unabhängig erfolgten Kodierungen einzelner Teile des ALFA-Gründungsprogrammes durch zwei bis drei Studierende. Diese unabhängigen Kodierungen wurden miteinander verglichen und ggf. angepasst. Schließlich erfolgte durch den Autor mit zweimonatlichem Abstand eine erneute Kodierung. Für die Reliabilität zwischen den ersten und dieser letzten Kodierung durch den Autor wurde ein akzeptabler Holsti-Koeffizient von 0,81 ermittelt. Der relativ niedrige Wert der Spitzenthemen wurde dabei stets bestätigt.

<sup>13</sup> In allen anderen Phasen wurden moderatere Links-Rechts-Werte für die CDU/CSU ermittelt. Die später in der Graphik 1 relativ mittige derzeitige Platzierung der Union ist im historischen Vergleich nicht so ungewöhnlich, wie es manche Kommentierungen aktuell vermuten lassen.

Zur besseren Interpretation der Zahlenwerte eignet sich die räumliche Darstellung der Politikdimensionen. Hierzu eignet sich für Deutschland besonders gut eine zwei-dimensionale Darstellung, in der eine ökonomische und gesellschaftspolitische Dimension abgetragen werden (Pappi 1973, Kitschelt 2003). Abbildung 1 gibt dabei den geschätzten Stand zum Zeitpunkt Juli 2015 wieder.<sup>14</sup>

Bei der räumlichen Darstellung wird offenkundig, dass sich ALFA und AfD im rechten unteren Quadranten mit sowohl ökonomisch als auch gesellschaftspolitisch rechten Positionen befinden. Diagonal gegenüber liegt der Quadrant mit Linken, Bündnis90/Grüne und SPD, die fast spiegelbildlich platziert sind. Ökonomisch sind die Grünen dabei sogar leicht rechts der SPD platziert. Ihre gesellschaftspolitische linke Position spiegelt ferner die hohe Betonung von Umweltthemen wider, die hier im Sinne der GAL-TAN (grün, alternativ, libertär vs. traditional, autoritär und national) Dimension (Marks et al, 2006) unter den nicht-ökonomischen, gesellschaftspolitischen Themen subsumiert wurde. Ihre Positionierung wäre ansonsten deutlich zentraler. Die Union ist die Partei, die ökonomisch am nächsten der Mitte kommt und insgesamt im zwei-dimensionalen politischen Raum Deutschlands derzeit die zentrale Position einnimmt. Von einer gedachten Diagonale mit Startpunkt der Linken links oben hin zur AfD im Jahre 2015 liegt nur die FDP etwas abseits. Sie kombiniert als einzige Partei gesellschaftspolitische liberale Positionen mit ökonomisch marktorientierten Forderungen. Die ökonomische Dimension betreffend liegen FDP, ALFA sowie die AfD-Leitlinien praktisch in derselben Zone. Gut zu erkennen ist, dass das ALFA-Gründungsprogramm räumlich rechts der Union und links der AfD-Leitlinien verortet werden kann. Die Positionierung der AfD auf Ba-

sis der Pressemitteilung liegt auf beiden Dimensionen rechts der Leitlinien. Allerdings wies auch schon das Bundestagswahlprogramm eine ökonomisch extreme Positionierung auf.<sup>15</sup>

Über die vergleichende Ermittlung programmatischer Ähnlichkeiten mit europäischen Wahlprogrammen einzelner Parteien sowie Parteifamilien lassen sich weitere Anhaltspunkte zur Klassifizierung des ALFA-Gründungsprogrammes ermitteln. Dabei bestätigt sich der Eindruck der räumlichen Analyse.

**Tabelle 2: Ähnlichkeiten des ALFA-Gründungsprogrammes mit historischen Wahlprogrammen anderer Parteien:**

Ähnlichkeit (%)	Land	Jahr	MARPOR Code	Parteiame
68,59%	Litauen	1996	88420	LCS ( <i>Litauische Zentrumunion</i> )
67,93%	Deutschland	2009	41521	CDU/CSU
67,71%	Frankreich	1978	31621	RPR - Gaullisten
67,16%	Österreich	1994	42520	ÖVP
67,12%	Großbritannien	2010	51620	Konservative
66,95%	Deutschland	2013	41521	CDU/CSU
66,60%	Deutschland	2013	41420	FDP
66,09%	Niederlande	1989	22420	VVD
65,87%	Schweiz	1983	43810	SVP/UDC

Das ALFA-Gründungsprogramm weist hohe Übereinstimmungen mit den jüngeren Unionswahlprogrammen sowie mit dem 2013-Wahlprogramm der FDP auf. Die höchste Übereinstimmung aus der MARPOR-Datenbank weist es mit dem Programm der litauischen Zentrumspartei auf, einer agrarisch-liberalen Partei. Es ähnelt ferner zu über 2/3 den Programmen der französischen Gaullisten 1978, der ÖVP 1994, den britischen Konservativen von 2010, der niederländischen VVD 1989 sowie der schweizerischen SVP 1983. Dies sind durch die Bank liberal-konservative Programme mit einer starken Betonung der nationalstaatlichen Souveränität. Verglichen mit den Programmen der Parteifamilien in Europa seit 1990 im Durchschnitt zeigt sich eine bemerkenswert ausgeglichene Ähnlichkeit mit diversen bürgerlichen

<sup>14</sup> Das Wort Schätzung sollte hier ernst genommen werden. Neue Positionen zwischen den Bundestagswahlen lassen sich valide nur durch zur Hilfenahme neuer Dokumente erheben. Hier wurden die AfD-Leitlinien, die AfD-Pressemitteilung sowie das ALFA-Gründungsprogramm berücksichtigt und die Werte für die anderen Parteien ggf. im Rahmen des Verfahrens von Franzmann/Kaiser (2006) angepasst.

<sup>15</sup> Für das AfD-Wahlprogramm von 2013 wurde eine eigene, von MARPOR abweichende Kodierung vorgenommen (Franzmann 2014; Franzmann 2016b). Hier wurde die ökonomische Begründung der EURO-Kritik explizit berücksichtigt, bei MARPOR nicht.

Parteifamilien. ALFA zeigt die höchste Ähnlichkeit zu Special Issue Parteien mit fast 70%. So hoch ist üblicherweise die Übereinstimmung zwischen zwei Programmen ein und derselben Partei (Hennl/Franzmann 2016). Mit Christdemokraten und den Liberalen zeigt das Programm eine ähnlich hohe inhaltliche Übereinstimmung, in nur etwas geringerem Ausmaß mit Nationalisten und Konservativen.

**Tabelle 3: Ähnlichkeit des ALFA-Gründungsprogrammes mit Parteifamilien innerhalb der EU (seit 1990)**

70,85%	Special Issue Parteien
69,28%	Christdemokraten
69,07%	Liberale
67,20%	Nationalisten
66,77%	Konservative

Die Selbsteinschätzung von ALFA bestätigt dies. ALFA bekennt sich aktuell klar zur Zusammenarbeit mit dem Brüsseler Think Tank „New Direction“. Dieser bezieht sich in seiner Gründung und in seinem Wirken auf die ehemalige britische Premierministerin Margaret Thatcher. Thematisch verfolgt er erklärtermaßen die Verbreitung des Konservatismus und Etablierung eines Europas der Nationalstaaten. Als Vision verfolgt er freies Unternehmertum, niedrige Steuersätze, Individualismus und eine militärisch starke transatlantische Allianz.<sup>16</sup> Die innenpolitisch eher konservative Ausrichtung sowie den Schwerpunkt auf wirtschaftspolitische Themen bestätigte der ALFA-Parteivorsitzende Bernd Lucke in verschiedenen Interviews. Dort bezeichnete er die Auseinandersetzung über PEGIDA und den Anti-Islamismus als die eigentlichen Spaltungsthemen in der AfD.<sup>17</sup> Stärker als im verabschiedeten Parteiprogramm äußern sich Vertreter von ALFA in ihren Pressemitteilungen als Anwälte des freien Marktes. Dort warnt Lucke vor der Wiedereinführung der Vermögenssteuer<sup>18</sup>, Henkel fordert die Abschaffung der Erbschaftsteuer<sup>19</sup> und Starbatty und später auch Lucke warnen grundsätzlich vor der Etablierung einer europäischen Transferrunion<sup>20</sup>. Diese Äußerungen sind ein klarer Hinweis auf eine absehbare deutlich „rechtere“ im Sinne wirt-

schaftsliberalerer Positionierung von ALFA in künftigen Programmen als dies im Gründungsprogramm festgehalten wurde. Sie erstaunen aber auch nicht, da die Protagonisten zuvor innerhalb der AfD schon ähnliche Positionen vertraten. Das am 27. Februar 2016 beschlossene neue Programm von ALFA bestätigt diese Vermutung. Die thematische Ausgeglichenheit des Gründungsprogrammes hat sich insofern verschoben, als dass das Kapitel zur Wirtschaftspolitik mit 20 Seiten doppelt so lang ist wie das nächstlängere. Das Kapitel Wirtschaftspolitik beginnt mit Haushalts- und Steuerpolitik. Es finden sich nun im Programm die oben erwähnten Forderungen nach Abschaffung der Erbschafts- und Vermögenssteuer sowie darüber hinaus der Abschaffung bzw. Umwandlung der Gewerbe- und der KFZ-Steuer (ALFA 2016: 44 & 46). Eine grundlegende Reform der Einkommenssteuer nach dem „Kirchhoff-Modell“ des Stufentarifs sowie eine Reduzierung der Ermäßigungstatbestände in der Umsatzsteuer werden favorisiert (ebd.: 44-45). Die aktuelle Mindestlohnregelung wird abgelehnt (ebd.: 50-51). Das Kapitel zur Umweltpolitik, im Gründungsprogramm noch Topthema, ist thematisch ganz nach hinten sortiert. Zuvor widmet sich ALFA im Rahmen der Energiepolitik auch umweltpolitischen Fragen und fordert „den deutschen Atomausstieg vor dem Hintergrund neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Fortschritte zu überprüfen.“ Interessanterweise setzt ALFA in der Umweltpolitik auf einen einheitlichen europäischen Standard (ebd.: 79). Grundsätzlich sieht ALFA die EU als „eine Union souveräner Staaten“, favorisiert Subsidiarität und lehnt „überflüssige Harmonisierung“ ab (ebd.: 14). Das neu beschlossene Programm von ALFA äußert sich ausführlicher als zuvor konkret zu den Politikfeldern, die als europäische Aufgaben angesehen werden. Diese sind vor allem der Binnenmarkt, die Wettbewerbskontrolle, der internationale Handel, grenzübergreifende Infrastrukturprojekte sowie die schon angesprochene Energie- und Umweltpolitik (ebd.: 16-17). Die Auflösung des EURO-Währungsgebietes ist wie schon bei der AfD-Gründung 2013 nun auch eine ALFA-Kernforderung:

„Die Währungsunion ist deshalb aufzulösen oder auf eine kleinere Kernwährungsunion der unzweifelhaft stabilitätsorientierten Mitgliedsländer zurückzuführen... Sollte weder eine Auflösung der Währungsunion noch ihre Reduktion auf wenige stabilitätsorientierte Länder durchsetzbar sein, darf auch

<sup>16</sup> europeanreform.org/index.php/site/mission, zuletzt abgerufen am 30.1.2016.

<sup>17</sup> Interview in der Augsburger Allgemeinen vom 20.7.2015, www.augsburger%adallgemeine.de/politik/Bernd%ADLucke%ADrechnet%ADab%ADPutin%ADFreunde%ADsollen%ADbei%ADder%ADAfD%ADbleiben%ADid34864922.html, zuletzt abgerufen am 2.2.2016.

<sup>18</sup> ALFA PM Lucke vom 29.1.2016.

<sup>19</sup> ALFA PM Henkel vom 27.1.2016.

<sup>20</sup> ALFA PM Lucke vom 8.2.2016 und ALFA PM Starbatty vom 27.1.2016.

ein einseitiger Ausstieg Deutschlands aus dem Euro und eine Wiedereinführung der D-Mark kein Tabu sein.“ (ebd.: 19).

Recht ausführlich ist auch das Kapitel „Geistiges Leben“. ALFA befürwortet das dreigliedrige Schulsystem und lehnt eine verordnete gendergerechte Sprache ab (ebd.: 33-35). Ein Unterkapitel behandelt Pressefreiheit und Medienpolitik. ALFA sieht faktische „Einschränkungen der Meinungsfreiheit. Vor allem in Fragen der Zuwanderungspolitik“ (ebd.: 40). Dabei betont ALFA selbst den Unterschied von Asyl- und Zuwanderungspolitik (ebd.: 19). Asyl sei nach den jeweiligen kommunalen Kapazitäten zu gewähren (ebd.: 21), die Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen mit einem Gesetz zu regeln (ebd.: 22). Sozialpolitisch setzt sich ALFA vor allem für die finanzielle Förderung von Familien ein (ebd.: 43 & 51 & 65-67). Ein nationaler Rentenversicherungsfonds soll die Probleme in der Altersvorsorge lösen (ebd.: 69). In der Gesundheitspolitik möchte ALFA die DRG-Pauschalen abschaffen und eine Grundversorgung einführen (ebd.: 73-74). Neben dieser Präzisierung und Akzentverschiebung gegenüber dem Gründungsprogramm fällt der stellenweise aggressivere Tonfall auf. Das neu beschlossene Parteiprogramm tritt insbesondere gegenüber den etablierten Parteien offensiver auf. Es dominiert Anti-Parteienrhetorik. In der Präambel heißt es nun: „ALFA fordert [...] ein Aufbrechen der alles dominierenden Parteienherrschaft“ (ebd.: 7), später wird von „ausufernden Machtansprüchen der Parteien“ (ebd.: 24) gesprochen. Den etablierten Parteien und nicht dem gesellschaftlichen Wandel werden die Probleme des aktuellen Schulsystems sowie des Familienzusammenhaltes angerechnet (ebd.: 35 & 65). Demokratie und Rechtsstaat seien nicht mehr in vollem Umfang gewährleistet, weil die Regierung den Willen des Volkes ignoriere (ebd.: 7). In der Gesamtbetrachtung ist das neue Parteiprogramm von ALFA nicht mehr so moderat wie das Gründungsprogramm. In der obigen räumlichen Analyse des deutschen Parteiensystems würde es vermutlich ökonomisch den AfD-Leitlinien von 2014 bei einer zugleich leicht gesellschaftspolitisch konservativeren Position entsprechen. ALFA ist nicht mehr so nahe an der aktuellen Position der Union positioniert.

Das Profil von ALFA erscheint derzeit insgesamt wie das einer klassisch konservativen Partei, ähnlich der britischen Konservativen, bei denen wirtschaftsliberale Positionen, Freihandelsphilosophie, nationalstaatliche Souveränität und Betonung der traditionellen Familie Hand in Hand gehen. Es schimmert durchaus

ein ähnliches Staatsverständnis wie bei Burke hindurch, der die Familie als Grundlage des organischen Wachstums der bürgerlichen Gesellschaft und der Nation darstellt (Burke 1967 [1794]: 357). Aber ALFA widerspricht ebenso wie die heutigen britischen Tories an entscheidenden Stellen dem klassischen Konservatismus bei Burke, der durchaus staatlich-paternalistisches Verhalten zum Schutz des Einzelnen vor selbstschädigendem Verhalten empfahl (ebd.: 137-138). Dazu gesellt sich eine Präferenz direktdemokratischer Instrumente und tiefgehendes Misstrauen gegenüber der Parteiendemokratie.

### **Diskussion: Auswirkungen auf das deutsche Parteiensystem**

Das aktuelle ALFA-Parteiprogramm kann insgesamt als konservativ-national-wirtschaftsliberales Programm gekennzeichnet werden. Es stellt eine gesellschaftspolitisch konservative Spielart des Thatcherismus vor dem Hintergrund des politischen Systems Deutschlands dar. Die Frage, inwieweit die AfD nach dem personellen Aderlass seit dem Sommer 2015 jetzt eine rechtspopulistische oder rechtsextreme Partei sei, stellt sich nach der vorangegangenen Analyse so nicht. Tatsächlich war die AfD vor dem Bruch schon im Sommer 2015 weit rechts positioniert. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob diese Positionierung direkter Ausfluss einer extrem rechten Ideologie war oder schlicht das Ergebnis des Versuches unterschiedlicher Flügel der Parteispitze extreme Parteimitglieder auf ihre Seite zu ziehen. Die Antwort auf diese Frage würde uns zugleich einen Hinweis darauf geben, inwieweit ALFA tatsächlich der nicht-populistische, nicht-rechtsextreme Neuanfang der AfD ist. Zu diesem Zeitpunkt können wir uns nur auf Indizien zur Herleitung einer besten Erklärung stützen. Auf den ersten Blick erscheint das ALFA-Gründungsprogramm in der Tat als moderat. Es ist programmatisch ausgeglichen, wenn auch konservativ und ungefähr dort zu verorten, wo die CDU in der Vergangenheit phasenweise zu finden war. Die öffentlichen Bekenntnisse von Lucke und Henkel sowie der dem ALFA-Grundsatzprogramm vorangestellte Verhaltens- und Wertekatalog bestätigen diesen Eindruck.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Henkel in ZEIT ONLINE „Ich fühle mich verpflichtet, alles zu tun, um zu verhindern, dass diese AfD Fuß fasst, so wie sie heute dasteht. Und da ist ALFA ein Mittel. Das ist für mich auch eine Art, ich will mal sagen: Korrektur dessen, was ich mitgeholfen habe anzurichten.“, Quelle: ZEIT Online vom 30.12.2015, [www.zeit.de/2015/51/hans-olaf-henkel-afd-hamburg-buehnenredner-kampf](http://www.zeit.de/2015/51/hans-olaf-henkel-afd-hamburg-buehnenredner-kampf), zuletzt abgerufen am 2.2.2016.

Dagegen spricht, dass auch schon unter Lucke die AfD sich extrem positionierte, neben der Eurokritik gezielt innenpolitische Themen auf die Agenda setzte, Lucke selbst in der Anfangsphase sich in Wahlkämpfen populistischer Stilmittel bediente und der Prozess der Radikalisierung unter ihm nicht gestoppt werden konnte. Die Verwendung populistischer Stilmittel erfolgte dabei nicht zufällig. Gauland und Lucke bezogen sich auf Martin Luther und rühmten sich, dem „Volk aufs Maul“ zu schauen.<sup>22</sup> Programmatisch stellt lediglich das Bekenntnis zum Freihandel und TTIP eine wirklich unüberwindbare inhaltliche Kluft zwischen AfD und ALFA dar. In zunehmendem Maße ist dies auch hinsichtlich unterschiedlicher Auffassungen bezüglich der Notwendigkeit von Umverteilung der Fall. Dabei ist die moderate Grundhaltung des von der AfD zu ALFA gewechselten Personals durchaus glaubhaft. Sie haben sich im innerparteilichen Streit klar für eine sachorientierte, konstruktive Opposition ausgesprochen und lehnten einen auch nur temporären Anti-Systemcharakter ab (Franzmann 2016).

ALFA hat sich zwar einerseits als eine konservativere Alternative zur Union aufgestellt. Sie verfügt jedoch in den für konservativ orientierte Wähler gesellschaftspolitisch relevanten Gebieten im Gegensatz zur AfD über keine Themenführerschaft. Zugleich ist ALFA auch eine konservative Ausgabe der FDP. In ökonomischen Themen ist sie ähnlich wie die FDP positioniert, nur stellenweise radikaler. Bei den Bundestagswahlen konnte die AfD um Lucke schon bei Mittelständlern mit dieser Ausrichtung punkten (Niedermayer 2015). ALFA verfügt über einen wissenschaftlichen Beirat durchaus angesehener Ökonomen. Nicht nur durch die fast vollständige Personengleichheit wird sie die Kompetenz für die marktwirtschaftlich orientierte Politik für sich beanspruchen. Der Slogan „Stoppt Merkel“ aus der Anfangszeit könnte somit in der Realität eher in ein Programm zur Verhinderung eines FDP-Comebacks münden. Konsequenterweise startete ALFA Formen der Negativkampagnen gegen die FDP. Henkel griff vor dem FDP-Dreikönigstreffen die FDP direkt an: „die FDP war maßgeblich an der Zerstörung des Maastricht-Vertrages beteiligt, sie ist treibende Kraft bei der Aushöhlung der Eigenverantwortung nationaler Parlamente zugunsten einer maßlosen Zentralisierung in Brüssel“ (ALFA PM 5.1.2016). Der Ökonom Roland

<sup>22</sup> Gastbeitrag von Alexander Gauland im Tagesspiegel vom 3.12.2013, [www.tagesspiegel.de/meinung/andere-meinung/alter-native-fuer-deutschland-dem-volk-aufs-maul-schauen/9156064.html](http://www.tagesspiegel.de/meinung/andere-meinung/alter-native-fuer-deutschland-dem-volk-aufs-maul-schauen/9156064.html), zuletzt abgerufen am 15.2.2016; zur Berichterstattung im SPIEGEL über AfD interne E-Mails von Bernd Lucke, DER SPIEGEL vom 17.1.2015, [www.spiegel.de/spiegel/print/d-131355078.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-131355078.html).

Vaubel, Mitglied des wissenschaftlichen Beirates von ALFA, griff in einem Blogbeitrag ebenfalls die FDP an. Er unterstellt ihr eine Partei von „Zentralisierer[n] und Harmonisierer[n]“ zu sein und die Idee der Subsidiarität zu vernachlässigen.<sup>23</sup> Das im Februar beschlossene Parteiprogramm erwähnt sogar die FDP explizit als Urheber der Umsatzsteuervergünstigung für Hoteliers (ALFA 2016, S. 45). Eine solche Form der Negativkampagne ist für Grundsatzprogramme eher ungewöhnlich. Die EP-Abgeordneten von ALFA sind auf europäischer Ebene Mitglied der „Freedom of Choice“, eine von einem finnischen Liberalen gegründete parteiübergreifende eurokritische Vereinigung (ALFA PM 7.12.2015).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht kann die ALFA-Gründungsprogrammatik trotzdem nicht als eine Spielart des Liberalismus gekennzeichnet werden. Giovanni Sartori (2006: 363-369) wies darauf hin, dass häufig ökonomischer *Liberismus* mit politischem Liberalismus verwechselt würde. Ein solcher *Liberismus* wird von ALFA und wurde bereits zuvor von der AfD propagiert. Im klassischen, politischen *Liberismus* steht die Meinungsfreiheit des Individuums im Mittelpunkt (Hayek 1959: 591). Zu ihrer Verwirklichung bedarf es nach Ansicht des Liberalismus der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft (ebd.). Ohne ökonomische Freiheit kann es nach Überzeugung des Liberalismus keine gesellschaftliche Freiheit geben. Diese Argumentation kommt am deutlichsten in Mills Werk „On Liberty“ zum Ausdruck (1969 [1859]). Logisch kann nur die Meinungsfreiheit am Anfang liberalen Denkens stehen. Aus der Meinungsfreiheit folgt die Handlungsfreiheit, aus der Handlungsfreiheit die Vereinigungsfreiheit sowie die wirtschaftliche Freiheit (ebd.). Die umgekehrte Beziehung funktioniert logisch nicht. Aus der wirtschaftlichen Freiheit folgt eben logisch zwingend weder Handlungs- noch Meinungsfreiheit. Wirtschaftliches Handeln ist nur frei im Rahmen der allgemeinen Handlungsfreiheit und vor der Handlung steht die Originalität des Individuums, die sich wiederum nur unter der Bedingung der Meinungsfreiheit entfalten kann (ebd.: 64-75). Daher liegt im klassisch-bürgerlichen Liberalismus die zentrale, prioritäre Betonung auf der Meinungsfreiheit als logischer Ausgangspunkt jeder wirklich liberalen Ideologie, weshalb auch Sartori (2006: 369) zum Schluss kommt, den Wirtschaftsliberalismus nicht zum klassischen Liberalismus zu zählen. War zu Lebzeiten von Hayek der Irrglaube verbreitet, dass gesellschaftlicher Liberalismus ohne ökonomischen Libe-

<sup>23</sup> [ALFA-bund.de/blog/vaubel-drei-erscheinungsformen-des-liberalismus](http://ALFA-bund.de/blog/vaubel-drei-erscheinungsformen-des-liberalismus), zuletzt abgerufen am 15.2.2016.

ralismus zu haben sei, scheint jetzt der umgekehrte Irrtum verbreitet: der Glaube, dass alleine ökonomische Freiheit auch gesellschaftliche Freiheit garantiere. Dem *Liberismus*, sofern er vollkommen losgelöst von gesellschaftspolitisch liberalen Vorstellungen vorgetragen wird, fehlt es an der argumentativen Eleganz sowie logischen Stringenz, wie sie Mill für den klassischen Liberalismus entwickelte. Dies gilt im Grunde für jede Form von Bindestrich-Liberalismus, also auch einem wie immer gearteten Wohlfahrtsliberalismus (vgl. Sartori 2006: 372). Nun mag die Kategorie der logischen Stringenz nur für den Politikwissenschaftler von Interesse sein. Politisch ist es natürlich nicht verboten, eine Partei mit einem nationalstaatlich orientierten Wirtschaftsliberalismus konservativer Prägung als Kernideologie zu begründen. Es ist dann aber eine konservative Partei, ähnlich wie die britischen Tories, und eben keine liberale Partei. Die logische Leerstelle können AfD und ALFA über die Adressierung unterschiedlicher politischer Ebenen füllen. Bei ALFA ist es der international maximalst wettbewerbsfähig zu haltende Nationalstaat, der die Idee des Wirtschaftsliberalismus in die Praxis umzusetzen hat. Dies wird als liberale Subsidiarität interpretiert. Somit werden die Widersprüchlichkeit von Nationalstaat und Freihandel in der Programmatik von ALFA dialektisch zu einer Synthese zusammengeführt. Bei der AfD kommen kulturalistische Begründungen des Nationalstaates hinzu, die wiederum nicht gut mit Freihandelüberlegungen kombinierbar sind.

Eine zunehmende Verengung der ALFA-Programmatik auf solche ökonomischen Konzepte würde tatsächlich zu einer „dünnen“ Ideologie führen. Die Frage für die Zukunft wird sein, inwieweit ALFA sich ein elaboriertes gesellschaftspolitisches Programm gibt, das die sich wieder abzeichnende Dominanz ökonomischer Themen ausbalanciert. Kann wirklich ausgeschlossen werden, dass dies nicht wieder über einen populistischen Diskurs erfolgt, zumal ALFA wie gesehen ein starkes Misstrauen gegenüber der Parteiendemokratie hegt? Im aktuellen Wahlwerbespot zu den Landtagswahlen pflegt ALFA das Protestimage und empfiehlt sich für alle, „die es satt haben“. Gemeint ist hier die Sättigung mit dem „Einheitsbrei“ der etablierten Parteien, denen zugleich extrem rechte Positionen auch nicht schmecken.<sup>24</sup> Dieser Werbespot ist nicht weiter entfernt von dem, was wir von anderen europäischen Populisten gewohnt sind. Er mag aber auch so angelegt sein, um gezielt potentielle Wähler der AfD für ALFA zu gewinnen.

<sup>24</sup> [www.youtube.com/watch?v=RpSoslUp3M](http://www.youtube.com/watch?v=RpSoslUp3M), zuletzt abgerufen am 20.2.2016.

## Etablierungsursachen für die Parteien rechts der Union

Die drohende Etablierung mindestens einer Partei rechts jenseits der Union im deutschen Parteiensystem kann durchaus auf ein verändertes Verhalten der Unionsparteiführung zurückgeführt werden. Dabei sind für die CDU die vergleichsweise mittigen Positionen nicht unbedingt untypisch. Solche Positionen haben Christdemokraten in Europa häufig inne (Frey 2009). Vielmehr galt offenkundig das Verhindern des Aufkommens einer Partei rechts der Union nicht mehr das Hauptaugenmerk. Dieses Diktum bedeutete ja in der alten westdeutschen Bundesrepublik auch, im Zweifel Wählerwanderungen zu FDP und SPD eher in Kauf zu nehmen als Abwanderungen nach rechts. Entsprechend fanden national-konservative Positionen immer wieder Unterschlupf in CDU und CSU. Dies ist unter Merkel definitiv nicht mehr in der früheren Konsequenz der Fall. Was aber auch unter einem anderen Kanzler und CDU-Vorsitzenden wie Helmut Kohl der Fall gewesen wäre, ist sicherlich die Stützung der EURO-Rettungspolitik. Einen solchen Gründungsanlass gab es nun erstmalig mit der EURO-Krise. Mit dem Image der ökonomischen Kompetenz konnte die AfD mit dem Parteisprecher Lucke als moderater Türöffner für extremere Positionen dienen (Art 2011; Arzheimer 2015). Das zuvor in Westdeutschland geltende Tabu der Formulierung von Anti-Systempositionen, welche die Etablierung rechtspopulistischer Parteien trotz günstiger Rahmenbedingungen jahrzehntelang verhinderte (Decker/Hartleb 2006), wurde gebrochen. Auch wenn AfD und ALFA nicht auf den ersten Blick als typische Repräsentanten von für den Rechtspopulismus anfälligen Modernisierungsverlierern gelten können (Betz 1994; Kitschelt/McGann 1995; Spier 2006), lässt sich ihre Programmatik als Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung lesen. Die Antwort von ALFA ist die Herstellung eines maximalst wettbewerbsfähigen Nationalstaates. Der EURO und seine Rettungspakete sind aus diesem Blickwinkel schlicht eine Bürde, die den einen Staaten Ressourcen für den Wettbewerb und den anderen Staaten die Anreize zur Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit nehmen. So erklären sich auch die Grünen als zentrales Feindbild. Deren Technikskepsis wird ebenfalls als ein potentielles Wachstumshemmnis identifiziert. Zwar erscheint für ALFA auf bundespolitischer Ebene derzeit die parteipolitische Konkurrenz zu groß. Aber auf europäischer Ebene könnte sie weiterhin attraktiv für unionsaffine Wähler sein, die die Eurorettungs- sowie Einwanderungspolitik der Regierung Merkel nicht mittragen. Bei der um ein Großteil der

Ökonomen befreiten AfD kommen zudem Sorgen um den Erhalt der nationalen Identität sowie wohlfahrtsschauvinistische Überlegungen hinzu. Die AfD ähnelt hier am ehesten rechtspopulistischen Parteien im europäischen Ausland, die sich auf einer kulturellen Konfliktachse gegen kosmopolitische Einstellungen positionieren (Bornschiefer 2010). Die extremste Opposition gegen den Kosmopolitismus, ja im Grunde gegen die offene Gesellschaft an sich formuliert die PEGIDA-Bewegung. Die sich dort äussernden extremen Ressentiments steigern sich zur vollpopulistischen Weltverschwörungsideologie und speisen sich dabei nach Vorländer et al. (2016) vorwiegend aus der Angst vor einem regionalen Identitätsverlust. Das Aufkommen der AfD mag hier ebenfalls der Türöffner zum öffentlichen Bekenntnis zu diesen Positionen gewesen sein (ebd.). Ihre Persistenz verdankt sie vermutlich in einem nicht geringem Ausmaß einer politisch-kommunikativen Katastrophe, nämlich zum Höhepunkt der Flüchtlingskrise dem Merkel Ausspruch „Wir schaffen das.“ Was wohl als Ausdruck des Bekenntnisses zur christlichen Nächstenliebe und der offenen Gesellschaft gedacht war, wurde als Konstatierung einer grenzenlosen Gesellschaft aufgenommen. Eine offene Gesellschaft im Sinne Poppers (1945) ist aber niemals eine grenzenlose Gesellschaft, weder im Inneren noch im Äusseren. Sowohl im Inneren als auch im Äusseren hat sie klare Grenzen gegenüber den Anhängern geschlossener Gesellschaften. Wie diese Grenzen zu ziehen sind, wird eine der Kernaufgaben der Politik in den kommenden Jahren sein.

Nun sind langfristig AfD und ALFA nicht ausschließlich ein Problem der Union. Kurzfristig wird die AfD absehbar durch die Themenführerschaft bezüglich restriktiver Flüchtlingspolitik und der Formulierung gesellschaftspolitisch konservativer Positionen der Union, aber auch in geringerem Ausmaß allen anderen Parteien Wählerstimmen abspenstig machen. Sollte bis zur Bundestagswahl die Flüchtlingskrise thematisch in den Hintergrund treten, muss mit einer Rückkehr dieser temporären Protestwähler zur Union gerechnet werden. Zumindest für Westdeutschland erscheint derzeit die Attraktivität für eine erklärtermaßen Anti-System-Partei zu stimmen innerhalb der für die Union potentiell erreichbaren Wählerschaft als gering. In Ostdeutschland sieht das durchaus anders aus. Zwei Szenarien wären dann denkbar: Entweder wird die AfD programmatisch deutlich moderater, gibt ihre relationale Anti-System-Position auf und folgt im gewissen Sinne ihren westdeutschen Landtagswahlwählern mit dem Ziel, diese an sich zu binden. Oder die AfD radikalisiert

sich weiter, geriert sich weiter als Anti-Systemkraft und wird endgültig zu einer rechtsradikalen Partei. In beiden Szenarien könnte sie sich durchaus mittelfristig in einigen Landtagen in Ost- wie in Westdeutschland etablieren.

### **Ausblick: Die Gefahr einer populistischen Spirale?**

Die deutsche Parteiendemokratie sowie die deutsche Öffentlichkeit werden in den kommenden Jahren in dreifacher Weise herausgefordert. Zum einen ist eine Verstärkung der PEGIDA-Bewegung zu erwarten. Sie formuliert eine dezidiert anti-pluralistische, vollpopulistische Weltanschauung mit starken Bezügen zur Verschwörungstheorie. Anhänger einer solchen Weltanschauung sind nur schwer über sachorientierte Diskurse zu erreichen. Zum zweiten hat sich die AfD als eine Partei mit einer komplementär-populistischen Ideologie etabliert. Ihre Kernideologie ist der Konservatismus. Die Selbstdefinition einiger AfD-Protagonisten als PEGIDA-Partei ist ein klarer Hinweis darauf, dass der Populismus nicht mehr nur reine Rhetorik ist. Sie ist Ausfluss einer relationalen Anti-System-Haltung und eines nicht pluralistischen Weltbildes. Zum dritten hat sich ALFA auf europäischer Ebene im Verbund mit anderen europäischen Bewegungen als relationale Anti-EU-Partei positioniert. Sowohl im Gründungs- als auch im aktuellen Parteiprogramm formuliert ALFA zwar keine komplementär-populistische Programmatik. Nur bei Ausblendung der europäischen Ebene erscheint zunächst keine populistische, relationale Anti-Systempositionierung vorzuliegen. Sie pflegt eine Anti-Parteien-Rhetorik, opponiert klar gegen das aktuelle Institutionensystem der EU und strebt eine Rückkehr zu einer Art EU an, die den früheren Bildern de Gaulles „des Europas der Vaterländer“ sowie aktuell der britischen Konservativen gleichen.

Momentan mag ALFA noch nicht den allzu großen Wählerrückhalt genießen. Für die landes- und bundespolitische Ebene ist dies kurzfristig auch nicht zu erwarten. Ein hohes Potential hat diese Partei aber bei Europawahlen. Sie bedient gleichermaßen eurokritische Christdemokraten wie konservative Wirtschaftsliberale. Beide Gruppen werden bei nationalstaatlichen Wahlen weiterhin für Union und FDP votieren. Bei Wahlen zum Europaparlament gilt diese Loyalität vermutlich nicht. Hier hat ALFA ein absehbar hohes Potential, sich als reine relationale Anti-Euro-Partei zu etablieren. Die besondere Herausforderung für die anderen Parteien entsteht dadurch, dass ALFA ähnlich wie zuvor die AfD eine intellektuelle Deutungshoheit über wirtschaftsliberale Posi-

tionen anstrebt. Sie stellt damit mittelfristig die FDP vor die Aufgabe, ihrerseits den Begriff des Liberalismus im Sinne des klassischen Liberalismus gegenüber einer konservativen Umdeutung zu verteidigen. Ferner droht durch das diskursive Zusammenspiel von AfD auf Bundesebene und ALFA auf europäischer Ebene eine populistische Spirale in Gang gesetzt zu werden. ALFA droht dabei wie zuvor die Ökonomen innerhalb der AfD unbeabsichtigt moderater Türöffner für extremere Positionen zu werden. So könnte ALFA auf europäischer Ebene einen Anti-System-Diskurs etablieren. Die AfD wiederum profitiert mittelbar davon, da in der Folge auch ihr Anti-System-Diskurs auf der nationalstaatlichen Bundesebene nicht mehr so ungewöhnlich wirkt. Gegenüber dem harten populistischen und zum Teil rechtsradikalen Kern der PEGIDA-Bewegung wirkt die AfD dann wiederum vergleichsweise moderat. PEGIDA selbst profitiert schließlich davon, dass durch AfD und ALFA auf bundes- und europäischer Ebene Anti-System-Diskurse etabliert werden. Die Spirale dreht sich dann weiter: Solange die AfD versucht, weiterhin sich als PEGIDA-Partei zu etablieren, wird sie sich zunehmend derer extremen Rhetorik bedienen. ALFA hat dann Anreize, wiederum die Rhetorik zu verschärfen, um ehemalige AfD-Wähler, die eine zunehmende Radikalisierung der AfD nicht mehr unterstützen wollen, als Wähler zu gewinnen. Eine solche populistische Spirale könnte dann zu einem echten Problem für die Funktionsweise der deutschen Parteiendemokratie werden, wenn in der Folge sachorientierte Auseinandersetzungen über inhaltliche Fragen nicht mehr möglich wären. Eine Parallelität von unzureichendem Diskurs bei gleichzeitiger Erschwernis der Regierungsbildung droht dann in einer blockierten Republik im rhetorischen Daueralarmzustand zu enden. Nicht die Etablierung einer Partei rechts der Union, auch nicht die Etablierung einer populistischen Partei im deutschen Parteiensystem bedroht potentiell die Funktionsweise der Parteiendemokratie. Theoretisch denkbar wäre auch eine Erhöhung der Repräsentationsqualität durch die neue Partei. Bedrohlich erscheint derzeit die Möglichkeit einer dauerhaften, sich selbst verstärkenden Spirale populistischen Diskurses.

Wie könnte eine solche Spirale des sich immer weiter selbst verstärkenden Populismus gestoppt werden? Hier kann nur spekuliert werden. Die bisherigen Erfahrungen im europäischen Ausland ergeben wenig ermutigende Vorbilder. Die Einbindung populistischer Parteien in Regierungsverantwortung scheint kein Allheilmittel zu sein, solange die Populisten von links oder rechts von innen heraus die Re-

gierung attackieren und somit erst die von ihnen selbst beklagten Funktionsstörungen der Parteiendemokratie herbeiführen. Theoretisch Erfolg versprechender erscheint eine Strategie, die bislang nicht praktiziert wurde. Die nicht-populistischen Parteien müssen schlicht wieder mehr Programmatik und Ideologie wagen. Sie müssen offensiv begründen, warum sie Anhänger einer pluralistischen Weltanschauung sind, warum Kompromisse zur Politik dazu gehören und dass solche pluralistischen, Minderheiten berücksichtigenden Politikansätze sich bislang am Ende des Tages für die gesellschaftliche Entwicklung immer am nützlichsten erwiesen haben. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass ALFA die Gründungsankündigungen wahrmacht und sich ihrerseits eindeutig auch gegen die innerparteilichen populistischen Tendenzen stemmt. Nur auf Grund der Trennung der extremeren Anhänger in der AfD ist dies aber noch nicht gewährleistet.

### Literatur

- Art, David (2011): *Inside the Radical Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arzheimer, Kai (2015): The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany? In: *West European Politics* 38 (3), 535-556.
- Betz, Hans-Georg (1994): *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, New York, St Martin's Press.
- Bornschieer, Simon (2010): The New Cultural Divide and the Two-Dimensional Political Space in Western Europe. In: *West European Politics* 33(3), 419-444.
- Burke, Edmund (1968) [1793]: *Betrachtungen über die Französische Revolution*. Aus dem Englischen übertragen von Friedrich Gentz. Zürich: Manesse Verlag.
- Decker, Frank/Hartleb, Florian (2006): Populismus auf schwierigem Terrain. Die rechten und linken Herausfordererparteien in der Bundesrepublik, in: Frank Decker (Hrsg.), *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?*, Wiesbaden, 191-215.
- Franzmann, Simon T. (2016a): *Opposition und Staat. Zur Grundlegung der Parteiendemokratie*. In: Sebastian Bukow, Uwe Jun und Oskar Niedermayer (Hrsg.) *Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, im Erscheinen.
- Franzmann, Simon T. (2016b): *Calling the ghost of populism. The tactical and the strategic Agenda of the German AfD*. Manuskript Düsseldorf.

- Franzmann, Simon T. (2015): Towards a real comparison of left-right indices: A comment on Jahn. *Party Politics* 21 (5): S. 821-828.
- Franzmann, Simon T. (2014): Die Wahlprogrammatik der AfD in vergleichender Perspektive, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung* 20, 115-124.
- Franzmann, Simon T. (2008): Programmatische Konvergenz innerhalb der westeuropäischen Parteienfamilien? Ein Vergleich von christ- und sozialdemokratischen Parteien in Europa. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 37 (1), 79-98.
- Franzmann, Simon T./Kaiser, André (2006): Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data. *Party Politics* 12 (2), 163-188.
- Frey, Timotheus (2009): Die Christdemokratie in Westeuropa: der schmale Grat zum Erfolg. Baden-Baden: Nomos.
- Hayek, Friedrich August von (1959): Liberalismus. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften* Bd. 6, 591-96.
- Hennl, Annika/Franzmann, Simon T. (2016): The effects of manifesto politics on policy change. In: Susan Scarrow, Paul Webb and Thomas Poguntke (eds.): *Organizing Representation: Political Parties, Participation, and Power* Political Party Data Base Project, Oxford University Press.
- Kielmansegg, Peter Graf (2014): Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung. Lizenzausgabe des Nomos-Verlages Baden-Baden.
- Kitschelt, Herbert (2003): Political-Economic Context and Partisan Strategies in the German Federal Elections, 1990-2002. In: *West European Politics* 26, 126-152.
- Kitschelt, Herbert/McGann, Anthony J. (1995): *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Nelson, Moira/Edwards, Erica (2006): Party Competition and European Integration in the East and West Different Structure, Same Causality. *Comparative Political Studies* March 39 (2), 155-175.
- Mill, John Stuart (1969) [1859]: *Über Freiheit*. Frankfurt, Wien: Europäische Verlagsanstalt.
- Niedermayer, Oskar (2015): Eine neue Konkurrentin im Parteiensystem? Die Alternative für Deutschland. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*. Wiesbaden: Springer VS, 175-208.
- Pappi, Franz Urban (1973): 'The West German party system'. In *Party Politics in Contemporary Western Europe*, edited by Stefano Bartolini and Peter Mair, 7-26. London: Frank Cass.
- Popper, Karl (1945): *The Open Society and its Enemies*. London: Routledge.
- Sartori, Giovanni (2006): *Demokratiethorie*. 3. Auflage. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Spier, Tim (2006): Populismus und Modernisierung. In: Frank Decker (Hrsg.): *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?* Wiesbaden: Springer VS., S. 33-58.
- Vorländer, Hans et al. (2016): *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Volkens, Andrea et. al. (2013): *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MAR-POR)*. Version 2013a. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

### Originaldokumente

- ALFA Konzept zur Flüchtlings- und Asylpolitik, <http://alfa-bund.de/wp-content/uploads/2015/09/ALFA-Asyl-FI%C3%BCchtlingpolitik-Papier.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.2.2016
- ALFA Gründungsprogramm 2015, beschlossen auf der Gründungsveranstaltung am 19.7.2015 in Kassel.
- ALFA Parteiprogramm 2016, beschlossen auf dem ALFA-Bundesparteitag am 27.2.2016 in Ludwigshafen, <http://alfa-bund.de/wp-content/uploads/2015/08/Parteiprogramm-ALFA.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.2.2016.
- AfD Leitlinien (28.05./1.05.2014): [www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/01/AfD\\_Leitlinien\\_2015\\_DE.pdf](http://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/01/AfD_Leitlinien_2015_DE.pdf), zuletzt abgerufen am 17.2.2016.

### Pressemitteilungen

- AfD, PM (22.10.2014), Offener Brief an die Mitglieder der „Alternative für Deutschland“ und ihre Unterstützer von Professor em. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty, MdEP, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der AfD, ursprünglich verfasst am 20.10.2014. [www.alternativefuer.de/2014/10/22/offener-brief-die-mitglieder-der-alternative-fuer-deutschland-und-ihre-unterstuetzer/](http://www.alternativefuer.de/2014/10/22/offener-brief-die-mitglieder-der-alternative-fuer-deutschland-und-ihre-unterstuetzer/), zuletzt abgerufen am 27.2.2016.
- AfD, PM (24.10.2014), Marcus Pretzell: Offener Brief an Joachim Starbatty zu TTIP, [www.alternativefuer.de/2014/10/24/marcus-pretzell-offener-brief-joachim-starbatty-zu-ttip-2/](http://www.alternativefuer.de/2014/10/24/marcus-pretzell-offener-brief-joachim-starbatty-zu-ttip-2/), zuletzt abgerufen am 27.2.2016.

AfD, PM (12.11.2014), Stellungnahme von Konrad Adam zu TTIP, [www.alternativefuer.de/2014/11/12/stellungnahme-von-konrad-adam-zu-ttip/](http://www.alternativefuer.de/2014/11/12/stellungnahme-von-konrad-adam-zu-ttip/), zuletzt abgerufen am 27.2.2016

AfD, PM (10.07.2015), Gauland: TTIP ist ein falsches außenpolitisches Signal, [www.alternativefuer.de/2015/07/10/gauland-ttip-ist-ein-falsches-aussen-politisches-signal/](http://www.alternativefuer.de/2015/07/10/gauland-ttip-ist-ein-falsches-aussen-politisches-signal/), zuletzt abgerufen am 27. 2.2016.

ALFA, PM (7.12.2015), ALFA Abgeordnete treten „Freedom of Choice“ bei, <http://alfa-bund.de/blog/alfa-abgeordnete-treten-freedom-of-choice-bei>, zuletzt abgerufen am 27.2.2016.

ALFA, PM (5.1.2016), Hans-Olaf Henkel warnt vor falschen Versprechen der FDP, <http://alfa-bund.de/blog/hans-olaf-henkel-warnt-vor-falschen-versprechen-der-fdp>, zuletzt abgerufen am 27.2.2016.

ALFA, PM Henkel (27.1.2016), Fatale Bestrafung von Leistung – ALFA fordert die Abschaffung der Erbschaftssteuer, <http://alfa-bund.de/blog/fatale-bestrafung-von-leistung-alfa-fordert-die-abschaffung-der-erbschaftsteuer>, zuletzt abgerufen am 27.2.2016.

ALFA, PM Starbatty (27.1.2016), Die Transferunion rückt näher – Joachim Starbatty kritisiert Pläne einer europäischen Arbeitslosenversicherung, <http://alfa-bund.de/blog/die-transferunion-rueckt-naeher>, zuletzt abgerufen am 27.2.2016.

ALFA, PM Lucke (29.1.2016), Griff in die ungesetzliche Mottenkiste – ALFA lehnt Wiedereinführung der Vermögenssteuer entschieden ab, <http://alfa-bund.de/blog/griff-in-die-ungesetzliche-mottenkiste-alfa-lehnt-wiedereinfuehrung-der-vermoegenssteuer-entschieden-ab>, zuletzt abgerufen am 27.2.2016.

ALFA, PM Lucke (8.2.2016), Lucke: Freibrief zur Transferunion, <http://alfa-bund.de/blog/lucke-freibrief-zur-transferunion>. Zuletzt abgerufen am 27.2.2016.

## Pegida im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Keine andere soziale Bewegung hat in Deutschland innerhalb einer so kurzen Zeit einen derartigen Aufschwung erlebt und sich in ihrem Dauerprotest zu etablieren vermocht wie Pegida. Seit mehr als ein- einhalb Jahren versammeln sich in Dresden (nahezu) jeden Montag Tausende von Menschen, um ihren Protest kundzutun. Von den Rednern werden die Gefahren des Islams, der Flüchtlingszuwanderung und der Asylpolitik beschworen. Und auf Seiten der Teilnehmer wird einer symbolisch stark aufgeladenen Atmosphäre gehuldigt, zu der wiederholte, kollektiv vorgetragene Rufe (wie „Merkel muss weg“ oder „Lügenpresse“) wie auch das symbolträchtige Tragen von Fahnen und nationalen Emblemen gehören.

Waren es zu Beginn, am 20.10.2014, gerade mal 350 Personen, die sich zum Protest einfanden, waren es zwei Monate später bereits 17.500 und am 12.01.2015 – dem Höhepunkt der Bewegung mit der größten Zahl an Protestteilnehmern – womöglich gar bis zu 25.000.<sup>2</sup> Doch diese Hochphase war von kurzer Dauer. Interne Querelen in der Organisation des Protests und andere Einflüsse ließen die Zahl der Teilnehmer fallen: auf Werte, die zeitweise bei unter 2.000 lagen. Nicht wenige Beobachter haben gemeint, das Ende von Pegida sei bereits eingeleitet.

„Das ist der Anfang vom Ende der Pegida-Bewegung“, meinte Hajo Funke (Focus Online 28.01.2015), nachdem Lutz Bachmann – die zentrale Figur des Protests – Ende Januar 2015 wegen eines Hitler-Selfies (vorübergehend) von der Leitung zurückgetreten war. Wenig später verkündete der Spiegel, nach der Abspaltung des gemäßigeren Flügels um Kathrin Oertel: „Pegida steht vor dem Aus ... Pegida ist Geschichte“ (Spiegel Online 10.02.2015). Doch die Prognosen eines baldigen Endes erwiesen sich als

allzu optimistisch – Demonstrationen fanden weiterhin, wenn auch mit kleinerer Teilnehmerzahl, statt. Gleichwohl blieb auch weiterhin die Vorstellung bestehen, dass Pegida auf Dauer wenig Überlebenschancen hätte, weniger aufgrund interner Zersplitterung als aufgrund von Ermüdungserscheinungen. Die Aufbruchphase sei vorbei. „Heute ist Pegida vor allem eines: langweilig“, heißt es im Juli 2015 in einem Zeitungsbericht. „Es scheint niemand mehr so wirklich zu interessieren“ (Kalitz 2015).

Der vermeintliche Niedergang jedoch blieb aus: Die Teilnehmerzahlen stiegen nach einer Phase der Stagnation im Herbst 2015 wieder an und erreichten am 19.10.2015 – dem Jahrestag der Bewegung – mit 15.000 bis 20.000 fast wieder das Niveau vom Januar des Jahres. Seitdem ist die Zahl der Teilnehmer wieder gesunken und hat sich auf rund 3.000 bis 6.000 Personen eingependelt. Höhere Zahlen sind bei einzelnen Veranstaltungen mit herausgehobenem symbolischem Wert – wie am 06.02.2016 (gedacht als europaweiter Protesttag, mit 8.300 bis 9.200 Teilnehmern in Dresden) – zwar noch möglich. Aber sie sind nicht die Regel. Von einem Niedergang von Pegida ist nichts zu erkennen, aber auch von keiner kontinuierlichen Ausweitung des Protests.<sup>3</sup>

Wie stellt sich die Situation auf Seiten der Teilnehmer unter diesen Umständen dar? Die meisten Publikationen, die ausführlichere Informationen zu Pegida bieten, stützen sich auf Befragungen, die am 12. Januar 2015 – der Kundgebung mit der bislang größten Teilnehmerzahl – durchgeführt wurden (Vorländer et al. 2015, 2016, Geiges et al. 2015, Rucht et al. 2015; dazu vgl. auch Reuband 2015a). Zwei Wochen später kam es zu einer Erhebung durch Werner J. Patzelt, zwei weitere von ihm folgten im April und Mai (Patzelt 2015a, b). Letztere in einer Zeit, in der sich Pegida in einer Phase der Stagnation befand und zeitweise nicht mehr als 1.500 Personen zu mobilisieren vermochte. Seit diesem Tiefpunkt hat sich die Bewegung wieder erholt, ist die Zahl der Teilnehmer wieder gestiegen. Und damit wird auch die Frage nach dem sozialen und politischen Profil der Teilnehmer erneut aufgeworfen.

Im Folgenden soll der Frage auf der Basis einer neueren Befragung nachgegangen werden. Sie wurde von uns am 14. Dezember 2015 durchgeführt, auf der 54. Kundgebung seit Beginn der Proteste, mit zwischen 5.400 und 5.800 Teilnehmern (Durchge-

<sup>1</sup> Der Autor ist Professor für Soziologie (em.), Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Es handelt sich um Schätzungen der Polizei. Dieter Rucht und sein Team haben die Zahl auf 17.000 beziffert (Rucht et al. 2015). Seit dem 27.04.2015 bieten die sorgfältig ermittelten Schätzungen der Studentengruppe „Durchgezählt“ die beste Basis für Aussagen über Teilnehmerzahlen und deren Entwicklung. Zur angewandten Methodik siehe Pravermann und Poppe (2015) sowie Durchgezählt (2015a).

<sup>3</sup> Eine Übersicht über die Entwicklung der Teilnehmerzahlen findet sich sowohl im Wikipedia-Eintrag zu Pegida als auch in aktuellen Zusammenstellungen der Studentengruppe „Durchgezählt“ (2015a).

zählt 2015b).<sup>4</sup> Fünf Fragestellungen sollen behandelt werden: (1) Welcher Art ist die soziale Dynamik des Protests? Welche sozialen Bezüge werden aktiviert? (2) Woher kommen die Teilnehmer? Welche sozialen Merkmale sind für sie typisch? (3) Wie stufen sie sich in ihrem Selbstverständnis auf der Links-Rechts-Dimension politischer Orientierung ein? (4) Welche Änderungen haben sich in der Links-Rechts-Selbsteinstufung ergeben? (5) Welchen Stellenwert haben die etablierten Parteien und welchen die AfD? Welche Parteien werden als Wahloption betrachtet?

## 2. Methodisches Vorgehen

Empirische Grundlage ist eine Befragung von 331 Teilnehmern. Die Befragung erfolgte schriftlich-postalisch und weicht damit methodisch von den früheren Erhebungen ab, die face-to-face oder online durchgeführt wurden (lediglich das Göttinger Institut für Demokratieforschung setzte kurz zuvor ebenfalls einen schriftlichen Fragebogen ein, vgl. Finkbeiner et al. 2016a). Vorteil schriftlich-postalischer Erhebungen ist, dass sie im Vergleich zu face-to-face Befragungen anonym sind und man – insbesondere bei Vor-Ort Demonstrationsbefragungen – einen längeren Fragebogen einsetzen kann. Vorteil gegenüber Online-Befragungen ist, dass man auch Personen ohne Internetzugang einbeziehen kann und die Teilnehmerate üblicherweise höher ausfällt (vgl. Reuband 2014).

Angestrebt war eine systematische Randomauswahl. Der dabei präferierte Auswahlrhythmus orientierte sich an der Zahl der auszugebenden Fragebögen, der erwarteten Teilnehmerzahl und der Kooperationsrate im Verlauf der Erhebung.<sup>5</sup> Positioniert waren die Interviewer (ähnlich wie bei Vorländer et al. 2015) an

den Zugangswegen zur Veranstaltung. Wie zu erwarten war, konnte das systematische Auswahlprinzip in der Praxis nur in Teilen realisiert werden. Besonders die Tatsache, dass kurz vor Beginn der Veranstaltung ein massiver Andrang der Teilnehmer stattfindet und diese z.T. in Gruppen mit eigener Dynamik auftreten, erschwerte die Einhaltung. Eine einseitige Bevorzugung spezifischer Personengruppen kann seitens der Interviewer jedoch ausgeschlossen werden.

Eingesetzt waren neun Interviewer – sechs Studenten der TU Dresden<sup>6</sup>, drei der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Sie alle hatten zu einem früheren Zeitpunkt eine ausführliche Interviewerschulung durchlaufen und verfügten über Erfahrungen mit der Kontaktaufnahme und Durchführung mündlicher Befragungen (die Dresdner Studenten mit face-to-face Befragungen bei Pegida, die Düsseldorfer mit bundesweiten CATI-Telefonbefragungen). Für die Kontaktaufnahme waren ihnen allgemeine Regeln und Argumentationslinien vorgegeben, aber es war jedem überlassen, diese je nach den Erfordernissen abzuwandeln und an die Situation anzupassen. Derartige flexibel gehaltene Vorgehensweisen haben sich bei der Durchführung von Bevölkerungsbefragungen als sinnvoll erwiesen (vgl. auch Snijders et al. 1999).

Der Fragebogen war zusammen mit einem Anschreiben und Rücksendeumschlag („Porto zahlt Empfänger“) in einem DIN A5 Umschlag enthalten, der mit der Aufschrift „Pegida in Dresden“ und einem Abbild der Silhouette von Dresden versehen war. Rund zwei Drittel der angesprochenen Teilnehmer nahmen den Fragebogen entgegen. Die anderen verweigerten explizit (indem sie eine Verweigerung aussprachen) oder implizit (indem sie wortlos weitergingen). Insgesamt war die Atmosphäre, auch unter den Verweigerern, entspannt. Von nennenswerten aggressiven Reaktionen gegenüber den Interviewern kann nicht gesprochen werden.<sup>7</sup> Die Tatsache, dass die endgültige Entscheidung für oder gegen die Befragung auf einen späteren Zeitpunkt verlagert wurde – weil man

<sup>4</sup> Die Thematik wurde nahezu zeitgleich zu unserer Untersuchung erneut aufgenommen vom Göttinger Institut für Demokratieforschung am 30.11.2015 (zwei Wochen vor unserer Befragung, dazu vgl. Finkbeiner et al. 2016a) sowie – wenig später – von Werner J. Patzelt von der TU Dresden am 25.01.2016 (vgl. Patzelt 2016; dazu vgl. auch Patzelt und Klose 2016). Eine weitere Erhebung von uns erfolgte am 06.02.2016 (Ergebnisse liegen derzeit noch nicht vor). Unsere eigenen Erhebungen wurden dankenswerterweise gefördert von der „Gesellschaft von Freunden und Förderern der Universität Düsseldorf“.

<sup>5</sup> Aufgrund früherer Demonstrationsbefragungen (vgl. u.a. Rucht et al. 2015), eigenen Erfahrungen mit Publikumsbefragungen und der erwarteten Teilnehmerzahl wurde geschätzt, wie viele der kontaktierten Personen den Fragebogen annehmen und wie viele ihn auch beantworten würden. Darauf aufbauend wurden zwei Szenarien mit mittlerer und niedriger Kooperationsbereitschaft dem Auswahlmodus zugrundegelegt und den Interviewern vorgegeben, welchen Auswahlrhythmus sie in Abhängigkeit von der situativ erfahrenen Kooperationsbereitschaft wählen sollten. 810 zu verteilende Fragebögen bildeten die Ausgangsbasis der Kalkulation.

<sup>6</sup> Es handelt sich um Interviewer, die bereits an früheren Erhebungen von Werner J. Patzelt teilgenommen hatten und dort auch einer umfangreichen Schulung unterzogen worden waren. Prof. Dr. Werner J. Patzelt und seinem Mitarbeiter Christian Eichardt, M.A. seien für die Unterstützung der Erhebung an dieser Stelle herzlich gedankt.

<sup>7</sup> Dies gilt im Übrigen auch für unsere Folgerhebung am 06.02.2016. Demgegenüber stießen die Interviewer in der kurz zuvor durchgeführten Umfrage von Patzelt (2016) auf weniger Aufgeschlossenheit, was zum Teil der Tatsache geschuldet sein dürfte, dass es sich um eine face-to-face Befragung handelte und die Interviews auch während der Kundgebung durchgeführt wurden. In unserem Fall fiel die Kontaktaufnahme vollständig auf die Zeit vor Beginn der Veranstaltung.

den Fragebogen erst zu Hause ausfüllen musste –, erwies sich hierbei als gewichtiger Vorteil: Auch zögerliche oder eher abweisende Personen konnten so zur Annahme des Fragebogens motiviert werden.

Der von uns eingesetzte Fragebogen umfasste 11 Seiten mit Fragen und Statements zu Pegida und anderen Themen. Der Zeitaufwand für die Beantwortung dürfte durchschnittlich bei etwa einer halben Stunde gelegen haben (bei älteren Befragten sogar noch mehr).<sup>8</sup> Je länger ein Fragebogen ist, je größer der Zeitaufwand, desto geringer im Allgemeinen die Rücksendequote (Reuband 2014). Umso bemerkenswerter ist es, dass 41 % der Teilnehmer, die den Fragebogen angenommen hatten, ihn auch ausgefüllt zurücksandten. Der Wert liegt sogar höher als in der Untersuchung des Göttinger Instituts für Demokratieforschung (= 33 %, vgl. Finkbeiner et al. 2016), bei der ein kürzerer – vierseitiger – Fragebogen zum Einsatz gekommen war. Dies ist ein Hinweis dafür, dass auch längere Fragebögen kürzeren Fragebögen nicht zwangsläufig unterlegen sein müssen (dazu vgl. auch Reuband 2015b: 222).

Es gibt keinen Hinweis dafür, dass sich die Pegida-Teilnehmer überproportional wissenschaftlichen Befragungen verweigern. Dies ist zwar in der Vergangenheit behauptet worden (so z.B. Rucht et al. 2015: 7, Vobruba 2015), hält aber einer näheren Prüfung nicht stand: weder im Vergleich mit methodisch ähnlichen Open-Air-Befragungen zu anderen Themen<sup>9</sup> noch im Vergleich mit anderen Demonstrationsbefragungen neueren Datums (gleiche Befragungsmethodologie vorausgesetzt).<sup>10</sup> Die Quote der Pegi-

da-Online-Befragung von Rucht et al. (2015) liegt zwar unter der zu den „Montagswachen für den Frieden“ in Berlin, ist im Vergleich zu anderen Orten jedoch höher (Daphi et al. 2014: 8). Sie liegt ebenfalls höher als in Online-Befragungen von TTIP-Demonstranten in Berlin (Finkbeiner et al. 2015b: 40).

Auch im internationalen Vergleich erweist sich die Ausschöpfungsquote unserer Pegida-Studie nicht als unterdurchschnittlich: Sie liegt innerhalb des Wertebereichs, der bei Einsatz schriftlich-postalischer Befragungen bei Demonstrationen (meist eher linker Provenienz) üblich ist. Gemessen am Durchschnittswert der vorliegenden Studien ist unser Wert sogar überdurchschnittlich hoch.<sup>11</sup> Mag es auch mitunter schwierig sein, Pegida-Teilnehmer zu befragen (vor allem wenn man mit Journalisten oder der Studentengruppe „Durchgezählt“ verwechselt wird) – mit entsprechend ausdifferenzierten Strategien und Argumenten ist es kein grundlegendes Problem. Von einer ausgeprägten Verweigerungshaltung, die Pegida von anderen sozialen Bewegungen und Protestveranstaltungen unterscheidet, kann nicht gesprochen werden: weder in der Phase der Kontaktaufnahme<sup>12</sup> noch der Beantwortung der Fragebögen.

### 3. Die soziale Dynamik des Protests

Die Kundgebung, die den Gegenstand der folgenden Analyse bildet, zeichnete sich durch den üblichen Ablauf der Pegida-Veranstaltungen aus: stattfindend an einem Montag, auf einem zentralen Platz in der Altstadt – in unserem Fall dem „Theaterplatz“ nahe der Semperoper – mit Veranstaltungsbeginn um 18:30. Die Kundgebung beinhaltet in der Regel (so auch am Tag unserer Erhebung) drei Teile: Nach einer Auftaktveranstaltung mit Reden folgt ein Demonstrationszug durch die Stadt (von Pegida als „Spaziergang“ bezeichnet) und eine Abschlussveranstaltung am Ausgangsort. Alles zusammen dauerte ca. eineinhalb bis zwei Stunden.

bung (rückläufige Ausschöpfungsquoten seitdem bei Befragungen), der sozialen Zusammensetzung der Teilnehmer (insbesondere hinsichtlich Bildung), der Länge des Fragebogens und anderen Eigenheiten der Befragung zu tun haben. Im Übrigen sei betont, dass die Höhe der Ausschöpfungsquote nicht zwangsläufig mit der Qualität der Umfrage und Repräsentativität der Ergebnisse gleichzusetzen ist (vgl. Reuband 2015a).

<sup>11</sup> Walgrave et al. (2016) kommen bei 51 Studien auf einen Durchschnittswert von 33 %, bei 21 (etwas älteren) Studien liegt er bei 41 % (Walgrave und Verhulst 2011) (eigene Berechnungen auf der Basis der Werte der einzelnen Erhebungen).

<sup>12</sup> Bei uns nahmen zwei Drittel der Befragten den Fragebogen entgegen, in der Göttinger Umfrage rund die Hälfte, in der Online-Untersuchung von Rucht et al. (2015) waren es hingegen nur 37 %, die den Flyer mit dem Link zur Online-Befragung annahmen.

<sup>8</sup> Geschätzt auf der Basis einer eigenen Dresdner Bevölkerungsbefragung mit einem 11-seitigen Fragebogen aus dem Jahr 2014, bei der wir die Befragten am Schluss des Fragebogens um Angaben zu ihrem Zeitaufwand baten.

<sup>9</sup> So erreichten wir in einer Umfrage, die wir im Jahr 2014 bei einer Open-Air Operngala-Übertragung in der Düsseldorfer Altstadt durchführten und bei der ebenfalls der Fragebogen nur zurückgesandt und nicht vor Ort ausgefüllt werden konnte, mit einem vierseitigen Fragebogen eine Rücklaufquote von 44 %. Besucherumfragen in Kultureinrichtungen erreichen trotz zusätzlicher Rückgabeoption vor Ort teilweise niedrigere Werte (so z.B. bei Brauerhoch 2005).

<sup>10</sup> So erzielten Hornig und Baumann (2013: 7) bei einer schriftlich-postalischen Demonstrantenbefragung auf dem Frankfurter Flughafen Quoten von 43 % und 29 %. Auch die Erfahrungen mit face-to-face Befragungen sprechen gegen eine überdurchschnittliche Verweigerungshaltung der Pegida-Teilnehmer. So erreichte Patzelt zeitweise eine Ausschöpfungsquote von nahezu 50 % (Inzwischen liegen die Werte niedriger, in seiner letzten Erhebung bei 37 %, vgl. Patzelt 2016). Wohl gibt es einen Unterschied zwischen unserer und der Göttinger Untersuchung (Finkbeiner et al. 2016a) zu einigen (z.T. älteren) schriftlich-postalischen Demonstrationsbefragungen (vgl. Rucht et al. 2015a: 6). Dies mag aber weniger etwas mit der ideologischen Ausrichtung der Teilnehmer, als mit dem Zeitpunkt der Erhe-

Nicht alle Teilnehmer der Auftaktveranstaltung nehmen gewöhnlich auch am Demonstrationszug und der Schlussveranstaltung teil. Nach Schätzungen der Gruppe „Durchgezählt“, die regelmäßig die Teilnehmerzahlen ermittelt, verlassen 10-20 % der Menschen den Platz anderweitig (persönl. Mitteilung). Bei der von uns erfassten Kundgebung wurde die Zahl der Personen, die nicht am „Spaziergang“ teilnahmen, auf 705 (von zwischen 5.400 und 5.800 Teilnehmern) beziffert (Durchgezählt 2015b). Dies entspräche einem Anteil von ca. 13 %.

In unserer Untersuchung gaben praktisch alle Befragten (96 %) an, sich die ganze Zeit bei der Auftaktveranstaltung aufgehalten zu haben. Nur für einige wenige galt dies nicht – es handelte sich meist um „Nachzügler“, die verspätet am Veranstaltungsort eintrafen, dann aber bis zum Schluss blieben. Von denen, die an der Auftaktveranstaltung ganz oder zeitweise anwesend waren, nahmen 90 % am „Spaziergang“ teil, 81 % auch noch an der Abschlussveranstaltung. Alles in allem spiegeln unsere Befunde damit ziemlich gut die Verhältnisse wieder, wie sie für Pegida-Kundgebungen typisch sind.

Bezogen auf die Gesamtheit der Befragten blieben 78 % der Befragten von Anfang bis zum Schluss. Es handelt sich um einen höchst engagierten Kreis: mit einer im Durchschnitt (arithmetisches Mittel) rund 28-maliger Teilnahme an den Demonstrationen in Dresden (bei denen, die weniger lang blieben, liegen die Werte etwas niedriger).<sup>13</sup> Entsprechend hoch ist ihre Identifikation mit Pegida: sie gaben auf ein entsprechendes Statement überproportional häufig an, sich Pegida besonders eng verbunden zu fühlen. Und sie zeichnen sich durch eine hohe Bereitschaft aus, für die Veranstaltung einen größeren Aufwand auf sich zu nehmen: so stammen sie überproportional häufig nicht aus Dresden oder dem Umland, sondern aus anderen Teilen Sachsens. Um nach Dresden zu gelangen, müssen sie längere Anfahrten in Kauf genommen haben.

Bei fast allen Befragten erfolgte die Teilnahme zielgerichtet. Dass Personen zufällig dazu stießen, kam

so gut wie nie vor. Dies ist erwähnenswert, weil die Gelegenheit dafür bei dieser Kundgebung durchaus günstig war: Teile des vielbesuchten Weihnachtsmarkts befanden sich in unmittelbarer Nähe. Einige wenige Schritte am Dresdner Schloss vorbei hätten direkt zum Veranstaltungsort von Pegida geführt. Auch die Tatsache, dass von Pegida vor Beginn der Kundgebung auf dem Theaterplatz laute Weihnachtsmusik abgespielt wurde, hätte Menschen anlocken können. Aber für die einheimischen Dresdner (und womöglich auch die Nicht-Dresdner) war Pegida vermutlich schon zu sehr Routine geworden und zu wenig attraktiv, als dass Interesse und Neugier – mitbegünstigt durch Sympathie für Pegida – sie zum Besuch hätte verleiten können.<sup>14</sup> Dass Passanten nach Beginn der Kundgebung zufällig dazu stießen, ist zwar denkbar. Dass dies in nennenswertem Maße geschah, ist jedoch unwahrscheinlich.

Aufgesucht wurde die Veranstaltung meist in Begleitung. Lediglich 22 % der Befragten gaben an, allein gekommen zu sein. Wer bislang nur einige wenige Male bei Pegida war oder aus Dresden stammte, war etwas häufiger ohne Begleitung. Wer mit anderen Personen kam, tat dies nicht selten in einer größeren Gruppe. Vermutlich handelte es sich um keinen zufällig neu entstandenen, sondern um einen schon länger bestehenden Kreis von Personen. Unter diesen Umständen wäre die Entscheidung zur wiederholten Teilnahme an den Kundgebungen in vielen Fällen mehr als nur eine individuelle Entscheidung. Sie unterläge zugleich gruppenspezifischen Einflüssen: mit Anstößen, die nicht nur von der Person selbst, sondern auch von ihrer interpersonalen Umwelt stammen. Darüber hinaus kommt den Kontakten eine wichtige Funktion für die Herausbildung spezifischer Weltbilder zu: sie begünstigen soziale und kommunikative Formen der Bekräftigung, in deren Verlauf sich soziale Bindungen und Realitätsdefinitionen herausbilden und stabilisieren.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Die Angaben zur Häufigkeit bisheriger Teilnahme muss man als Schätzwerte ansehen, kaum jemand wird Buch über seine Demonstrationsteilnahme führen. Eine Tendenz zur Überschätzung ist bei manchen Befragten nicht auszuschließen. So gaben einige wenige Befragte Häufigkeiten an, die über der möglichen Zahl lagen. Ihre Angaben gehen in die Berechnung hier mit der maximal möglichen Zahl ein. Für die Gesamtheit der Pegida Befragten liegt das arithmetische Mittel bei 26-mal (der Median bei 25). In den Erhebungen, die im Januar 2015 durchgeführt wurden, lag der Wert noch bei 4 (Vorländer et al. 2015a, Rucht et al. 2015), im April/Mai bei 16 (Patzelt 2015b). Die Pegida-Demonstranten setzen sich offenbar in zunehmendem Maße aus einem Stammpublikum zusammen.

<sup>14</sup> Einen Fragebogen, der von einem Nicht-Pegida-Anhänger ausgefüllt wurde, der sich – wie er mitteilte – lediglich am Ort aufhielt, um sich mal die Kundgebung anzuschauen, schlossen wir aus der Auswertung aus.

<sup>15</sup> Die Bedeutung interpersonalen Beziehungen und sozialer Netzwerke für politisches Verhalten ist insbesondere von Paul F. Lazarsfeld herausgearbeitet worden (u.a. Lazarsfeld et al. 1968 [1944], Berelson et al. 1954). In neuerer Zeit ist das Interesse daran in der politischen Soziologie – nach langer Zeit der Abstinenz – z.T. wieder erwacht (vgl. u.a. Huckfeldt et al. 1992, Zuckerman 2005). Zur Bedeutung sozialer Beziehungen vor dem Hintergrund kognitiver Dissonanzerfahrungen, speziell auch im Hinblick auf die Wahlentscheidung für rechte Parteien, siehe Reuband (1971).

Manche Gruppen mögen sich aus bestehenden sozialen Bezügen am Heimatort gebildet haben, andere beim Besuch der Pegida-Veranstaltungen entstanden sein: z.B. auf dem Heimweg, wenn man realisiert, dass andere Personen auf dem Weg ebenfalls bei Pegida waren, oder auf dem Demonstrationszug durch die Stadt. Fragt man, ob man auf früheren Pegida-Kundgebungen neue Kontakte geknüpft hätte, die man weiterhin pflegt, gaben 53 % der Teilnehmer solche Kontakte an. Je häufiger sie an den Kundgebungen teilgenommen hatten, desto eher traf dies zu. In welcher Form sie die Kontakte unterhielten – ob lediglich auf der Ebene freundlicher Begrüßung und des Gesprächs während der Kundgebung oder auch danach, muss an dieser Stelle ungeklärt bleiben.

#### 4. Die soziale Zusammensetzung der Teilnehmer

Dresden ist der Ort des Pegida-Protests. Aber der Ort des Protests muss nicht der Ort sein, aus dem die Teilnehmer stammen. Bei der Großkundgebung im Januar 2015, zu der zwischen 17.000 und 25.000 Menschen kamen, stammten mehr als 60 % von außerhalb (Vorländer et al. 2015, Rucht et al. 2015, Geiges et al. 2015). Bei den Folgekundgebungen, bei denen die Teilnehmerzahlen erheblich gefallen waren – auf Werte zwischen rund 1.500 und 3.000 – änderte sich dies: die Zahl der auswärtigen Teilnehmer nahm absolut wie relativ ab. Der Anteil der Dresdner stieg. So ermittelten Patzelt und Eichardt in ihrer Untersuchung am 27. April einen Dresdner Anteil von 54 % und am 4. Mai von 61 % (Patzelt 2015b: 11). In unserer Untersuchung waren 51 % aus Dresden, 32 % aus dem Umland, 11 % aus den anderen Teilen Sachsens und 6 % aus anderen Teilen der Bundesrepublik oder dem Ausland.

Dass nicht mehr als die Hälfte der Teilnehmer in Dresden ansässig ist, lässt all jene Interpretationen obsolet werden, welche die Pegida-Teilnehmer mit Dresdnern gleichsetzen und Pegida als ein Ausdruck Dresdner Besonderheiten und Mentalitäten interpretieren. Tatsächlich aber wird Pegida, so zeigt sich in repräsentativen Befragungen, von den Dresdnern mehrheitlich abgelehnt (Stern Online 2015, Fehser 2015). Nicht mehr als 7 % haben eigenen Angaben zufolge schon mal an einer Pegida-Demonstration teilgenommen. Die Zahl derer, die an einer Gegendemonstration teilnahmen, ist größer (DNN 2016b).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Dass die Zahl derer, die an Gegendemonstrationen teilnahmen, größer ist, mag erstaunen – übertrifft doch die Zahl der Pegida-Demonstranten regelmäßig die Zahl der Teilnehmer an Gegendemonstrationen. Aber dies muss kein Widerspruch sein: wenn die Teilnahmefrequenz bei den Gegendemonstrationen geringer ist als bei den Pegida-Demonstrationen, letztere

Es gibt auch keine empirischen Belege dafür, dass die Dresdner in ihren Einstellungen gegenüber Ausländern kritischer oder feindlicher eingestellt sind oder waren als die Bewohner anderer Großstädte. Dies wird zwar des Öfteren als quasi-selbstverständlich unterstellt – auch in wissenschaftlichen Abhandlungen (z.B. bei Lucke 2015: 5) –, doch es entspricht nicht der Realität. Die empirischen Befunde, basierend auf repräsentativen Bevölkerungsumfragen, erbringen keine Belege für die These (Reuband 2015a: 137 f.).<sup>17</sup> Dass Dresden zum Ort des Protests wurde, hat eher mit Dresden als Sitz der Landesregierung, der symbolischen und kulturellen Bedeutung der Stadt und wohl auch mit Zufälligkeiten zu tun: denn die Organisatoren des Protests stammen aus dem Umland von Dresden. Wären sie nahe Leipzig ansässig, wäre womöglich Leipzig zum Ort des Protests geworden.

Die Teilnehmer des Pegida-Protests setzen sich mehrheitlich aus Männern zusammen. In der Mehrzahl der Untersuchungen liegt ihr Anteil zwischen 72 % und 77 % (Vorländer et al. 2015, 2016, Rucht et al. 2015, Geiges et al. 2015). Und daran hat sich bis heute nichts geändert. In unserer Studie beläuft sich der Anteil auf 75 %. Anders dagegen die Verhältnisse bezüglich der Alterszusammensetzung: In der Vorländer-Untersuchung, die in diesem Fall die beste Ausgangsbasis bietet, fand sich bei den Befragten ein Durchschnittsalter von 48 Jahren (Vorländer et al. 2016: 58). Gemessen am Durchschnittsalter der sächsischen Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit (16 Jahre und älter) – es liegt bei 53 Jahren (Statistisches Landesamt Sachsen, persönliche Mitteilung) –, bedeutet dies eine leichte Überrepräsentation der Jüngeren.<sup>18</sup> Der Altersdurchschnitt in unse-

mehr aus einem festen Stammpublikum bestehen. Was die Ablehnung von Pegida angeht, schließt diese eine partielle Zustimmung zu den Themen und Anliegen von Pegida nicht zwangsläufig aus. In welchem Umfang dies zutrifft, variiert von Umfrage zu Umfrage (vgl. Fehser 2015, DNN 2016b), es ist auch eine Funktion der jeweiligen Frageformulierung.

<sup>17</sup> Es gibt auch keine Hinweise dafür, dass sich die Einstellungen kurz vor der Entstehung von Pegida verschlechtert hätten. Das Gegenteil ist der Fall: die Dresdner waren zu dieser Zeit gegenüber Ausländern positiver eingestellt als jemals zuvor (Reuband 2016). Ob sich die Dresdner von den Bürgern anderer Städte und ihrer Bereitschaft unterscheiden, ausländerfeindliche Einstellungen eher in entsprechendes Verhalten umzusetzen und sich auch eher ausländerfeindlich äußern, ist eine andere Frage, die hier nicht geklärt werden kann.

<sup>18</sup> Bei der Berechnung des Altersdurchschnitts der Bevölkerung muss man zwangsläufig die Altersuntergrenzen der Vergleichspopulation zum Maßstab nehmen und nicht das Durchschnittsalter als Ganzes (das in den Statistiken ebenfalls Kinder umfasst). In den vorliegenden Pegida-Untersuchungen liegt das Alter der jüngsten Befragten bei 15-16 Jahre – weswegen wir für den Vergleich als Untergrenze 16 Jahre zugrun-

rer Untersuchung hingegen beläuft sich auf 59 Jahre. Entsprechend größer geworden ist der Anteil der Rentner (46 %). Die Älteren sind im Vergleich zur Bevölkerung nunmehr überrepräsentiert.

Natürlich stellt sich die Frage, ob die beiden Erhebungen die Realität hinreichend abbilden oder Verzerrungen unterliegen, sei es aufgrund idiosynkratischer Zusammensetzung mancher Protestveranstaltungen oder anderen Gründen. Dass die überproportionale Repräsentation Jüngerer in der Vorländer-Untersuchung keine Besonderheit der Erhebung darstellt, legen die Eindrücke nahe, die aufmerksame Beobachter bei den Demonstrationen Ende 2014 gewannen. Sie schreiben, dass das Publikum jung bis mittleren Alters sei, es mehr jüngere als ältere Teilnehmer gäbe (vgl. u.a. Hübler 2015, Schneider 2015, Maron 2015). Auch die Ergebnisse der Online-Befragung von Rucht et al. (2015) und des Göttinger Instituts für Demokratieforschung (Geiges et al. 2015), die sich auf die gleiche Kundgebung wie Vorländers Untersuchung beziehen, deuten in die gleiche Richtung, auch wenn das Durchschnittsalter durch die Wahl einer Online-Befragung sicherlich etwas zu niedrig eingeschätzt wird.

Was unsere Befragung und ihre Ergebnisse angeht, erweisen sich diese ebenfalls nicht als einzigartig. Auch eine kurz zuvor stattgefundenen schriftlich-postalische Untersuchung des Göttinger Instituts für Demokratieforschung erbrachte ein höheres Durchschnittsalter als frühere Untersuchungen (Finkbeiner et al. 2016a). Erfasst wurde das Alter zwar lediglich in Altersklassen, rechnet man diese jedoch um, kann man in etwa den Altersdurchschnitt bestimmen. Er liegt bei (ca.) 54 Jahren.<sup>19</sup> Der Wert ist nicht so hoch wie unserer, macht aber ebenfalls deutlich, dass die früher bestehenden Altersverhältnisse nicht mehr zutreffen. Weitere Untersuchungen, die Licht auf die veränderte Alterszusammensetzung werfen könnten, gibt es leider nicht. Die Replikationsuntersuchung von Patzelt, die sich einer Quotenstichprobe bedient, vermag nicht weiterzuhelfen, weil sie bei der Quotierung frühere Altersverteilungen zugrundelegte. Zwar sind auch hier die Teilnehmer im Lauf der Zeit etwas

delegen (in unserer eigenen Untersuchung liegt die unterste Altersgrenzen etwas höher, die Spannweite des Alters reicht von 21 bis 86 Jahren).

<sup>19</sup> Das Alter wurde in sechs Altersklassen erfasst (16-25, 26-35 ... 66 und älter). Diesen wurde von uns jeweils der mittlere Wert zugewiesen, im Fall der über 65-jährigen der Wert 72 Jahre (letzterer geschätzt auf der Basis des Durchschnittsalters der Befragten in dieser Altersgruppe unter den von uns befragten Pegida-Anhänger).

älter geworden, aber sie sind innerhalb der vorgegebenen Quoten gealtert.<sup>20</sup>

Methodische Gründe, die aus dem Wechsel des Befragungsmodus erwachsen, scheiden als Erklärung für den Altersanstieg weitgehend aus. Gemessen an Bevölkerungsumfragen, die sich schriftlich-postalische Befragungsmethoden bedienen, sind die Effekte des Befragungsmodus nicht groß genug, um die beschriebenen Veränderungen zu erklären.<sup>21</sup> Auch internationale Erfahrungen mit Demonstrationbefragungen, die sich unterschiedlicher Erhebungsverfahren bedienen (face-to-face vs. schriftlich-postalisch), lassen eindeutige Rückschlüsse nicht zu. Es gibt zwar in einigen Studien Hinweise für einen Alterseffekt, in anderen jedoch nicht.<sup>22</sup> Auch eine etwaig vorhandene „Befragungsmüdigkeit“ – verursacht durch zu viele Befragungen – scheidet als Erklärung aus: zwar hat es zuvor bereits mehrere Erhebungen gegeben (zuletzt zwei Wochen vorher), und rund die Hälfte der Befragten wurde früher schon mal im Zusammenhang mit einer Pegida-Veranstaltung befragt.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Die Übernahme der früher bereits eingesetzten Quotierung hat den Vorteil einer Konstanzhaltung sozialer Randbedingungen auf der Ebene sozialer Merkmale, aber als Nachteil, dass sich mögliche zwischenzeitliche Veränderungen in der sozialen Zusammensetzung nicht abbilden lassen. Wird dieser Tatbestand nicht beachtet – wie mitunter in der Rezeption dieser Befunde durch Medien –, werden falsche Schlüsse gezogen.

<sup>21</sup> In einer 2014 in Dresden durchgeführten Bevölkerungsumfrage (mit einer Ausschöpfungsquote von etwas über 50 %) lag das Durchschnittsalter in der Bruttostichprobe bei 48,0 Jahren in der realisierten Stichprobe unter den Befragten bei 50,4. Würde man sich auf diejenigen beschränken, die ohne weiteres Erinnerungsansprechen innerhalb der ersten Woche antworteten, kommt man auf einen Wert von 51,0 Jahren. In einer 2011 in Hamburg durchgeführten Bevölkerungsumfrage (mit Ausschöpfungsquote 44 %) lag in der Bruttostichprobe das Durchschnittsalter bei 47,3, unter den Befragten bei 48,7, bei Beantwortung ohne Mahnung bei 50,0 Jahren. In einer 1991/92 in Köln durchgeführten Bevölkerungsumfrage (Ausschöpfungsquote 70-71 %) lag das Durchschnittsalter der face-to-face Befragung bei 45,5, der postalisch Befragten bei 46,9. Die Differenz beläuft sich bei allen drei Vergleichen auf maximal 2 Jahre bzw. – bei Beschränkung auf die Befragten, die ohne Mahnaktion antworteten auf drei Jahre (jeweils eigene Erhebungen).

<sup>22</sup> In den 48 Studien, die Walgrave et al. (2016: 95) aufführen, gab es bei 15 statistisch signifikante Alterseffekte: die Älteren waren in der schriftlich-postalischen Befragungen stärker vertreten. Wie stark die Unterschiede auf der Ebene des Altersdurchschnitts waren, wird jedoch nicht mitgeteilt. Keine Angaben dazu finden sich ebenfalls bei Rüdiger (2008), der in seiner Studie einen ähnlichen Alterseffekt konstatiert.

<sup>23</sup> In der Patzelt-Untersuchung (2016) gaben 30 % an, vorher schon mal befragt worden zu sein. Aufgrund des Einleitungstextes ist nicht auszuschließen, dass die Befragten vor allem an frühere Erhebungen von Patzelt dachten und deshalb der Wert unter unserem liegt. Eine zweite mögliche Erklärung ist, dass sich unsere Erhebung unterscheidet, weil wir verschiede-

Doch diejenigen, die in unserer Erhebung erstmals befragt wurden, sind nur unwesentlich jünger als die Interviewverfahrenen (58,1 vs. 60,5 Jahre).

Hinweise dafür, dass sich tatsächlich Veränderungen in der Alterszusammensetzung vollzogen haben könnten, lassen sich – mit der gebotenen methodischen Vorsicht – aus den Ergebnissen einer Folgeerhebung ableiten, die wir rund sieben Wochen später – am 06.02.2016 – in Dresden durchführten und bei der wir eine face-to-face Befragungskomponente in das Forschungsdesign einbezogen.<sup>24</sup> Bei dieser Erhebung wurde eine Auswahl der kontaktierten Personen von den Interviewern nach ihrem Alter gefragt bzw. das Alter bei denen, die sich unkooperativ zeigten, mehrheitlich (in Form von Altersgruppen) geschätzt. Dass eine derartige Schätzung des Alters das reale Alter – zumindest auf der Aggregatebene – brauchbar erfassen kann, haben Untersuchungen zu anderen Themen dokumentiert (vgl. Hüfken 1998: 29).

Durch den Kontakt an den Zugangswegen vor Beginn der Kundgebung und die Wahl einer face-to-face Befragung wurden mit unserer Zusatzerhebung ähnliche äußere Befragungsbedingungen geschaffen wie in der Vorländer-Untersuchung, die uns als Ausgangsbasis dient. In unserem Fall beschränkte sich der face-to-face Teil auf drei Fragen: zur Regelmäßigkeit der Pegida-Teilnahme, dem Wohnort (Dresden oder woanders) und als drittes auf das Alter. Ermittelt wurde in dieser Weise, auf der Basis der Befragungen oder der Schätzungen, ein Durchschnittsalter der Teilnehmer von 54 Jahren. Differenziert nach Kooperationsbereitschaft erwiesen sich die Jüngeren etwas häufiger als die Älteren als Verweigerer: Während sich das durchschnittliche Alter derer, die den Fragebogen annahmen (N=173), auf 55 Jahre belief (unter den Dresdnern gar auf 58 Jahre), lag es unter den Verweigerern (N=82) bei (geschätzten) 52 Jahren.<sup>25</sup> Würde man sich an der regio-

nen Formen der Befragung – face-to-face, Online, schriftlich-postalisch – in der Frage spezifizierten und dies den „Recall“ begünstigte. Eine dritte mögliche Erklärung ist, dass sich an unserer Befragung überproportional Personen beteiligten, die schon mal an einer Pegida-Befragung teilgenommen hatten.

<sup>24</sup> Es handelt sich um eine Kundgebung an einem Samstagnachmittag auf dem „Königsufer“ gegenüber der Altstadt Dresdens. Die Erfassung des Alters – mittels Befragung oder Beobachtung – durch die Interviewer erfolgte in überproportionaler Weise in der Zeit zwischen 14:00 und 14:30. In der Folgezeit war der Andrang z.T. so stark, dass mehr auf eine angemessene Verteilung der Fragebögen geachtet werden musste als auf eine systematische Erfassung der sozialen Merkmale der Kontaktpersonen. Damit ist ein potentieller „Bias“ in der Erfassung gegeben.

<sup>25</sup> Hinweise dafür, dass sich die Jüngeren eher der Befragung entziehen, gibt es auch in der Patzelt-Untersuchung (Patzelt

nalen Herkunft der Teilnehmer in der Vorländer-Erhebung vom Januar 2015 orientieren (damals stammten 40 % aus Dresden), und die Daten entsprechend gewichten, käme man für die Teilnehmer, die den Fragebogen annahmen, auf einen Altersdurchschnitt von 55 Jahren.

An diesen Zahlen gemessen hat sich tatsächlich eine Altersverschiebung im Lauf der Zeit vollzogen. Inwieweit eine überproportionale Befragungsbereitschaft Älterer den Altersdurchschnitt unserer schriftlichen Befragung noch weiter in die Höhe getrieben hat<sup>26</sup>, oder andere Gründe eine Rolle spielen, muss ungeklärt bleiben. Entscheidender ist an dieser Stelle, dass sich überhaupt eine Altersveränderung ereignet hat, und die Teilnehmer älter sind als in der Früh- und Hoch-Phase der Bewegung.

Nicht zuletzt aufgrund des höheren Durchschnittsalters (die ältere Generation verfügt über eine niedrigere Bildung), sind die besser Gebildeten nicht (mehr) so stark vertreten wie früher. 9 % gaben einen Haupt- oder Volksschulabschluss an (bzw. POS 8. Klasse), 42 % einen Realschulabschluss (bzw. POS 10. Klasse), 21 % die Fachhochschulreife/Abschluss einer Fachoberschule und 20 % die Hochschulreife (Abitur, Gymnasium oder EOS). Auf sonstige Abschlüsse

2016): Wie man dem Feldbericht entnehmen kann, gelang es den Interviewern überproportional oft nicht, die Quotenvorgaben für die jüngeren Teilnehmer zu erfüllen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass neben Verweigerungen auch Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Quotenvorgaben mit dazu beitrugen – weil Jüngere, wie es unsere Daten nahelegen, nicht mehr so häufig auf der Kundgebung präsent waren wie zu früheren Zeiten.

<sup>26</sup> Auch in unserer Befragung vom 06.02.2016, bei welcher der gleiche Fragebogen wie in der hier verwendeten Untersuchung eingesetzt wurde, ergab sich mit 58,5 Jahren ein ähnlicher Altersdurchschnitt. Dass die unterschiedliche Länge des Fragebogens den Unterschied zwischen der Göttinger (Altersdurchschnitt 54 Jahre) und unserer Untersuchung erklären könnte, ist unwahrscheinlich. So erbrachte der Vergleich eines 11-seitigen Langfragebogens mit einem 4-seitigen Kurzfragebogen in einer Düsseldorfer Bevölkerungsumfrage (dazu vgl. Reuband 2015b) keinen statistisch signifikanten Altersunterschied. Dass es einen Unterschied macht, ob man die Fragebogenverteilung vor Beginn (wie in unserer Untersuchung) oder auch noch später vornimmt (wie bei den Göttingern), ist ebenfalls nicht anzunehmen: schließlich ist die Zahl derer, die nach Beginn der Veranstaltung dazu kommen, in der Regel vernachlässigenswert. Vermutlich handelt es sich bei den Differenzen zwischen unserer und der Göttinger Untersuchung um nicht unübliche Schwankungen in der Alterszusammensetzung der Teilnehmer, abhängig vom erwarteten Event-Charakter der Veranstaltung, den Rednern, dem Wetter etc. So wäre z.B. denkbar, dass der starke Regen an dem Abend, an dem die Göttinger ihre Befragung durchführten, überproportional stark die Älteren von einer Teilnahme an der Kundgebung abhielt.

entfallen 8 %.<sup>27</sup> Klammert man letztere aus der Berechnung aus, kommt man auf einen Anteil von 45 %, der über eine Fachhochschul- oder Hochschulreife verfügt, unter den Pegida-Teilnehmern aus Dresden sind es 54 %. In der Bevölkerung der Stadt Dresden liegt der entsprechende Anteil bei einer vergleichbaren Geschlechtsverteilung bei 46 %.<sup>28</sup>

Die besser Gebildeten sind demnach weiterhin überrepräsentiert. Dies trifft auch dann zu, wenn man anstelle der Dresdner die Sachsen als Maßstab nimmt: So liegt unter den von außerhalb Dresdens stammenden sächsischen Pegida-Teilnehmern<sup>29</sup> der Anteil mit Fachhochschul- oder Hochschulreife bei 43 %, in der sächsischen Bevölkerung liegt er bei 23 %.<sup>30</sup> Bei einer Pegida vergleichbaren Geschlechts- und Altersverteilung lägen die Werte – generationsbedingt – zwar darunter, doch die besser Gebildeten blieben weiterhin überrepräsentiert.<sup>31</sup> Von einem grundlegenden Wandel, der Pegida zu einer Massenbewegung schlechter Gebildeter gemacht hat, kann nicht gesprochen werden.

Der Bildungszusammenhang mag angesichts der Verteilung ausländischer Einstellungen in der Bevölkerung erstaunen – man findet sie eher unter den schlechter als den besser Gebildeten (Reuband 2015a: 139) –, vom Stellenwert der Bildung für die politische Partizipation ist es jedoch nicht verwunderlich. Denn besser Gebildete sind allgemein eher als schlechter Gebildete zu unkonventionellen Formen der Partizipation bereit (dazu vgl. u.a. Barnes/Kaase et al. 1979, Lüdemann 2001). Ihre Überrepräsentation

<sup>27</sup> Anders als in den Erhebungen von Vorländer, Geiges et al. und Patzelt erfassten wir den höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss und klammern Berufsausbildungs- und Berufschulabschlüsse aus. Damit ist eine bessere Vergleichbarkeit mit dem Mikrozensus und mit den herkömmlichen Bildungskategorien in Bevölkerungsumfragen gegeben.

<sup>28</sup> Eigene Berechnungen auf der Basis des Mikrozensus 2014, nach Angaben des Statistischen Landesamtes Sachsen (persönliche Mitteilung).

<sup>29</sup> Umland von Dresden und übriges Sachsens zusammengefasst. Die Mehrheit entstammt im vorliegenden Fall dem Umland, verfügt vermutlich im Durchschnitt über eine höhere Bildung als die aus anderen Teilen des Landes stammenden Befragten.

<sup>30</sup> Der Anteil derer mit Fachhochschul- oder Hochschulreife liegt in der Bevölkerung Sachsens bei den Männern bei 24 % und den Frauen bei 20 % (hier Bevölkerung ab 15 Jahren. Personen ohne Schulabschluss – meist sind es noch Schüler – nicht mitgerechnet). Basis Statistisches Landesamt Sachsen (2015: 125); eigene Berechnungen.

<sup>31</sup> So liegt z.B. unter den 55-64-jährigen Männern der Anteil mit Fachhochschul- oder Hochschulreife unter den Pegida-Teilnehmern (N=49) bei 39 %, in der Bevölkerung bei 23 %, unter den 65-74-jährigen Pegida-Teilnehmern (N=67) bei 43 %, in der sächsischen Bevölkerung bei 27 % (Angaben zur Bevölkerung nach Statistisches Landesamt Sachsen, persönliche Mitteilung; Ergebnisse des Mikrozensus).

unter den Pegida-Teilnehmern muss daher nicht – wie manche Autoren meinen (so z.B. Nachtwey 2015: 85) – ein Krisenerleben der Mittelschicht und ein daraus entstehendes „autoritäres Syndrom“ widerspiegeln. Ebenso wenig schlagen sich darin typische Reaktionen der Mittelschicht auf Krisensituationen nieder, wie sie aus der Historie bekannt seien.<sup>32</sup>

## 5. Politische Selbstpositionierung auf der Links-Rechts-Skala

Einer in der Öffentlichkeit vielfach geäußerten Sichtweise zufolge ist Pegida im Lauf der Zeit radikaler geworden und hat sich weiter politisch nach „rechts“ bewegt. Mehr denn je weise die Bewegung ein rechtsradikales Profil auf. Die Reden seien hetzerischer und gehässiger geworden. Als am 19. Oktober 2015, beim einjährigen „Jubiläum“ der Bewegung, der türkisch-stämmige Schriftsteller Emin Pirincci als Redner auftrat, er Flüchtlinge, Muslime und Politiker beschimpfte und mit einem Anflug des Bedauerns äußerte, es gäbe ja keine KZs mehr, war für viele Beobachter die Grenze zum Rechtsextremismus endgültig überschritten. Dies galt umso mehr, als auf der vorangegangenen Demonstration ein Teilnehmer eine Galgen-Attrappe getragen hatte mit der Aufschrift, dieser sei reserviert für Angela Merkel und Sigmar Gabriel.

Von diesen Ereignissen zur Orientierung und Motivation der Teilnehmer war für viele Kommentatoren und Politiker nur ein kurzer Schritt. Die Teilnehmer wurden zu Komplizen erklärt, ihre eigenen Orientierungen mit dem Geschehen gleichgesetzt und sie letztlich mit dafür haftbar gemacht.<sup>33</sup> So verkündete Justizminister Heiko Maas, es gebe keine Ausreden mehr: „Wer Galgen baut und Menschen daran baumeln sehen will, setzt Hemmschwellen herab. Niemand der da mitläuft, kann sich von der Verantwortung frei machen für die Taten, die diese Hetze inspiriert. Für brennende Heime oder verletzte Flüchtlingshelfer.“ (Rheinische Post- Online, 17.10. 2015).

<sup>32</sup> Häufig werden Parallelen zur NS-Zeit gezogen und die Mitte – in Form der unteren Mittelschicht – für den Aufstieg des Nationalsozialismus verantwortlich gemacht (vgl. u.a. Nachtwey 2015). Damit wird einer überholten Erklärung gefolgt, die ursprünglich aus den 1930er Jahren stammt. Dass die NSDAP in ihrer Rekrutierung von Wählerstimmen eher einer Volkspartei glich, hat besonders Jürgen Falter in seinen Untersuchungen dargelegt.

<sup>33</sup> Bei einer zeitgleich in Berlin stattgefundenen TTIP-Protestkundgebung gab es im Übrigen ebenfalls einen Teilnehmer, der eine Galgen-Attrappe mit den Namen von Sigmar Gabriel hielt. Dies wurde in der öffentlichen Reaktion jedoch kaum thematisiert und keine ähnlichen Schlüsse gezogen (vermutlich, weil die TTIP-Demonstrationen eher den Ruf eines linken Protests haben).

Und die ZEIT schrieb „Der Galgen ist keine Überraschung mehr. Wer hier mitläuft, ist kein besorgter Bürger mehr. Er ist Teil einer Gruppe und einer Dynamik, die Gewalt gegen Ausländer und Staatsvertreter ... heraufbeschwört“ (Jacobsen 2015).

Die Wirklichkeit ist etwas komplizierter. Abgesehen davon, dass der KZ-Vergleich eine andere Bedeutung hatte, als in der Öffentlichkeit dargestellt, und unter den Zuhörern teilweise auch Protest zu vernehmen war (vgl. u.a. Niggemeier 2015, Freie Presse 2015, Spiegel Online 20.10.2015), ist auch die Existenz des „Galgenmannes“ für Rückschlüsse auf die Teilnehmer wenig geeignet. Nur wenige dürften ihn in der Menge von 15.000-20.000 Personen gesehen haben. Und für diejenigen, die ihn sahen, dürfte dies noch lange kein Grund gewesen sein, die Kundgebung zu verlassen: solange man ihn als eigenwilligen, idiosynkratischen Einzelfall und nicht als Bestandteil des offiziellen politischen Programms wahrnehmen kann, macht ein solcher Rückzug subjektiv keinen Sinn.

Will man etwas über die Orientierung der Teilnehmer erfahren, muss man die Teilnehmer selbst und nicht das äußere Geschehen zum Maßstab nehmen. Eine Möglichkeit, dies im Rahmen unserer Studie zu tun, liegt darin, das politische Selbstverständnis als Kriterium zu nehmen: Wie stufen sich die Teilnehmer entlang des Links-Rechts-Kontinuums ein? Die Links-Rechts Dimension gilt als ein grundlegendes Strukturmerkmal politischer Orientierungen und findet sich auch in den Medien wiederholt thematisiert. Die Mehrheit der Bürger vermag sich darin wiederzufinden und zu positionieren (vgl. u.a. Fuchs und Klingemann 1989, Neundorf 2011, Rottinghaus 2015).

Erfragt haben wir die Selbstpositionierung auf der Grundlage einer 10er Skala, wie sie u.a. im ALLBUS Verwendung findet. Benannt sind hier nur die Endpunkte der Skala, mit den Begriffen „links“ bzw. „rechts“. Lediglich 3 % unserer Befragten kreuzten alle Kategorien an oder meinten explizit, dass die Links-Rechts-Dimension heutzutage keine Bedeutung mehr hätte. Dies entspricht vergleichbaren Werten bundesweiter Bevölkerungsumfragen (wie dem ALLBUS). Es entspricht ebenfalls den Befunden in der Online-Befragung der Pegida-Teilnehmer durch Dieter Rucht et al. (hier sind es 7 %, Rucht et al. 2015: 19).

Der Anteil entspricht aber nicht zwingend den Verhältnissen bei anderen Protestbewegungen. So wollten sich 39 % der Befragten, die an den „Montagswachen für den Frieden“ teilgenommen hatten, nicht auf der Links-Rechts-Skala verorten. Ein ähnlich hohen Anteil (von 44 %) fand sich bei den Teilnehmern der „Occu-

py“-Bewegung (Daphi et al. 2014: 20). Ost-West-Unterschiede auf Bevölkerungsebene scheiden – wie man der Analyse des ALLBUS entnehmen kann – als Erklärung dafür aus. Ebenso wenig gibt es methodische Gründe, die aus der Konstruktion des Fragebogens erwachsen.<sup>34</sup> Offensichtlich rekrutieren sich in die Bewegungen Personengruppen mit unterschiedlich starker Verankerung des eigenen politischen Selbstverständnisses auf der Links-Rechts-Dimension.

Klassifiziert man die 10er Skala in Zweier-Schritten und erfasst die Mitte durch die Werte 5-6, so zeigt sich: 52 % rechnen sich der Mitte zu, 37 % wählen eine eher rechte Einstufung (auf der Skala Werte 7-10) und 11 % eine eher linke Selbsteinstufung (auf der Skala 1-4). Die Extremwerte auf der Skala (die man als „sehr weit rechts“ bzw. „sehr weit links“ bezeichnen könnte), werden weitgehend gemieden. Die „Rechten“, die sich in der Selbsteinstufung auf der Skala entsprechend positionieren, stellen nach unseren Befunden keine Mehrheit dar. Dass sie in der Befragung unterrepräsentiert sind, ist zwar zu vermuten. Dass sie die Mehrheit der Teilnehmer repräsentieren, ist jedoch unwahrscheinlich.<sup>35</sup>

Die Tatsache, dass lediglich die Endpunkte begrifflich gekennzeichnet sind und ansonsten ein breites Spektrum an Zahlen auf der Skala zur Verfügung steht, verleiht der nachträglichen Klassifikation der Antworten durch den Forscher zwangsläufig eine gewisse Willkürlichkeit. Denn wer sich als Befragter z.B. auf der Skala links von der Mitte positioniert – etwa mit dem Wert 4 – wird der gängigen Praxis zufolge (und ebenfalls von uns) mit einer linken Selbsteinstufung klassifiziert. Seinem Selbstbild mag dies nicht entsprechen. Er mag sich eher in der Mitte sehen. Aus dieser Sicht muss man die Einstufung, die wir auf der Basis der Skala vornehmen, als eine Annäherung an das politische Selbstverständnis der Befragten werten und mit der gebotenen Vorsicht interpretieren. Dies gilt selbstverständlich auch für diejenigen, die gemäß der Zurechnung zu politischen Lagern als „rechts“ klassifiziert (und im Folgen von uns auch so bezeichnet) werden.

<sup>34</sup> Neben den Werten 1-10 waren in den Online-Befragungen auch „Keine Position auf dieser Skala“ und „weiß nicht“ angegeben. Diese beiden Kategorien waren in unserem Fragebogen nicht aufgeführt, wohl aber in der Online-Befragung der Pegida-Anhänger von Rucht et al. (2015). Die Unterschiede können daher nicht auf Unterschiede der Fragekonstruktion zurückgeführt werden.

<sup>35</sup> Dass sich die Rechten der Befragung überproportional häufig entziehen, darauf deuten die Beobachtungen unserer Interviewer hin – vor allem in der Erhebung vom 06.02.2016 (gemessen u.a. am Auftreten, Kleidung, Reaktionen etc.).

Eines jedoch ist sicher: Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind mittlere bis rechte politische Selbsteinstufungen unter den Teilnehmern überrepräsentiert. Das Spektrum der Selbsteinstufung ist deutlich nach rechts verschoben. Dies gilt sowohl, wenn man den Vergleich mit der Bundesrepublik als Ganzes als auch mit Ostdeutschland oder mit Sachsen unternimmt.<sup>36</sup> Und es gilt für den Vergleich mit Dresden. So rechneten sich einer repräsentativ angelegten Bevölkerungsumfrage, die wir 1998 in Dresden durchführten (1.212 Befragte, Selbsteinstufung ebenfalls mit einer 10er Skala), 44 % der Bürger dem linken Spektrum, 43 % der Mitte und lediglich 12 % dem rechten Spektrum zu. Die Verhältnisse sind damit nahezu spiegelverkehrt zu denen der Pegida-Befragung. Dass sich seitdem die Verhältnisse in der Dresdner Bevölkerung grundlegend verschoben haben, ist nicht anzunehmen.

## 6. Veränderungen in der Selbsteinstufung

Welche Änderungen haben sich in der Selbstpositionierung der Pegida-Teilnehmer vollzogen? Eine Vergleichsmöglichkeit bietet sich mit den Umfragen von Werner J. Patzelt, in denen wie bei uns eine numerische Skala verwandt wurde<sup>37</sup> – allerdings in Form einer 5er Skala und mit einer leicht differierenden Bezeichnung der Endpunkte als „ganz links“ bzw. „ganz rechts“ sowie der Mitte als „genau in der Mitte“. Die Wahl einer 5er Skala macht im Rahmen mündlicher Befragungen durchaus Sinn, da bei 10er Skalen ohne Skalenvorlage bei den Befragten leicht Irritationen entstehen können. Die Kennzeichnung der Endpunkte als Extremwerte ist in der Forschung nicht ganz unüblich und erscheint durchaus als legitim.

Die andersgeartete Benennung der Endpunkte dürfte im Vergleich zu unserer Skala („links“/„rechts“ statt

<sup>36</sup> So ordneten sich im ALLBUS 2012 auf der 10er Skala 36 % der Ostdeutschen der Kategorie links zu, 54 % der Mitte und 10 % rechts (in Westdeutschland 30 % links, 52 % Mitte und 18 % rechts). Unter den Befragten in Sachsen ordneten sich 29 % links zu, 59 % der Mitte und 12 % rechts (eigene Berechnungen). Daran gemessen ist der Anteil der „Linken“, zumindest in der Umfrage von 1998 in Dresden, noch stärker ausgeprägt als in Sachsen bzw. Ostdeutschland und weitaus stärker als in Westdeutschland.

<sup>37</sup> Angaben zur Selbsteinstufung finden sich ebenfalls bei Rucht et al. (2015) und Geiges et al. (2015). Sie beruhen allerdings auf Online-Befragungen und erscheinen uns deshalb (vgl. Reuband 2015a:140) für unseren Vergleich nur eingeschränkt brauchbar. Die grundlegenden Verhältnisse, wie wir und Patzelt sie finden, werden freilich auch hier reproduziert. Rechnet man bei Rucht et al. (2015:19), die Personen raus, die keine Angaben machen, kommt man für die Zurechnung zur Kategorie „links“ auf einen Anteil von 10 %, „Mitte“ von 52 % und „rechts“ von 38 % (eigene Berechnungen).

„ganz links“/„ganz rechts“ und ohne Verweis auf die Mitte) in der Patzelt-Untersuchung eine Antworttendenz zur Mitte hin begünstigen. Die Bereitschaft, sich rechts einzuordnen, könnte in unserer Studie entsprechend stärker ausgeprägt sein. Man könnte dies auch aufgrund der größeren Anonymität unserer Untersuchung erwarten: denn soziale Erwünschtheitseffekte gegenüber dem Interviewer entfallen.<sup>38</sup> Betrachtet man die Angaben auf der Prozentpunktebene (Tabelle 1), erkennt man: der Anteil derer, die sich in der Mitte einstufen, ist in unserer Untersuchung in der Tat geringer als in den Patzelt-Untersuchungen und der Anteil derer, die sich links oder rechts positionieren, etwas größer. Eine überproportionale Tendenz in die eine oder andere politische Richtung – nach links oder rechts – erwächst aus dem Wechsel des Frageinstrumentariums jedoch nicht.

**Tabelle 1: Selbsteinstufung auf dem Links-Rechts-Kontinuum im Zeitverlauf, 2015 (in %) in Patzelt-Umfrage und eigener Umfrage**

	Patzelt-Umfragen			Eigene Umfrage
	Januar	April	Mai	Dezember
Ganz links	2	1	2	2
Eher links	6	6	5	9
In der Mitte	65	60	61	54
Eher rechts	23	29	28	31
Ganz rechts	4	4	4	4
(N=)	100 (227)	100 (259)	100 (404)	100 (322)

Quelle der Patzelt-Umfragen: Patzelt (2016).

*Frageformulierung der Patzelt-Studie:* „Und nun noch einige letzte Fragen: Wie würden Sie Ihren politischen Standort einschätzen? 1 meint ‚ganz links‘, 3 meint ‚genau in der Mitte‘, und 5 meint ‚ganz rechts‘“ (Vorlage einer 5er Skala).

*Frageformulierung der eigenen Studie:* „In der Politik wird oft von ‚links‘ und ‚rechts‘ gesprochen. Wo würden Sie sich in dieser Hinsicht auf einer Skala von 1 bis 10 einstufen, wobei 1 ‚links‘ bedeutet und 10 ‚rechts‘. Mit den Werten dazwischen können Sie abstufen“ [Umwandlung der 10er Skala in eine 5er Skala, mit Übernahme der Wortwahl von Patzelt in der Tabelle].

<sup>38</sup> Gegenüber den studentischen Interviewern könnte eine Neigung bestehen, sich weniger rechts zu äußern als realiter der Fall. Andererseits könnten andere Teilnehmer zugegen sein, welche die Antworten des Befragten hören, was – im Fall einer von dem Befragten unterstellten Rechtsorientierung der Anwesenden – rechte Äußerungen begünstigen dürfte.

Wählt man anstelle der Prozentwerte das arithmetische Mittel – aus Vergleichsgründen gerechnet auf der Basis einer 5er Skala –, erhält man für unsere Umfrage einen durchschnittlichen Wert von 3.3. Im Vergleich zu den vorangegangenen Umfragen von Werner J. Patzelt wird dann deutlich, dass sich an der durchschnittlichen Einstufung nichts geändert hat: In seiner Januar 2015 Erhebung lag der Wert bei 3.2, in seinen April und Mai Erhebungen bei 3.3 (Patzelt 2016). Auch wenn man der Tatsache Rechnung trägt, dass sich die Altersverteilung unserer Untersuchung von der Altersverteilung der Patzelt-Untersuchung unterscheidet und wir eine Gewichtung der Daten nach dem Altersaufbau der Patzelt-Studie vornehmen, bleibt unser Durchschnittswert erhalten. Keinen Hinweis auf eine Verschiebung erbringt ebenfalls der Vergleich mit der später, im Januar 2016, durchgeführten Patzelt-Untersuchung. Auch dort beläuft sich der Mittelwert auf 3.3 (vgl. Patzelt 2016).

Nun sagt die Positionierung auf der Links-Rechts-Skala letztlich nur etwas über das Selbstbild des Befragten aus, und dieses unterliegt üblicherweise relativ starken Beharrungstendenzen. Selbst wenn die politischen Ansichten im Zeitverlauf nach rechts driften sollten, muss sich dies nicht unmittelbar im Selbstbild niederschlagen. Schließlich muss sich nicht notwendigerweise ebenfalls ein Wandel bei den anderen politischen Einstellungen ereignet haben, die dem Links-Rechts-Kontinuum zugeordnet sind. Wie sieht es aus, so fragt sich daher, wenn man die inhaltlichen Orientierungen auf der Einstellungsebene anstelle der Links-Rechts-Einstufung zum Maßstab nimmt? Lässt sich dann eine entsprechende Verschiebung nach rechts feststellen?

Wir verfügen für unsere Umfrage über keine Vergleichsdaten, die sich auf identische Fragekonstruktionen stützen. Einzig die Umfragen von Patzelt erlauben einen solchen Vergleich. Sie deuten auf eine zunehmende kritische oder feindliche Haltung in der Frage des Asyls und der Flüchtlingsproblematik hin (Patzelt 2016). Ob man diese Entwicklung als einen generellen Rechtsruck deuten sollte, ist freilich fraglich (auch Patzelt hält eine solche Interpretation für nicht gerechtfertigt). Drei Argumente sprechen unserer Meinung nach gegen eine eindeutige Zurechnung zu einem allgemeinen Rechtsruck.

Zum einen spiegeln sich in dem Einstellungswandel der Pegida-Teilnehmer Veränderungen wider, die sich auch in der Bevölkerung vollziehen. Auch dort werden die Ansichten im Lauf der Zeit kritischer (vgl. u.a. Infratest dimap 2016, Forschungsgruppe Wahlen 2016, YouGov 2016). Nur mit dem Unter-

schied, dass sich diese Entwicklung bei Pegida in ausgeprägterer und verschärfter Form niederschlägt. Es ist wohl primär die als Bedrohung wahrgenommene Flüchtlingssituation, und weniger eine davon unabhängige Eigendynamik (die aus bestehenden Ansichten und Orientierungen erwächst), die den Einstellungswandel vorantreibt. Dass sich aus dieser Entwicklung in der Bevölkerung letztlich auch eine Verschiebung nach rechts ergeben könnte, ist zwar längerfristig nicht ausgeschlossen. Aber den Wandel zum jetzigen Zeitpunkt bereits in dieser Weise zu deuten, wäre vermutlich vorschnell.

Zum anderen sprechen die Befunde bei Pegida für einen differentiellen, komplexen Wandel, der von Widersprüchen nicht frei ist und eine Zurechnung zu einem Rechtstrend nicht eindeutig erlaubt. Einige Entwicklungen gehen in diese Richtung, andere nicht.<sup>39</sup> Manche spiegeln eher Veränderungen in den Akzenten als im Grundsätzlichen wider, und manche lassen sich wohl z.T. auch durch Veränderungen des Bezugsrahmens erklären: so etwa, wenn bestimmte Be-

<sup>39</sup> So sinkt z.B. in der Patzelt-Untersuchung seit Januar 2015 die Zahl derer, welche der Aussage „sehr“ zustimmen, dass Deutschland weiterhin politisch Verfolgten und Bürgerkriegsflüchtlingen Asyl gewähren sollte. Der entsprechende Zustimmungswert hat sich von 65 % im Januar 2015 auf 36 % im Januar 2016 reduziert. Fasst man den Wert allerdings mit der Aussage „stimme eher zu“ zusammen, erscheinen die Veränderungen weniger dramatisch: auch in der neusten Erhebung stimmen noch 52 % der Aussage zu. Und addiert man zusätzlich die Hälfte derer, welche die Antwortkategorie „teils-teils“ wählen, sind es 66 %. Vermutlich ist der Rückgang in der Zustimmung primär der Einbeziehung der Bürgerkriegsflüchtlinge in die Frageformulierung geschuldet – vermutlich hat sich hier die maßgebliche Veränderung vollzogen (werden diese als weniger bedürftig angesehen) und weniger in der Frage des politischen Asyls. Denn erfragt man in unserer Umfrage die Stellungnahme zu politischem Asyl („Wer politisch verfolgt wird, sollte weiterhin in Deutschland Asyl bekommen“) sind es (auf einer Vierer-Skala) 47 %, die sich „voll und ganz“ für ein Asyl aussprechen. Zählt man diejenigen dazu, die „eher zustimmen“, sind es 84 % – mehr als dies in der Patzelt-Untersuchung der Fall ist. Andererseits gibt es auch gegenläufige Entwicklungen. So sprachen sich z.B. in der Online-Befragung von Rucht (2015) nur 9 % „voll und ganz“ oder „eher“ dafür aus, dass man den Zuzug von Muslimen verbieten sollte. Ergänzt man dies durch diejenigen, die „teils-teils“ antworten, um die Hälfte des letztgenannten Wertes, kommt man auf einen Anteil von 23 % (eigene Berechnungen) – ein Wert, der paradoxerweise nicht höher liegt als in der Bevölkerung zu dieser Zeit. In unserer Umfrage stimmen auf einer Vierer-Skala hingegen 69 % der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu. Inwieweit die frühen Ergebnisse einen Ausreißer darstellen (populationsbedingt oder aus anderen Gründen) und das Ausmaß des Wandels überschätzt wird, ist eine ungeklärte Frage. Eine offene Frage ist ebenfalls, welcher Art der Wandel in Subgruppen ist. Patzelt (2016) meint, besonders bei den jüngeren Tendenzen einer Radikalisierung zu erkennen (eine Gruppe allerdings, deren Anteil an der Gesamtheit der Teilnehmer unserer Untersuchung zufolge gesunken ist).

griffe – wie „Ausländer“ – aufgrund des Asylantenzustroms vermehrt durch Assoziationen mit „Flüchtlingen“ und/oder „Muslime/Islam“ überlagert werden.<sup>40</sup>

Auch jenseits der Fragen zu Ausländern, Flüchtlingen oder dem Islam gibt es nach Patzelts Befunden keinen eindeutigen Rechtsrutsch. Dass es gut wäre, wenn an Pegida-Demonstrationen keine Rechtsradikalen oder Rechtsextremisten teilnahmen, meint eine große Mehrheit. Und deren Anteil ist weiter gestiegen. Gestiegen ist ebenfalls der Anteil derer, welche die Demokratie als Vorteil sehen („Ist die Demokratie, alles in allem, eher etwas vorteilhaftes oder etwas problematisches?“) (vgl. Patzelt 2016). Mag sich auch die Kritik an der Regierung und den politischen Institutionen verstärkt haben, die grundlegende Legitimität des politischen Systems wird anscheinend nicht in Frage gestellt.

## 7. Parteilbewertung und Parteipräferenzen

Wie kann es sein, dass sich Menschen, die sich so vehement für eine restriktive Asylpolitik und gegen eine Zuwanderung von Muslimen engagieren, auf der Links-Rechts-Skala politisch links oder in der Mitte einstufen und nicht rechts – so wie es ihr Engagement auf den ersten Blick nahelegt und es auch von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird? Unterliegen sie einer Selbsttäuschung, haben sie ein „falsches Bewusstsein“? Dies muss nicht der Fall sein. Denn was politisch als links (oder auch als Mitte) gilt, wird von der Position in der Ausländerfrage nur partiell bestimmt. Zwar werden kritische oder feindliche Aussagen über Ausländer in der Bevölkerung im Allgemeinen mit rechten Ansichten gleichgesetzt. Doch in der Frage der Links-Rechts-Einstufung zählen andere Dimensionen oft mehr: wie etwa die Einstellungen zur sozioökonomischen Ungleichheit oder zum Sozialismus (vgl. Reuband 2015a: 141). Welche Positionen man bei diesen Fragen einnimmt, dürfte – zusammen mit den Parteipräferenzen – am ehesten das Selbst- und Fremdbild auf dem Links-Rechts-Kontinuum prägen.

Gemessen an den Einstellungen zur sozialen Ungleichheit kann man die Selbsteinstufung der Befragten in der Tat nicht notwendigerweise als ein Akt der Selbsttäuschung werten: Wer sich auf der Skala „links“ einordnet, vertritt häufiger traditionell „linke“ Werte und Ansichten als diejenigen, die sich rechts einstufen<sup>41</sup>: er oder sie sieht eher den Sozialismus als eine gute Idee, die nur schlecht ausgeführt wurde, meint eher, dass

man starke Gewerkschaften braucht, sieht den Kapitalismus eher skeptisch und kritisiert häufiger die Unterschiede zwischen Arm und Reich. Linke Parteien genießen dementsprechend auch eine größere Wertschätzung: so vermag die Partei „Die Linke“ immerhin bei 55 % der Befragten mit linker Selbsteinstufung auf dem Parteien-Skalometer Sympathiewerte zwischen +1 und +5 auf sich vereinen. Unter denen, die sich politisch in der Mitte sehen, sind es lediglich 9 % und unter den „Rechten“ 1 % (Tabelle 2).

**Tabelle 2: Sympathiewerte (+ 1 bis + 5) auf dem Parteienkalometer in Abhängigkeit von der Links-Rechts-Selbsteinstufung (Mehrfachnennungen in %)**

	Selbsteinstufung			Insgesamt
	Links	Mitte	Rechts	
CDU	3	19	29	21
SPD	9	3	2	3
FDP	16	9	17	13
Bündnis 90/ Die Grünen	15	2	-	-
Die Linke	55	9	1	11
AfD	73	87	94	88
NPD	9	11	32	19
(N=)	(33)	(164)	(104)	(305)

*Frageformulierung:* „Wie bewerten Sie die nachfolgenden Parteien auf der Skala von -5 bis +5? -5 bedeutet, dass sie Ihnen sehr unsympathisch ist, +5 bedeutet, dass sie Ihnen sehr sympathisch ist. Mit den Werten dazwischen können Sie ihr Urteil abstufen. Bitte beurteilen Sie jede der Parteien“.

Ungeachtet der Affinitäten zur Partei „Die Linke“ gilt aber auch: die größte Sympathie wird der AfD entgegen gebracht. Unter den Befragten mit linker Selbsteinstufung genießt sie bei 73 % eine positive Bewertung, unter denen mit mittlerer Einstufung 87 % und denen mit rechter Einstufung 94 %. Die Unterschiede entlang des politischen Spektrums sind somit eher graduell als grundsätzlich. Die NPD vermag nirgends in größerem Umfang Sympathie für sich zu verbuchen. Selbst unter denen, die sich „rechts“ einordnen, sind es nicht mehr als 32 % (wobei die Sympathiewerte im unteren Bereich der Skala überwiegen). Lediglich unter denen, die sich besonders weit rechts auf der Skala positionieren, liegen die Gesamtwerte höher.

In Übereinstimmung mit den Sympathiewerten fallen die Parteipräferenzen aus (Tabelle 3). Gefragt, welche Partei sie wählen würden, wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre, avanciert einmal mehr die AfD

<sup>40</sup> So nimmt bei Patzelt (2016) der Anteil derer zu, die „sehr“ dem Statement zustimmen „Es sollte einfach überhaupt weniger Ausländer in Deutschland geben“. Zählt man diejenigen dazu, die „eher“ zustimmen, unterscheiden sich die Werte nur minimal.

<sup>41</sup> Eine andere Frage ist, wie die Einstellungen im Vergleich zu denen sind, die nicht Pegida angehören. Durchaus denkbar wäre, dass hier die linken Einstellungen deutlich ausgeprägter sind.

zum Favoriten. Unter den „linken“ Pegida-Teilnehmern bei 66 %, unter den übrigen bei 83 %. Für die Gesamtheit der Befragten beläuft sich der Anteil auf 82 %. Für diejenigen, die sich anderen politischen Traditionen verbunden fühlen, ist die Wahl dieser Partei allerdings nicht immer ohne Probleme. Unter denen, die sich auf der Skala links einstufen – sie identifizieren sich auch etwas weniger mit Pegida als die übrigen –, ist der Anteil der Unentschiedenen bei der Wahlfrage am höchsten (mit 22 %, vs. 5 bis 7 % bei den anderen). Sie neigen auch etwas eher zur Wahlabstinenz. Beide Antworten machen psychologisch gesehen Sinn: Die Befragten befinden sich ideologisch in einer Art „Cross Pressure“-Situation zwischen ihrer ideologischen Affinität und ihren aktuellen Präferenzen und ziehen sich – wie es schon Paul F. Lazarsfeld in seinen Wahlstudien beschrieb – zurück: Sie sind sich unsicher, wen sie wählen sollen, oder entscheiden sich für Wahlabstinenz (vgl. Lazarsfeld et al. 1968 [1944], Berelson et al. 1954).

**Tabelle 3: Wahlabsicht bei zukünftiger Bundestagswahl in Abhängigkeit von der Links-Rechts-Selbsteinstufung (in %)**

	Selbsteinstufung			Insgesamt
	Links	Mitte	Rechts	
CDU	-	-	-	-
SPD	-	-	-	-
FDP	-	1	1	1
Bündnis 90/Grüne	-	-	-	-
Die Linke	3	1	-	1
AfD	66	84	82	82
NPD	-	-	4	1
Sonstige	-	2	1	2
Weiß noch nicht	22	7	5	8
Würde nicht wählen	6	2	2	3
Werde ungültig wählen	3	3	4	3
	100	100	100	100
(N=)	(32)	(165)	(167)	(304)

*Frageformulierung:* „Wenn am nächsten Sonntag die Bundestagswahl stattfände, welche Partei würden Sie wählen?“ [Offene Frage mit Ausnahme der letztgenannten drei Kategorien] Befragte mit Mehrfachnennungen sind unter „Sonstige“ mit gefasst, ansonsten gilt: Kombination mit AfD=AfD und Kombination mit NPD=NPD. Befragte ohne Angaben (= 2%) sind aus der Berechnung ausgelassen.

Aus welchen politischen Lagern rekrutieren sich die Pegida-Teilnehmer? Über die Wahltraditionen unserer Befragten wissen wir nichts. Wohl aber verfügen wir über Informationen zur Frage, ob und welche Partei sie bei der letzten Bundestagswahl 2013 gewählt haben. Anders als man es aufgrund ihrer Parteiverdrossenheit (vgl. u.a. Vorländer et al. 2015, Geiges et al. 2015) hätte erwarten können, zählen die Pegida-Anhänger nicht zu den Nichtwählern. Im Gegenteil: lediglich 9 % gaben an, sie hätten sich bei der letzten Bundestagswahl der Stimme enthalten, weitere 5 % vermochten sich nicht mehr an ihre letzte Wahlentscheidung zu erinnern (ob dies auch die Frage zum Wahlgang einschließt, muss offen bleiben). Nach der amtlichen Wahlstatistik lag die Wahlenthaltung in Sachsen bei der Bundestagswahl 2013 bei 30 % (Statistisches Bundesamt 2015: 289).

Gewiss muss man die Angaben der Befragten etwas relativieren – weniger aufgrund der Alters- oder Bildungszusammensetzung (die eine Wahlbeteiligung begünstigt) als aufgrund der Tatsache, dass die frühere Wahlbeteiligung in Umfragen aufgrund sozial erwünschter Antworttendenzen stets überschätzt wird (Hardmeier und Fontana 2006). Dies gilt selbst für schriftlich-anonyme Befragungen (Eilfort 1994), was als Hinweis für die Existenz von Selbsttäuschungstendenzen gewertet werden kann. Doch selbst wenn man eine Fehleinschätzung konzediert – dass sie so groß wäre, um in unserem Fall die Diskrepanz zwischen Angaben im Interview und der Realität zu erklären, halten wir für unwahrscheinlich. Was bedeutet: auch wenn sich die Pegida-Anhänger durch Partei- und Politikverdrossenheit auszeichnen, scheinen sie doch überproportional bereit, sich an den Wahlen zu beteiligen. Dies hatten im Übrigen auch schon einige der früheren Studien nahegelegt, wenn auch die Ausgangslage aufgrund der empirischen Basis nicht immer so eindeutig war (vgl. Reuband 2015a: 140).

Beschränkt man sich auf die Befragten, die bei der Bundestagswahl ihre Stimme abgaben, ergibt sich das folgende Bild: (Tabelle 4): Diejenigen, die sich im linken Spektrum verorten, entschieden sich zu 50 % für die Partei „Die Linke“, 21 % der Stimmen entfielen auf die CDU und 7 % auf die SPD. Ob sie die CDU wählten, weil sie Angela Merkel wertschätzten oder die Partei, muss dabei offen bleiben. Unter denen, die sich in der Mitte oder eher rechts einordnen, liegt der Anteil der CDU-Wähler erwartungsgemäß höher, der Anteil der SPD sinkt ab. Keinen herausgehobenen Stellenwert hatte damals (an-

ders als in der späteren Landtagswahl)<sup>42</sup> die AfD. Sie vermochte unter den Linken nur einen Anteil von 11 % zu gewinnen, unter den Befragten in der Mitte der Skala 30 % und denen auf der rechten Seite von 26 %. Die NPD war allenfalls bei denen, die sich auf der Skala rechts positionierten, in der Lage, einen etwas größeren Anteil – von 13 % – für sich zu aktivieren. Alles in allem blieb sie jedoch auch hier von marginaler Bedeutung.

**Tabelle 4: Wahlentscheidung bei der letzten Bundestagswahl (2013) in Abhängigkeit von der Links-Rechts-Selbsteinstufung (in %)**

	Selbsteinstufung			Insgesamt
	Links	Mitte	Rechts	
CDU	21	42	46	41
SPD	7	5	1	4
FDP	-	6	7	6
Bündnis 90/ Grüne	7	2	1	2
Die Linke	50	11	1	12
AfD	11	30	26	27
NPD	-	3	13	6
Sonstige	4	1	5	3
	100	100	100	100
(N=)	(28)	(129)	(87)	(244)

*Frageformulierung:* „Welche Partei haben Sie bei der letzten Bundestagswahl (2013) gewählt?“ [Offene Frage mit Ausnahme der Kategorien für Nichtwahl/Ungültig wählen/weiß nicht mehr]

Nichtwähler und Befragte, die sich nicht mehr erinnern, ungültig wählten oder keine Angaben machten, sind aus der Berechnung ausgeschlossen.

Die Historie der Wahlentscheidungen, wie sie sich in diesen Befunden abbildet, entspricht der Historie der Parteipräferenzen, wie sie in den Befragungen der Pegida-Anhänger ermittelt wurden. Danach hatte die AfD in den Umfragen Anfang des Jahres 2015 zunächst keine so herausgehobene Bedeutung (Rucht et al. 2015: 20, Geiges et al. 2015, Patzelt 2016). Erst in den jüngsten Befragungen änderte sich dies, vermochte die AfD mehr als die Hälfte der Stimmen auf sich zu vereinen (dazu vgl. auch Patzelt 2016). Einen zunehmenden Rechtsruck muss diese Hinwendung zur AfD nicht zwangsläufig bedeuten: es handelt sich eher um eine zunehmende Übereinstimmung in grundlegenden Fragen, entstanden aus einer veränderten Positionierung der AfD.

<sup>42</sup> Vgl. dazu die Angaben zum Wahlverhalten in der Landtagswahl Rucht et al. (2015: 20),

Seitdem sich von der AfD der moderate Flügel (in Form von ALFA) abgespalten hat – im Juli 2015 –, ist das Profil der AfD stärker als zuvor auf die Asyl- und Flüchtlingspolitik fokussiert, Fragen des Euro und der Griechenlandkrise haben an Bedeutung verloren. Das Profil ist geschärfter und findet sein Pendant im Themenprofil von Pegida. Hinzu kommt, dass die AfD Aussichten hat, sich als Partei in der Politik zu etablieren: sie ist Umfragen zufolge im Aufwind, und sie ist in einigen Landesparlamenten bereits vertreten. Die AfD muss unter diesen Umständen von den Pegida-Anhängern als eine Wahloption mit realistischen Chancen auf künftige parlamentarische Repräsentation und Einfluss wahrgenommen werden.

Die Überlegungen des Pegida-Gründers Lutz Bachmann, Pegida zu einer eigenen Partei zu machen – die dann ggf. mit der AfD koalitiert – erscheint angesichts dieser Konstellationen wenig realistisch. Dafür ist die AfD bereits zu sehr etabliert. Und dafür ist Pegida zu klein, und deren Ableger an anderen Orten (von denen sich Pegida z.T. abgrenzt) zu unbedeutend. Die AfD hat den Vorschlag so denn auch abgelehnt: Man habe inhaltliche Schnittmengen, aber man unterscheide sich „gravierend in Rhetorik und Handeln. Wenn Pegida eine eigene Partei gründet, ist diese unser politischer Gegner“ (DNN 2016b).

## 8. Schlussbemerkungen

Die Proteste von Pegida sind Bestandteil des Lebens in Dresden geworden. An jedem Montag kommen Tausende zusammen, um gegen den Islam, Zuwanderung und die Asylpolitik zu protestieren. Hinweise auf einen Niedergang der Bewegung durch schwindende Teilnehmerzahlen sind nicht erkennbar, aber auch kein Aufbruch mehr. Allenfalls bei einzelnen herausgehobenen Ereignissen – wie dem einjährigen Jubiläumstag – ist ein „Event-Charakter“ möglich, der große Menschenmassen vereint.

Die weitgehende Konstanz in der Teilnehmerzahl ist umso bemerkenswerter als die Asyl- und Flüchtlingsthematik in der Öffentlichkeit an Bedeutung gewonnen hat und die Unzufriedenheit gestiegen ist. Womöglich ist die fehlende Umsetzung in erhöhte Teilnehmerzahlen zum einen der lokalen Ausdifferenzierung des Protests geschuldet – er zeigt sich vor allem an Orten, in denen Flüchtlingsunterkünfte entstanden oder geplant sind. Zum anderen mag auch die relative Erfolglosigkeit von Pegida ihren Anteil daran haben – je weniger Pegida Kundgebungen bewirken, desto geringer die Motivation zur Teilnahme. Unter diesen Umständen haben die Treffen mehr

den Charakter der Selbstvergewisserung auf Seiten der Teilnehmer als die Funktion, Strategien der Veränderung zu entwickeln und zu implementieren.

Die Pegida-Teilnehmer sind älter geworden. Waren sie in der Aufbruchphase, als die höchsten Teilnehmerzahlen erreicht wurden, in den späten 40ern, sind sie inzwischen in den 50ern.<sup>43</sup> Womöglich schlagen sich darin Schwankungen in der Zusammensetzung nieder, wie sie von Treffen zu Treffen möglich sind. Vielleicht sind die Veränderungen auch nur vorübergehender Natur. Unter Umständen spiegelt sich darin aber auch ein allgemeineres Muster wider, dem soziale Bewegungen anheimfallen können: in der Phase des Aufbruchs, wenn der Protest große mediale und öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zieht, finden auch die Jüngeren den Weg zum Protest. In dem Maße wie sich die Bewegung veralltäglicht und zur Routine wird, ohne dass neue Impulse erwachsen, bleiben vor allem diejenigen übrig, die zum Stammpublikum gehören. Dass es ein solches Stammpublikum bei Pegida gibt, daran besteht kein Zweifel. Inzwischen hat es mehr als 50 Kundgebungen gegeben. Die Zahl der Kundgebungen, die durchschnittlich von den Teilnehmern besucht wurden, liegt bei 26-mal.

Veralltäglichtung und Routinisierung sind geeignet, den Wiedererkennungswert zu erhöhen, aber auch Langeweile zu produzieren. Wenn es stimmt, dass die Reden auf den Pegida-Veranstaltungen radikaler geworden sind, so mag dies der Eigendynamik der Bewegung und den Reaktionen auf äußere Veränderungen geschuldet sein. Es mag aber auch – manifest oder latent (Merton 1968) – einem funktionalen Erfordernis entsprechen, um dem Geschehen einen Event-Charakter zu verleihen. Radikale Reden, oftmals von Gästen vorgetragen, setzen potentielle „Highlights“, welche einem nachlassendem Interesse entgegenwirken und zu erneuter Teilnahme motivieren könnten.

Die Möglichkeiten, für jede Kundgebung einen Event-Charakter auf der Ebene des Programmangebots, der Reden und der Redner zu schaffen, sind naturgemäß begrenzt. Umso mehr müssen andere Bin-

dungskräfte wirksam werden, um Pegida-Anhänger zur wiederholten Teilnahme zu motivieren. Umso mehr dürfte der soziale Charakter an Bedeutung gewinnen: die Bekräftigung bestehender kollektiver Gruppenbindung und die Gemeinsamkeiten des Protests. Je häufiger sich jemand zu den Kundgebungen begibt, desto größer die Chance, alte und neue Bekannte mit ähnlichen Ansichten zu treffen und sich mit ihnen auszutauschen. Wer an den kollektiv geteilten Aktionen teilnimmt – vom gemeinsamen Rufen (wie „Merkel muss weg“ oder „Lügenpresse“) bis hin zum gemeinsamen Singen der Nationalhymne am Schluss der Veranstaltung –, bekräftigt im Ritual soziale und kollektive Identität.<sup>44</sup>

Die Teilnahme an der Kundgebung schafft den Teilnehmern die Möglichkeit, ihre Unzufriedenheit kundzutun und bietet ihnen zugleich das Gefühl, damit nicht allein zu stehen. Inwieweit sie damit eine Erfolgsaussicht verbinden, ist eine andere Frage. Dass sie mehrheitlich meinen, die Pegida-Kundgebungen würden in Deutschland eher etwas zum Besseren ändern (und nicht etwa Deutschland schaden oder nichts bewirken)<sup>45</sup>, ist ein Zeichen dafür, dass sie an Erfolge glauben – ob auf der Ebene der Einwirkungen auf die Bürger, die Politik oder in anderer Form, ist eine andere Frage. Auch ist die Mehrheit der Pegida-Teilnehmer der Meinung, dass Lutz Bachmann und sein Organisationsteam „gute Arbeit leistet und Pegida politisch voranbringt“ (Patzelt 2016). Der Zustimmungswert ist allerdings leicht rückläufig. Was bedeutet, dass die Frage politischer Wirksamkeit und Einflussnahme in der Zukunft zu einem Thema werden könnte, mit Rückwirkungen auch auf das Engagement der Pegida-Anhänger.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Ob sie eher Mitte 50 (Finkbeiner et al. 2016a, unsere Zusatzerhebung) oder Ende 50 Jahre alt sind (unsere Erhebungen), ist eine offene Frage. Auch ist im Einzelnen unbekannt, ob und in welchem Ausmaß Effekte des Befragungsmodus – face-to-face vs. schriftlich-postalisch – die Unterschiede zwischen der Vorländer-Untersuchung (Vorländer et al. 2015b) und den späteren Erhebungen mit anderem Befragungsmodus verstärkt haben könnten. Alles in allem besteht (auch bei Berücksichtigung der Patzelt-Untersuchung, die den Wandel nur begrenzt abbilden kann) kein Zweifel, dass sich der Altersdurchschnitt der Teilnehmer nach oben hin verschoben hat.

<sup>44</sup> Zur Bedeutung von Ritualen für die Bildung eines kollektiven Bewusstseins siehe bereits Durkheim (1981/zu erst 1912). Der soziale „Mehrwert“ wiederholter Teilnahme mag womöglich auch noch andere Aspekte umfassen. So mag sich für manchen Teilnehmer ein Gefühl kollektiver Einbindung wieder einstellen, wie es einst zu DDR-Zeiten – im Betrieb, in der Hausgemeinschaft oder bei anderen Gelegenheiten – bestand und geschätzt wurde (und im Gefolge der Wende zerbrach). Für manche Rentner mag die Teilnahme überdies eine subjektiv befriedigende Ersatzbeschäftigung bedeuten (was in beiden Fällen eine politische dezidierte Orientierung in Fragen der Asylpolitik und Pegida nicht ausschließt!).

<sup>45</sup> 75 % glauben in unserer Untersuchung, dass die „Pegida-Kundgebungen“ etwas zum Besseren ändern und 24 %, dass sich nichts ändert. An einen Schaden glaubt lediglich 1 %. Bei Patzelt sind es sogar 86 %, die meinen, dass die „Pegida-Demonstrationen“ in Deutschland etwas zum Besseren ändern. Der Wert ist über die Zeit hinweg weitgehend stabil (vgl. Patzelt 2016).

<sup>46</sup> Zu Konflikten innerhalb des Teams, insbesondere zwischen Lutz Bachmann und Tatjana Festerling in der Frage von Strategie und Rhetorik, siehe Wolf (2016).

Für die Mehrheit der Befragten gilt, dass sie sich politisch in ihrem Selbstverständnis nicht rechts, sondern in der Mitte positioniert. Gewiss könnte man argumentieren, dass die „Rechten“ in den Pegida-Umfragen unterrepräsentiert seien. Ob dies allerdings in dem starken Maße der Fall ist, um dies Bild nachhaltig zu beeinträchtigen, ist unwahrscheinlich. Von einer Verschiebung in der Selbstpositionierung auf dem Links-Rechts-Kontinuum kann im Lauf der Pegida-Protestwelle nicht die Rede sein. Profitiert von der Abkehr von den etablierten Parteien hat unter den Pegida-Anhängern die AfD, nicht die NPD. Gemessen an der politischen Selbsteinstufung und den Parteipräferenzen ist die Mehrheit der Teilnehmer konservativ bis rechtspopulistisch, aber nicht rechtsextremistisch.

### Literaturverzeichnis

- Barnes, S.H./Kaase, M. et al. (1979): *Political Action*. Beverly Hills/London.
- Berelson, B./Lazarsfeld, P.F./McPhee, W. (1954): *Voting: A Study of Opinion Formation During a Presidential Campaign*. Chicago/London.
- Brauerhoch, F.O. (2004): Theater, Publikum und Image – eine Studie über die „Theaterlandschaft“ in Frankfurt am Main. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hg.): *Jahrbuch für Kulturpolitik 2004*. Bonn. S. 141-151.
- Daphi, P./Rucht, D./Stuppert, W./Teune, S./Ullrich, P. (2014): *Occupy Frieden. Eine Befragung der Teilnehmer/innen der „Mahnwachen für den Frieden“*. Ipb Working Papers. Berlin.
- DNN (2016a): Pegidisten bleiben Minderheit. In: *Dresdner Neuste Nachrichten*, 18.02.2016, S. 11.
- DNN (2016b): AfD lehnt Kooperation mit Pegida ab. In: *Dresdner Neuste Nachrichten*, 02.03.2015, S. 4.
- Durchgezählt (2015a): *Durchgezählt. Klickern, Zählen, Schätzen*, unter: <http://durchgezählt.org> [Stand: 29.02.2016].
- Durchgezählt (2015b): *Analyse der Teilnehmerzahlen zu Pegida und Gepida am 14.12.15*, unter: <http://durchgehangelt/2015/12/19/analyse-der-teilnehmerzahlen-zu-pegida-und-gepida-am-14-12-15-in-dresden/> [Stand: 29.02.2016].
- Durkheim, E. (1982 [1912]): *Elementare Formen des religiösen Lebens*. Frankfurt a. M.
- Eilfort, M. (1994): *Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens*. Paderborn/München/Wien/Zürich.
- Fehser, S. (2016): *Eine gespaltene Stadt. Repräsentative Studie der TU Dresden zu Einstellungen in Dresden zum Thema Asyl*. Institut für Soziologie, unter: <https://tu-dresden.de/aktuelles/news/Downloads/asyl-studie-dresden> [Stand: 07.03.2016].
- Finkbeiner, F./Schneke, J./Trittel, K./Schmitz, C./Marg, S. (2016a): *Pegida: Aktuelle Forschungsergebnisse*, unter: [www.demokratie-goettingen.de/blog/pegida-2016-studie](http://www.demokratie-goettingen.de/blog/pegida-2016-studie) [Stand: 29.02.2016].
- Finkbeiner, F./Keune, H./Schenk, J./Geiges, L./Marg, S. (2016b): *Stop-TTIP-Proteste in Deutschland*. Institut für Demokratieforschung (Forschungsbericht), Göttingen, vom 01/2016, unter: [www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2016/01/Bericht\\_TTIP\\_2016-01-28\\_web.pdf](http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2016/01/Bericht_TTIP_2016-01-28_web.pdf) [Stand: 07.03.2016].
- Focus Online (2015): *Pegida sagt Demo ab*, 28.01.2015, unter: [www.focus.de/politik/deutschland/dresden-pegida-sagt-demonstration-am-kommenden-montag-ab\\_id\\_4437299.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/dresden-pegida-sagt-demonstration-am-kommenden-montag-ab_id_4437299.html) [Stand: 08.03.2016].
- Forschungsgruppe Wahlen (2016): *Politbarometer Februar 2016*, 19.02.2016, unter: [www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/](http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/) [Stand: 29.02.2016].
- Freie Presse (2015): *Wie radikal ist Pirincci?* In: *Freie Presse*, 21.10.2015
- Fuchs, D./Klingemann, H.D. (1989): *The Left-Right Schema*. In: Jennings, M.K. et al. (Hg.) *Continuities in Political Action*. Berlin/New York. S.203-234.
- Geiges, L./Marg, S./Walter, F. (2015): *PEGIDA. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft*. Bielefeld.
- Hardmeier, S./Fontana, M. C. (2006): *Overreporting: Ein vernachlässigtes Problem und die Schwierigkeit von Gegenmaßnahmen*. In: *ZUMA-Nachrichten*, 58, S. 50-80.
- Hornig, E./Baumann, J. (2013): *Politik und Wirtschaft im Zeichen des Bürgerprotestes. Das Beispiel des Frankfurter Flughafens* (Stiftung Marktwirtschaft. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik. Nr. 120). Berlin.
- Huckfeldt, R./Johnson, P.E./Sprague, J. (2004): *Political Disagreement. The Survival of Diverse Opinions within Communication Networks*. Cambridge.
- Hübler, A. (2015): *Pegida – ein Aufstand von rechts*. In: Heinrich Böll Stiftung, 16.01.2015, unter: [www.boell.de/de/2015/01/16/pegida-ein-aufstand-von-rechts](http://www.boell.de/de/2015/01/16/pegida-ein-aufstand-von-rechts) [Stand: 29.02.2016].
- Hüfken, V. (1998): *Ist eine repräsentative Besucherumfrage in einer öffentlichen Einrichtung möglich? Eine empirische Studie der Kölner Stadtbibliothek*. In: *Planung & Analyse*, 5, S. 24-29.

- Infratest Dimap (2016): ARD-Deutschland Trend. Februar 2016, Berlin, unter: [www.infratest-dimap.de/fileadmin/user\\_upload/dt1602\\_bericht.pdf](http://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/dt1602_bericht.pdf) [Stand:07.03.2016].
- Lazarsfeld, P.F./Berelson, B./Gaudet, H. (1968 [1944]): *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign.* New York/London.
- Jacobsen, L. (2015): Zündeln reicht ihnen nicht mehr. In: ZEIT Online, 13.10.2015, unter: [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-10/pegida-galgen-gabriel-merkel-kommentar](http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-10/pegida-galgen-gabriel-merkel-kommentar) [Stand: 07.03.2016].
- Kalitz, S. (2015): Außer Thesen nichts gewesen? In: Der Freitag, Nr. 2115, 01.07.2015, unter: [www.freitag.de/autoren/der-freitag/ausser-thesen-nichts-gewesen](http://www.freitag.de/autoren/der-freitag/ausser-thesen-nichts-gewesen) [Stand: 29.02.2016].
- Lucke, v.A. (2015): Terror und Pegida: Gebt uns ein Feindbild!, In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2, S. 5-8.
- Lüdemann, C. (2001): Politische Partizipation, Anreize und Ressourcen. Ein Test verschiedener Handlungsmodelle und Anschlusstheorien am ALLBUS 1998. In: Koch, A./Wasmer, M./Schmidt, P. (Hg.): *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland.* Opladen. S. 43-73.
- Maron, M. (2015): Pegida ist keine Krankheit, Pegida ist das Symptom. In: *Die Welt*, 04.01.2015, unter: [www.welt.de/debatte/kommentare/article135973630/Pegida-ist-keine-Krankheit-Pegida-ist-das-Symptom.html](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article135973630/Pegida-ist-keine-Krankheit-Pegida-ist-das-Symptom.html) [Stand: 29.02.2016].
- Merton, R.K. (1968 [1949]): *Social theory and social structure.* New York.
- Nachtwey, O. (2015): Rechte Wutbürger. Pegida oder das autoritäre Syndrom. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3, S.81-90.
- Neundorf, A. (2011): Die Links-Rechts-Dimension auf dem Prüfstand: Ideologisches Wählen in Ost- und Westdeutschland 1990-2008. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, 45, S. 233-256.
- Niggemeier, S. (2015): Eine Geschichte von Fehlern, Exzessen und Scheinheiligkeit. In: FAZ 02.11.2015, unter: [www.faz.net/aktuell/feuilleton/katzen-des-boesen-akif-pirincci-und-die-medien-13886415.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/katzen-des-boesen-akif-pirincci-und-die-medien-13886415.html) [Stand: 29.02.2016].
- Patzelt, W. J. (2015a): (In Zusammenarbeit mit P. Buchallik, S. Scharf und C. Pleul). Was und wie denken PEGIDA Demonstranten? Analyse der PEGIDA-Demonstranten am 25. Januar 2015, unter: [http://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/philosophische\\_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-analyse-pegida-2015.pdf](http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-analyse-pegida-2015.pdf) [Stand: 29.02.2016].
- Patzelt, W. J. (2015b): (In Zusammenarbeit mit C. Eichardt). Drei Monate nach dem Knall: Was wurde aus Pegida?, unter: [https://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/philosophische\\_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-presentation\\_pk\\_pegida-februar-2016.pdf](https://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-presentation_pk_pegida-februar-2016.pdf) [Stand: 29.02.2016].
- Patzelt, W. J. (2016): Rassisten, Extremisten, Vulgärdemokraten! Hat sich PEGIDA radikalisiert?, unter: [https://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/philosophische\\_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-presentation\\_pk\\_pegida-februar-2016.pdf](https://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida/patzelt-presentation_pk_pegida-februar-2016.pdf) [Stand: 29.02.2016].
- Patzelt, W. J./Klose, J. (Hg.) PEGIDA. Warnsignale aus Dresden. Dresden (im Druck)
- Pravemann, S./Poppe, S. (2015): LEGIDA gezählt. In: *Soziologie*, 44, 2, S. 153-161.
- Rheinische Post Online (2015): Maas: Pegida mitschuldig an Anschlägen, 17.10.2015, unter: [www.rp-online.de/politik/maas-pegida-mitschuldig-an-anschlaegen-aid-1.5476918](http://www.rp-online.de/politik/maas-pegida-mitschuldig-an-anschlaegen-aid-1.5476918) [Stand: 29.02.2015].
- Reuband, K. H. (1971): Die Bedeutung der Primärumwelten für das Wahlverhalten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 23, S. 544-567.
- Reuband, K.H. (2014): Schriftlich-postalische Befragungen. In: Baur, N./Blasius, J. (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung.* Wiesbaden. S.643-660.
- Reuband, K.H. (2015a): Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen, In: MIP 21, S. 133-143.
- Reuband, K.H. (2015b): Ausschöpfung und Nonresponse Bias in postalischen Befragungen. Der Stellenwert von Incentives, Fragebogenlänge und Anonymität der Fragenadministration, In: Schupp, J./Wolf, C. (Hg.): *Nonresponse Bias: Qualitätssicherung sozialwissenschaftlicher Umfragen.* Wiesbaden. S. 203-245.
- Reuband, K.H. (2016): Wie ausländerfeindlich sind die Dresdner? Düsseldorf, Institut für Sozialwissenschaften (unveröffentlicht).
- Rottinghaus, B. (2015): *Ideologische Konzeptualisierung und politische Partizipation.* Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Dissertation).
- Rucht, D. et al. (2015): Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an Pegida, unter: [www.wzb.eu/de/pressemitteilung/untersuchung-zur-dresdner-pegida-demonstration](http://www.wzb.eu/de/pressemitteilung/untersuchung-zur-dresdner-pegida-demonstration) [Stand: 29.02.2016].

- Rüdiger, W. (2010): Assessing nonresponse bias in activist surveys. In: *Quality & Quantity*, 44, 1, S. 173-180.
- Schneider, P. (2015): Pegida. Eine ratlose Bewegung weißer Männer. In: *Die Welt*, 03.01.2015, unter: [www.welt.de/politik/deutschland/article135959876/Pegida-eine-ratlose-Bewegung-weisser-Maenner.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article135959876/Pegida-eine-ratlose-Bewegung-weisser-Maenner.html) [Stand: 29.02.2016]
- Snijkers, G./Hox, J./Leeuw, E.D. (1999): Interviewers' tactics for fighting survey nonresponse. In: *Journal of Official Statistics*, 15, S. 185-198.
- Spiegel Online (2015): Danke, Pegida, das war's!, 10.02.2015, [www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-das-ende-der-bewegung-kommentar-a-1017581.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-das-ende-der-bewegung-kommentar-a-1017581.html) [Stand: 08.03.2016].
- Spiegel Online (2015): Eklat bei Pegida-Demo: „Die KZs sind ja leider derzeit außer Betrieb“, 20.10.2015, unter: [www.spiegel.de/politik/deutschland/akif-pirincci-rede-bei-pegida-in-dresden-abgebrochen-a-1058589.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/akif-pirincci-rede-bei-pegida-in-dresden-abgebrochen-a-1058589.html) [Stand: 29.02.2016].
- Statistisches Landesamt Sachsen (2015): *Statistisches Jahrbuch 2014*. Kamenz.
- Statistisches Bundesamt (2015): *Statistisches Jahrbuch 2014*. Stuttgart.
- Stern Online (2015): 89 Prozent der Dresdner lehnen Pegida ab, 11.02.2015, unter: [www.stern.de/politik/deutschland/stern-interview-mit-forsa-chef-guellner--89-prozent-der-dresdner-lehnen-pegida-ab--3968964.html](http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-interview-mit-forsa-chef-guellner--89-prozent-der-dresdner-lehnen-pegida-ab--3968964.html) [Stand: 07.03.2016].
- Vobruba, G. (2015): Editorial. In: *Soziologie*, 44, 2015, 2, S. 137-138.
- Vorländer, H./Herold, M./Schäller, S. (2015): Wer geht zu PEGIDA und warum? Eine empirische Umfrage unter PEGIDA-Demonstranten in Dresden. Dresden, unter: [http://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/philosophische\\_fakultaet/ifpw/poltheo/news/studie\\_vorlaender\\_herold\\_schaeller/](http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/poltheo/news/studie_vorlaender_herold_schaeller/) [Stand: 29.02.2016].
- Vorländer, H./Herold, M./Schäller, S. (2016): *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*. Wiesbaden.
- Walgrave, S./Verhulst, J. (2011): Selection and Response Bias in Protest Surveys. In: *Mobilization. An International Journal*, 16, 2, S. 203-222.
- Walgrave, S./Wouters, R./Ketelaars, P. (2016): Response problems in the protest survey design: evidence from fifty-one protest events in seven countries. In: *Mobilization. An International Journal*, 21, 1, S. 83-104.
- Wolf, U. (2016): Sinneswandel. In: *Sächsische Zeitung*, 02.03.2016, S. 3.
- YouGov (2016): German attitudes to immigration harden following Cologne attacks, 8-11.01.2016, unter: <https://yougov.co.uk/news/2016/01/12/german-s-attitudes-immigration-harden-following-col/> [Stand: 29.02.2016].
- Zuckerman, A. S. (Hg.) (2005): *The Social Logic of Politics. Personal Networks as Contexts for Political Behavior*. Philadelphia.

## Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts

Sven Jürgensen<sup>1</sup>/Juan Garcia J.<sup>2</sup>

### A. Einleitung

#### I. Einführung

„Folgen Sie denen nicht!“ Mit diesen Worten richtete sich die Bundeskanzlerin Angela Merkel am 31. Dezember 2014 in ihrer Neujahrsansprache an die Bevölkerung und warnte vor den PEGIDA-Demonstranten, deren Versammlungen seit geraumer Zeit die gesamte Bevölkerung beschäftigen. Die Kanzlerin fand als Zentralfigur des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland deutliche Worte für diese Bewegung und deren Inhalte. Der Aufruf fand in Form des Imperativs statt, der „in erster Linie für Aufforderungen und Befehle, oder Ratschläge und Einladungen“ verwendet wird.<sup>3</sup> Wollte die Bundeskanzlerin aber tatsächlich den Bürgern den *Befehl* erteilen, sich nicht an den Dresdener und vergleichbaren „Abendspaziergängen“ zu beteiligen, nicht krude Thesen zu einer drohenden Islamisierung Europas zu vertreten,<sup>4</sup> eben sich nicht in dieser Form zu versammeln und bestimmte Meinungen zu äußern?

Dies wird kaum der Sinn ihrer Worte gewesen sein. Ein derartiger Befehl wäre mit den Prinzipien des liberalen Verfassungsstaats mit seinen Grundrechten auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit in keiner Weise zu vereinbaren.<sup>5</sup> Die Gedanken sind schließlich frei, die Vorstellung vom totalen Staat ist überwunden.<sup>6</sup>

Was aber war dann Zweck ihrer Aussage? Die Bundeskanzlerin wollte mit ihr wohl Stellung nehmen zu einer intensiv geführten Debatte, sie wollte ihre Sicht der Dinge darstellen, damit nicht noch mehr Bürger dem scheinbar gefährlichen Gedankengut folgen. Dennoch muss den deutschen Verfassungsjuris-

ten Art und Inhalt der Aussage beschäftigen, der Umstand, dass so deutlich auf einen gesellschaftlichen Diskurs von staatlicher Seite Einfluss genommen wird, muss Bedenken erwecken.

Der Anlass wird das Erreichen eines kritischen Punktes der Einwanderungsdebatte gewesen sein, das Ausmaß der Beteiligung und die Form der Auseinandersetzung schienen ein Tätigwerden der Regierungschefin selbst zu erfordern. Insgesamt, so scheint es, spitzen sich politische Auseinandersetzungen in diesem Lande zu, zum Teil werden sie gar mit offener Gewalt ausgetragen. So kommt es immer wieder zu Straßenschlachten zwischen linksradikalen Demonstranten und der Polizei,<sup>7</sup> bei der Eröffnung der neuen Zentrale der Europäischen Zentralbank (EZB) am 18. März 2015 in Frankfurt erinnerte die mediale Berichterstattung über die dagegen gerichteten Demonstrationen gar an bürgerkriegsähnliche Zustände,<sup>8</sup> in ganz Deutschland wurden im vergangenen Jahr im Verlauf der Flüchtlingsdebatte Asylbewerberheime niedergebrannt.<sup>9</sup>

In der rechtspolitischen Diskussion wird sich jedenfalls der Aufruf nach Restriktionen und Verschärfungen im Versammlungsrecht mehren.<sup>10</sup> Die Reaktionen auf die geschilderten Ereignisse scheinen vorprogrammiert, sie sind auch als nicht von vornherein unberechtigt zu bewerten, soweit sie sich auf sachliche Gründe stützen können. Letztlich sind sie Ausdruck einer „klassischen Interpretationslinie“ zu der Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG, die bei dessen Auslegung „vom Staat und seinem friedschaffenden Gewaltmonopol“ her denkt.<sup>11</sup>

Der folgende Beitrag soll als Gegenaufruf verstanden werden. Er möchte die Versammlungsfreiheit gerade in Zeiten von scheinbaren Zuspitzungen weiter vom Bürger und seinen Rechten her verstehen,

<sup>7</sup> So zuletzt in Leipzig am 12.12.2015 s. [www.faz.net/aktuell/politik/inland/krawalle-in-leipzig-das-ist-offener-strassenterro-13962756.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/krawalle-in-leipzig-das-ist-offener-strassenterro-13962756.html) (zuletzt abgerufen am 12.03.2016).

<sup>8</sup> [www.faz.net/aktuell/rhein-main/blockupy/hessische-politiker-ueber-gewalt-bei-blockupy-entsetzt-13491031.html](http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/blockupy/hessische-politiker-ueber-gewalt-bei-blockupy-entsetzt-13491031.html) (zuletzt abgerufen am 12.03.2016).

<sup>9</sup> [www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeskriminalamt-anschlaege-auf-asylunterkuenfte-haben-sich-2015-vervierfacht-a-1066932.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeskriminalamt-anschlaege-auf-asylunterkuenfte-haben-sich-2015-vervierfacht-a-1066932.html) (zuletzt abgerufen am 12.03.2016).

<sup>10</sup> Dazu [www.csu.de/aktuell/meldungen/november-2015/vermutung-wird-zur-straftat/](http://www.csu.de/aktuell/meldungen/november-2015/vermutung-wird-zur-straftat/) (zuletzt abgerufen am 12.03.2016); für eine Neujustierung der Versammlungsfreiheit im Grundgesetz in Bezug auf Demonstrationen von Rechtsradikalen s. *Sarnighausen*, ZRP 2014, 79.

<sup>11</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 3. Auflage 2013, Art. 8 Rn. 5; vgl. *Kloepfer*, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII, 3. Auflage 2009, § 164 Rn. 67.

<sup>1</sup> Der Autor ist studentische Hilfskraft am PRuF.

<sup>2</sup> Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Sozietät Linklaters LLP in Düsseldorf.

<sup>3</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Imperativ\\_%28Modus%29](https://de.wikipedia.org/wiki/Imperativ_%28Modus%29) (zuletzt abgerufen am 12.03.2016).

<sup>4</sup> Zu den Positionen s. [www.menschen-in-dresden.de/wp-content/uploads/2014/12/pegida-positions-papier.pdf](http://www.menschen-in-dresden.de/wp-content/uploads/2014/12/pegida-positions-papier.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.03.2016).

<sup>5</sup> *Grzeszick*, in: Herzog/Scholz/et al. (Hrsg.), Maunz/Dürig Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 57. Lfg. 2010, Art. 20 Rn. 17; *Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 6. Auflage 1974, S. 199.

<sup>6</sup> Zu dessen Elementen s. *Forsthoff*, Der totale Staat, 2. Auflage 1934, insbes. S. 32 ff.

die die demokratische Offenheit bei der Gemeinwohlfindung gewährleisten.<sup>12</sup> Gerade in beschworenen Krisenzeiten muss sich das Versammlungsrecht auf seine verfassungsrechtlichen und theoretischen Grundlagen besinnen und dem Zwecke dienen, zu dem es geschaffen wurde: dem Pluralismus.

Ausgangspunkt der Betrachtung soll das liberale Verständnis der Versammlungsfreiheit sein, welches auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang prägte. Von diesem ausgehend soll der Pluralismus als rechtsdogmatische Maxime des Versammlungsrechts entwickelt werden, um dieses verfassungsimmanente Prinzip für die Rechtsanwendung operabel zu machen.

## II. Gang der Darstellung

Die Entwicklung und Rechtfertigung einer solchen Maxime für das Versammlungsrecht verlangt zunächst die Darstellung der grundlegenden verfassungsrechtlichen Verortung der Versammlungsfreiheit im repräsentativ-demokratischen System (B. I. 1.) sowie die Deutung des Grundrechts in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (B. I. 2.). Sodann soll eine Betrachtung von Bedeutung und Funktion des Art. 8 GG im Lichte der Pluralismustheorie erfolgen (B. II. 1.), um diese schließlich – auch unter rechtmethodischen Gesichtspunkten – auf eine für die konkrete Rechtsanwendung taugliche Formel zu bringen (B. II. 2. und 3.).

Der so entwickelte dogmatische Leitsatz soll dann auf drei konkrete Fallbeispiele angewendet werden, um darzustellen, wie sich eine pluralismusgeleitete Rechtsanwendung auswirken kann (C. I., II., III.).

## B. Die Bedeutung eines freiheitlichen Versammlungsrechts

### I. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit

In der pluralistischen Gesellschaft sind Versammlungen ein häufig eingesetztes Mittel, eigenen Meinungen und Standpunkten in der Öffentlichkeit Geltung zu verschaffen.<sup>13</sup> Art. 8 Abs. 1 GG garantiert allen Deutschen das Grundrecht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

<sup>12</sup> *Schulze-Fielitz* (Fn. 11), Art. 8 Rn. 5.; dazu *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. IV, 2011, § 106 Rn. 9.

<sup>13</sup> *Ullrich*, *Das Demonstrationsrecht*, 2015, S. 25; *Hoffmann-Riem* (Fn. 12), § 106 Rn. 16 f.; *Schulze-Fielitz* (Fn. 11), Art. 8 Rn. 16; *Benda*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand 9/2002, Art. 8 Rn. 2.

## 1. Zur Funktion des Grundrechts des Art. 8 GG

### a) Die demokratische Funktion der Versammlungsfreiheit

Alle Staatsgewalt geht nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vom Volke aus. Die grundgesetzliche Demokratie basiert auf der Volkssouveränität.<sup>14</sup> Handlungsfähig wird das Volk als Träger der Staatsgewalt erst durch Repräsentation,<sup>15</sup> die frei gewählt wird und Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip bei gleichzeitigem Minderheitenschutz trifft.<sup>16</sup> Verfassungswirklich erschöpft sich die unmittelbare Einwirkung des Bürgers auf den Staatswillensbildungsprozess mithin erst mal in der Teilnahme an Wahlen.<sup>17</sup> Dort findet der staatliche Willensbildungsprozess seinen formal-institutionalisierten Höhepunkt.<sup>18</sup> Damit sich die Repräsentanten vom Willen des Volkes in der Zwischenzeit aber nicht „abkoppeln“ und Herrschaft nur noch über, nicht aber für das Volk ausüben, muss der Bürger auf die demokratischen Plebiszite auch Einfluss nehmen können.<sup>19</sup> Essenziell für die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ist dabei, dass auf eben diese Meinungsbildungsprozesse (auch „Volkswillensbildung“<sup>20</sup>) von staatlicher Seite kein Einfluss genommen wird. Nur ein weitestgehend freier Meinungsmarkt kann gewährleisten, dass es nicht zur Bildung einer zentral gesteuerten „öffentlichen Meinung“ kommt. „Eine ‚gelenkte‘ Demokratie ist keine Demokratie“,<sup>21</sup> die Staatsgewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG soll eben nur „vom Volke ausgehen“. Dass ein Zusammenhang zwischen Meinungsfreiheit und Demokratie besteht, diese sich gegenseitig bedingen, ist

<sup>14</sup> *Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Auflage, Neudruck 1999, Rn. 127 ff.; *Morlok/Michael*, *Staatsorganisationsrecht*, 2. Auflage 2015, § 5 Rn. 127; zur Ideengeschichte s. *Erbentraut*, *Volkssouveränität*, 2009.

<sup>15</sup> *Grzeszick* (Fn. 5), 57. Lfg. 2010, Art. 20 Rn. 66 ff.; *Morlok*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2015, § 3 Rn. 3 f.; zum Begriff der Repräsentation s. *Hofmann*, *Repräsentation*, 4. Auflage 2003.

<sup>16</sup> *Klein* (Fn. 5), 69. Lfg. 2013, Art. 42 Rn. 77; *Ullrich* (Fn. 13), S. 86.

<sup>17</sup> *Grzeszick* (Fn. 5), 57. Lfg. 2010, Art. 20 Rn. 62 ff.; *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 82.

<sup>18</sup> BVerfGE 44, 125 (140); zu den sich daraus ergebenden Anforderungen s. VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 und VerfGH Rheinland-Pfalz, Einstweilige Anordnung vom 04.04.2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14; dazu *Jürgensen*, MIP 2015, 170, 172.

<sup>19</sup> *Depenheuer* (Fn. 5), 48. Lfg. 2006, Art. 8 Rn. 34; *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 82.

<sup>20</sup> *Schmitt Glaeser*, *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, 3. Auflage 2003, § 38 Rn. 31.

<sup>21</sup> *Depenheuer* (Fn. 5), 48. Lfg. 2006, Art. 8 Rn. 33.

deshalb weitgehend anerkannt:<sup>22</sup> Die Meinungsfreiheit ist für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung „schlechthin konstituierend“.<sup>23</sup> Von der Notwendigkeit einer „politischen Willensbildung des Volkes“ geht das Grundgesetz auch in Art. 21 GG aus, wenn hiernach Parteien an dieser mitwirken.<sup>24</sup>

Durch Versammlungen können Bürger ihren durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungsäußerungen Gewicht verleihen und sich so einerseits an der Volkswillensbildung beteiligen und andererseits Einfluss auf die Entscheidung der gewählten Repräsentanten nehmen. Meinungen wird in Form von Versammlungen kollektiv Nachdruck verliehen.<sup>25</sup> Von Minderheiten kann Demokratie nur Akzeptanz erwarten, wenn diese die Möglichkeit haben, die Mehrheitsverhältnisse alsbald ändern zu können; der grundgesetzlichen Demokratie ist das Mehrheitsprinzip inhärent, sie zeichnet sich aber doch dadurch aus, nicht bloß die Herrschaft der Mehrheit, sondern des gesamten Volkes zu sein.<sup>26</sup> Zu weit geht das Bundesverfassungsgericht, wenn es in Versammlungen „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“<sup>27</sup> erkennen will. Das Versammlungsrecht „gehört [zwar] zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“<sup>28</sup>, hat aber mit der Ausübung von Staatsgewalt, wie sie der Verweis auf unmittelbare Demokratie suggeriert, nichts zu tun.<sup>29</sup> Das Versammlungsrecht ist eben nicht zuletzt ein Minderheitenrecht. Die häufig – auch und gerade in neuerer Zeit – verlautbarten „Wir sind das Volk“-Rufe sind meist tatsächlich unzutreffend (PEGIDA<sup>30</sup>, Stuttgart 21<sup>31</sup>). Unmittelbar wird Demokratie in Wahlen und zur Entscheidung berufen und berechtigt ist somit allein die Mehrheit. Die Versammlungsfreiheit ist mithin zwar Voraussetzung für

die funktionierende repräsentative Demokratie des Grundgesetzes, darf aber nicht als selbst demokratisch in dem Sinne verstanden werden, dass durch Versammlungen der Volkswille ausgedrückt würde oder demokratisch legitim Ausdruck finden könnte. Die Plebiszitfunktion der Versammlungsfreiheit beschränkt sich vielmehr darauf, abseits von Wahlterminen auf die politische Willensbildung einzuwirken.<sup>32</sup> Versammlungen sind Mittel der geistigen Auseinandersetzung, dessen Ergebnisse sich im Rahmen von Wahlen abzeichnen.<sup>33</sup>

## b) Die sachliche Reichweite der Versammlungsfreiheit

Durch Art. 8 GG ist insbesondere das Recht geschützt die Art und Weise, den Ort und die Zeit der Durchführung der Versammlung selbst zu bestimmen.<sup>34</sup> Anerkannt ist überdies auch die diesbezügliche Schutzpflicht des Staates gegenüber grundrechtlich geschützter Versammlungen.<sup>35</sup> Nicht unumstritten ist indes, ob der Zweck der Versammlung inhaltlichen Anforderungen unterliegt, damit sich für diese der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit überhaupt erst öffnen kann. In Art. 8 GG hat das demokratische Grundrechtskonzept Niederschlag gefunden.<sup>36</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht deshalb richtigerweise und entgegen teilweise im Schrifttum vertretener Ansichten<sup>37</sup>, nur Zwecke von „Bedeutung für den Prozess öffentlicher Meinungsbildung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung“<sup>38</sup> als von Art. 8 GG umfasst an. Tatbestandlich ist der Schutzbereich darüber hinaus auf friedliche Versammlungen ohne Waffen begrenzt (Art. 8 Abs. 1 GG); Meinungen sollen im Kollektiv ausgedrückt, nicht aber durchgesetzt werden können.<sup>39</sup>

Für Versammlungen unter freiem Himmel ist in Art. 8 Abs. 2 GG allgemein bestimmt, dass diese nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden können.<sup>40</sup> Die legitimen Eingriffsziele sind mit

<sup>22</sup> *Kraujuttis*, Versammlungsfreiheit zwischen liberaler Tradition und Funktionalisierung, 2005, S. 127 ff.; *Ullrich* (Fn. 13), 2015 S. 81.

<sup>23</sup> BVerfGE 76, 196 (208 f.).

<sup>24</sup> BVerfGE 8, 104 (112 f.); *Schmitt Glaeser* (Fn. 20), § 38 Rn. 11.

<sup>25</sup> *Michael/Morlok*, Grundrechte, 4. Auflage 2015, Rn. 265.

<sup>26</sup> *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 80.

<sup>27</sup> BVerfGE 69, 315 (347); *Hesse* (Fn. 14), Rn. 404.

<sup>28</sup> BVerfGE 69, 315 (315).

<sup>29</sup> *Depenheuer* (Fn. 5), 48. Lfg. 2006, Art. 8 Rn. 33.

<sup>30</sup> Als Indiz hierfür kann das 9,6%-Ergebnis der PEGIDA-Kandidatin bei der Dresdner Oberbürgermeisterwahl dienen, vgl. [www.spiegel.de/politik/deutschland/wahl-in-dresden-edu-verliert-11-prozent-fuer-pegida-frau-a-1037608.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahl-in-dresden-edu-verliert-11-prozent-fuer-pegida-frau-a-1037608.html) (zuletzt abgerufen am 31.12.2015).

<sup>31</sup> Die Demonstrationsbewegung gegen das Bahnhofprojekt unterlag in der Volksabstimmung, vgl. [www.lpb-bw.de/volksabstimmung\\_stuttgart21.html](http://www.lpb-bw.de/volksabstimmung_stuttgart21.html) (zuletzt abgerufen am 31.12.2015).

<sup>32</sup> *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 92.

<sup>33</sup> *Depenheuer* (Fn. 5), 48. Lfg. 2006, Art. 8 Rn. 36.

<sup>34</sup> BVerfGE 69, 315 (343).

<sup>35</sup> *Hoffmann-Riem*, NJW 2004, 2777, 2778; *Schneider*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2013, Art. 8 Rn. 29.

<sup>36</sup> *Kraujuttis* (Fn. 22), S. 127 ff.; *Klein*, Die Grundrechte im demokratischen Staat, 1974, S. 9 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *Michael/Morlok* (Fn. 25), Rn. 272; *Gusy*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage 2010, Art. 8 Rn. 18 m.w.N.

<sup>38</sup> BVerfGE 104, 92 (104 f.).

<sup>39</sup> *Michael/Morlok* (Fn. 25), Rn. 275, dazu näher sogleich C. III.

<sup>40</sup> *Gusy* (Fn. 37), Art. 8 Rn. 56.

Blick auf die Schranken der Meinungsfreiheit zu bestimmen. Was nicht Anlass für Meinungsbeschränkungen sein kann, kann auch nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen sein.<sup>41</sup> Ein in die Versammlungsfreiheit eingreifendes Gesetz muss somit „allgemein“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG sein, was insbesondere solche Gesetze ausschließt, die nicht „Standpunkt-neutral“ sind.<sup>42</sup> Ermächtigungsgrundlagen für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit finden sich insbesondere im Versammlungsgesetz (Bund), in den – dann vorrangigen (Art. 125a GG) – Versammlungsgesetzen der Länder, sowie im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht.<sup>43</sup>

## 2. Judizielle Prägung des Schutzbereichs

Nach einer bezüglich Versammlungen „ruhigen“ Anfangsphase der Bundesrepublik kam es ab 1965 vermehrt zu – meist links vom Parteiensystem stehender – Studentendemonstrationen.<sup>44</sup> In den 1970er Jahren waren die Entwicklungen im Bereich des Versammlungsrechts durch die Anti-AKW und die Friedensbewegung geprägt, die sich vermehrt insofern durch ihre Radikalisierung auszeichnete, dass Blockadetaktiliken verschärft wurden und vermehrt versucht wurde, gewaltsam auf abgesperrte Gelände einzudringen. Insbesondere von aus „Schwarzen Blöcken“ verummten Linksradiakalen wurde die gewaltsame Auseinandersetzung mit der Polizei gezielt gesucht.<sup>45</sup> Anlässlich des von 150.000 Demonstranten ignorierten Verbots von Demonstrationen gegen das Atomkraftwerk Brokdorf betonte das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie, die vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten sind.<sup>46</sup> Seit dieser Leitentscheidung zieht sich die herausragende Bedeutung der Versammlungsfreiheit als fundamentales Bürgerrecht wie ein roter Faden durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Ihr Schutzbereich wird vom Bundesverfassungsgericht weit verstanden und

an Eingriffe werden äußerst hohe Anforderungen gestellt.

Hieran hielt das Gericht auch bei der Überprüfung von Versammlungsverboten fest als es in den 1990er Jahren vermehrt zu Demonstrationen „von rechts“ kam.<sup>47</sup> In diesem Zusammenhang stehen die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Sachen „Synagogenbau“<sup>48</sup> (zur rechtlichen Tragweite des Schutzguts der öffentlichen Ordnung<sup>49</sup>) und „Schweigeprotest“<sup>50</sup> (zur Formfreiheit von Versammlungen und zur Friedlichkeit im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG).

## II. Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts

Die beschriebene Bedeutung der Versammlungsfreiheit im demokratischen Verfassungsstaat ist zu verstehen als Ausdruck der politischen Theorie des Pluralismus. Nachgehend soll deswegen diese politische Theorie und deren Bedeutung für das Versammlungsrecht erläutert werden.

### 1. Pluralismus als Wesensmerkmal der Demokratie

Die nach dem Jahre 1945 mit Art. 20 Abs. 1 GG als Herrschafts- und Gesellschaftsform etablierte Demokratie stellt sich als eine nach westlichem Vorbild dar: Die Bundesrepublik hat sich als „westliche Demokratie entwickelt.“<sup>51</sup> Essenzielles Merkmal einer solchen freiheitlichen Demokratie ist der Pluralismus.<sup>52</sup>

Pluralismus als Konfliktmodell der Politik meint den Zustand eines Staates oder einer Gesellschaft, in welchem der Mensch sich in Gruppen organisiert und in diesen dem Staat bzw. der Gesellschaft gegenübertritt und sie dort die eigentlich relevante Größe darstellt. Ein Staat ist folglich als pluralistisch zu bezeichnen, wenn die von diesen Gruppen repräsentierten Ideen und Interessen infolge ihrer Einflussnahme auf den Staatsapparat von diesem in erheblichem Maße berücksichtigt werden.<sup>53</sup>

<sup>41</sup> BVerfGE 124, 300 (319); BVerfGE 111, 147 (155); *Schulze-Fielitz* (Fn. 11), Art. 8 Rn. 128; *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 269; enger *Ott/Wächter/Heinhold*, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Auflage 2010, Einf. IV Rn. 1; *Ott*, Das Recht auf freie Demonstration, 1967, S. 28 ff., 38 ff.

<sup>42</sup> *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 290.

<sup>43</sup> Zur Polizeifestigkeit von Versammlungen: *Pieroth/Schlink/Kniessel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage 2014, § 20 Rn. 14; *Dietlein* (Fn. 43), § 3 Rn. 298.

<sup>44</sup> *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 67; *Kraujuttis* (Fn. 22), S. 61 ff.

<sup>45</sup> *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 68.

<sup>46</sup> BVerfGE 69, 315.

<sup>47</sup> *Ullrich* (Fn. 13), 2015, S. 70; scheinbar gegenläufig aber die Entscheidung „Wunsiedel“ (BVerfGE 124, 300), die wegen ihres singulären Charakters aber gesondert zu betrachten ist, dazu *Michael*, ZJS 2010, 155 ff.

<sup>48</sup> BVerfGE 111, 147.

<sup>49</sup> Dazu näher C. II.

<sup>50</sup> BVerfG, Beschl. v. 10.12.2010 - 1 BvR 1402/06 = NVwZ 2011, 422.

<sup>51</sup> *Fraenkel* (Fn. 5), S. 32; *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 13. Auflage 2014, Kap. 10 Rn. 812; zum Verfassungsgebungsprozess s. *Mußnug*, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 3. Auflage 2003, § 8 Rn. 1 ff.

<sup>52</sup> *Fraenkel* (Fn. 5), S. 197; *Isensee*, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Auflage 2004, § 15 Rn. 73.

Die Theorie des Pluralismus beruht auf der Grundannahme, dass in einer differenzierten Gesellschaft das Gemeinwohl als politisches Verwirklichungsziel nicht von vornherein (*a priori*) feststeht und auch keine dahingehende monopolisierte Definitionsmacht besteht.<sup>54</sup> Gemeinwohl sei vielmehr im Widerstreit divergierender Ideen und Interessen erst zu gewinnen, wofür eine personelle Offenheit von Gemeinwohlakteuren bestehen muss.<sup>55</sup> Das Ergebnis dieses Verfahrens der Gemeinwohlfindung habe, wenn es bestimmte Voraussetzungen erfülle, die Vermutung für sich, Gemeinwohl (*a posteriori* bzw. *ex processu*) zu sein.<sup>56</sup> Eine pluralistische Demokratie lebt demnach von der Existenz und der Artikulation von Einzelinteressen, von Vorstellungen, Meinungen und Forderungen des Einzelnen auf den Gebieten, die ihn und das Gemeinwesen betreffen, vom „Kampf der Meinungen“<sup>57</sup> der verschiedenen Gruppen von Bürgern über „das Richtige“, was seinen Ausdruck in den verbindlichen Entscheidungen des Staates finden soll.<sup>58</sup>

Dieses Verständnis von Staat und Gesellschaft kann heute als allgemein anerkannt und mit dem Grundgesetz als verwirklicht angesehen werden.<sup>59</sup> Die Vorstellung der pluralistischen Demokratie wird zum einen den Grundgegebenheiten der menschlichen Existenz gerecht, indem sie den Menschen zu Recht als auf Kommunikation angewiesenes Gruppentier auffasst.<sup>60</sup> Zum anderen ist sie allein mit den Anforderungen und dem Menschenbild des Verfassungsstaates vereinbar.<sup>61</sup> Dem Grundgesetz liegen das Prinzip der individuellen wie kollektiven Selbstbestimmung und ein freiheitsorientiertes Menschenbild zugrunde.<sup>62</sup> Es versteht den Bürger im politischen Bereich als „Aktivbürger“, also als einen „in der De-

mokratie das politische Leben aktiv mitgestaltenden Bürger“.<sup>63</sup> Dies lässt sich letztlich aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG herleiten, welche ein „Maßgabegrundrecht auf Demokratie“ gewährleistet.<sup>64</sup> Die Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität im Modus pluralistischer Demokratie findet ihren Ausdruck in Art. 21 Abs. 1 GG, der die politische Willensbildung *auch* in die Hände der Parteien, damit der Bürger insgesamt, legt, denen neben dem Wahlrecht gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG das subjektive Recht auf chancengleiche politische Teilhabe zukommt.<sup>65</sup> Individualrechtlich geschützt wird dieser Vorgang durch die entsprechenden Grundrechte, insbesondere durch die politischen und die Kommunikationsgrundrechte der Art. 5 Abs. 1, 8, 9 GG, welche die Beteiligung des Bürgers am politischen Diskurs sichern.<sup>66</sup>

## 2. Die Bedeutung des Pluralismus als Maxime

Die Versammlung hat für die bürgerliche Beteiligung an der diskursiven Entscheidungsfindung eine entscheidende Rolle, indem sie eine auswirkungsmächtige Form der Artikulation darstellt.<sup>67</sup> Ein Versammlungsrecht hat sich an dieser Bedeutung zu orientieren. In diesem Zusammenhang gewinnt der Pluralismus seine Bedeutung als rechtsdogmatische Maxime für die Anwendung des Versammlungsrechtes.

Rechtsanwendung bedarf dogmatischer Leitsätze.<sup>68</sup> Die Rechtsdogmatik nimmt eine vermittelnde Stellung zwischen einer Rechtsnorm und dem Einzelfall ein und dient dazu die auf diesen Normen basierenden Entscheidungen vorhersehbarer und nachvollziehbarer zu machen.<sup>69</sup> Die Leitsätze entstehen dabei in „mühsamer Diskussion“<sup>70</sup> der Rechtspraxis, ihre Quellen sind somit insbesondere die Rechtsprechung, aber auch die Rechtswissenschaft.<sup>71</sup>

<sup>53</sup> Herzog, in: Kunst/Siegfried (Begr.), Herzog/Kunst/Schlaich/Schneemelcher (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Bd. II, 3. Auflage 1987, Sp. 2539 f.; Fraenkel (Fn. 5), S. 202 ff.; zur Ideengeschichte s. von Beyme, Politische Theorien der Gegenwart, 8. Auflage 2000, S. 270 ff.

<sup>54</sup> Fraenkel (Fn. 5), S. 197 ff.; Horn, Die Verwaltung 1993, 545, 548.

<sup>55</sup> Schuppert, in: Münkler/Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, Berlin 2002, S. 67 (73 f.).

<sup>56</sup> Fraenkel (Fn. 5), S. 200; Häberle, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 2. Auflage 2006, S. 208 ff.; Häberle (Fn. 55), S. 99 (102 f.); Volkman, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Februar 2016, Art. 20 Rn. 28.

<sup>57</sup> BVerfGE 7, 198 (208).

<sup>58</sup> Hofmann (Fn. 55), S. 25 (33 ff.).

<sup>59</sup> Schuppert (Fn. 55), S. 67 (73 f.).

<sup>60</sup> Herzog (Fn. 53), Sp. 2359.

<sup>61</sup> Herzog (Fn. 53), Sp. 2539 f.; zum Menschenbild der Verfassung s. Häberle, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 4. Auflage 2005, S. 47 f.

<sup>62</sup> Häberle (Fn. 61), S. 50 mit Verweis auf BVerfGE 22, 180 (219 f.).

<sup>63</sup> Häberle (Fn. 61), S. 50 f.

<sup>64</sup> Häberle (Fn. 52), § 22 Rn. 67 ff.

<sup>65</sup> Volkman (Fn. 56), Art. 20 Rn. 15; zum Individualrecht auf (partei)politische Betätigung s. Jürgensen, MIP 2015, 13, 20.

<sup>66</sup> BVerfGE 85, 1 (16); Volkman (Fn. 56), Art. 20 Rn. 15; Jestaedt (Fn. 12), § 102 Rn. 10 ff.; Häberle (Fn. 52), § 22 Rn. 69.

<sup>67</sup> Hoffmann-Riem (Fn. 12), § 106 Rn. 16 f.; Schulze-Fielitz (Fn. 11), Art. 8 Rn. 16; Benda (Fn. 13), Art. 8 Rn. 2.

<sup>68</sup> Zum Begriff *Lepsius*, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie, 2008, S. 1 (16 ff.).

<sup>69</sup> Hassemer, in: Kirchhof/Magen/Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 3 (7); Lepsius (Fn. 68), S. 1 (18).

<sup>70</sup> von Savigny, in: von Savigny (Hrsg.), Juristische Dogmatik und Wissenschaftstheorie, 1976, S. 100 (106).

<sup>71</sup> Hassemer (Fn. 69), S. 3 (8 ff.).

Der Pluralismus reiht sich für das Versammlungsrecht als Gefahrenabwehrrecht ein in das verfassungsrechtliche Prinzip des Übermaßverbotes, welches fordert, dass bei staatlichen Eingriffsakten Mittel und Zweck nicht außer Verhältnis stehen dürfen.<sup>72</sup> Pluralismus als Maxime meint, dass bei Anwendung der versamlungsbezogenen Gesetze der Staat selbst meinungsneutral und so zu handeln hat, dass der Meinungskampf der Bürger gerade ermöglicht wird. Alle Entscheidungen haben auf die Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung zu zielen ohne sie daran zu hindern oder sie dafür zu sanktionieren. Diese Ermöglichungsfunktion ist dann im Einzelfall mit anderen Belangen ins Verhältnis zu setzen.

Gegenwärtige Entwicklungen scheinen diese Ausrichtung des Versammlungsrechts erforderlich zu machen. Wenn öffentliche Auseinandersetzungen in für das Gemeinwesen grundsätzlichen Fragen an Schärfe gewinnen, trifft den Staat in besonderem Maße die Verantwortung kommunikationsfördernd tätig zu werden.<sup>73</sup> Als aktuelles Beispiel mag die Auseinandersetzung um die Einwanderungspolitik dienen, in deren Rahmen sich die PEGIDA-Demonstrationen in Dresden entwickelten, welche sich auf andere Großstädte ausweitete, und deren Debatte von enormer Intensität geprägt war und ist. Auch dies ist Bestandteil einer pluralistischen Auseinandersetzung und muss es sein. Die Verfassung schützt gerade auch die Äußerung extremer Ansichten, solange sie im Rahmen der geistigen Auseinandersetzung getätigt werden.<sup>74</sup> Allerdings fand eine Diskussion weniger auf Inhaltsebene statt, sondern war geprägt von fundamentaler Medien- und damit Quellenkritik einerseits und persönlichen Vorwürfen andererseits, was seinen Ausdruck insbesondere darin fand, dass gefordert wurde, die Diskussion mit den Demonstranten erst gar nicht zu suchen.<sup>75</sup> Dies stellt eine Belastung des gesellschaftlichen Kommunikationsklimas insgesamt dar, der die Befürchtung eines „Diskursinfarkts“ aufkommen lässt.<sup>76</sup> Dies ist unter Berücksichtigung der Bedeutung des Diskurses als Grundlage der Gesellschaft mit Sorge zu betrachten, dessen mögliches Ende wirft gar existentielle Fragen für den Verfassungsstaat auf.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> BVerfGE 7, 377 (378); *Lerche*, Übermass und Verfassungsrecht, 2. Auflage 1999, S. 21 f.; *Merten*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. III, 2011, § 68 Rn. 51 ff.

<sup>73</sup> *Volkman* (Fn. 56), Art. 20 Rn. 40 f.

<sup>74</sup> BVerfG 124, 300 (320 f.); *Michael/Morlok* (Fn. 25), § 9 Rn. 210.

<sup>75</sup> Dazu *Pörksen*, in: SPIEGEL 2/2015, 72 ff.

<sup>76</sup> *Pörksen* (Fn. 75), 72, 74.

<sup>77</sup> Zur theoretischen Bedeutung des Diskurses s. *Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992, S. 138 f.; *Engländer*, Diskurs

Der Staat hat die Voraussetzungen eines rationalen Diskurses zu schaffen und zu erhalten, was sachliche und personelle Offenheit des Prozesses verlangt.<sup>78</sup> Während diese Forderung aus Sicht der Bürger als Appell politischer Toleranz und Diskussionsbereitschaft verstanden werden kann und soll, stellt sie für den Staat einen justitiablen Imperativ dar. Für ihn ist das Verbot zu konstatieren, Meinungen mit seinen Mitteln durchzusetzen, dementsprechend auch das Recht entsprechend der politischen Vorstellungen der Adressaten anzuwenden.<sup>79</sup> Er hat vielmehr die Meinungsäußerung insbesondere in Versammlungen zu fördern, insbesondere auch den Meinungsstreit der Bürger untereinander. Dieses Ziel hat Grundlage der Anwendung des Versammlungsrechts zu sein.

### III. Theorie und Praxis der Normverwirklichung

Die Maximeneigenschaft des Pluralismus im Versammlungsrecht stellt die Folge verfassungsrechtlicher Grundentscheidung dar und dient der Verwirklichung dieser. Dies wirft die Frage nach der tatsächlichen Durchsetzung dieser Norm auf.<sup>80</sup>

#### 1. Braucht es ein neues Versammlungsgesetz?

In Betracht kommt zunächst legislatives Tätigwerden. So wurde im Rahmen der Föderalismusreform das Versammlungsrecht den Länderkompetenzen zugeordnet, wobei die Reform der Vereinfachungsdienste, sind diese doch bereits für das allgemeine Gefahrenabwehrrecht zuständig.<sup>81</sup> In der Folge könnten neue Versammlungsgesetze erlassen werden, welche sich stärker daran ausrichten den freien Meinungskampf der Bürger zu ermöglichen. Aufgrund der Beschaffenheit des Gesetzgebungsverfahrens als integrativer Vorgang ist dieses Vorgehen auch grundsätzlich zu favorisieren.<sup>82</sup> Ob jedoch Anlass für umfassende Novellierungen besteht und ob diese tatsächlich

als Rechtsquelle, 2002, S. 21 ff.; zum möglichen Ende des Diskurses und der daraus folgenden Kritik an diesem Konzept *Schlink*, RHJ 1993, 57, 69.

<sup>78</sup> *Habermas* (Fn. 77), S. 349 ff.; *Volkman* fasst dies in (Fn. 13), Art. 20 Rn. 17 mit den Begriffen „Toleranz und Fairneß“ zusammen.

<sup>79</sup> Dazu sogleich C. I.

<sup>80</sup> Ob es sich bei der dargestellten Maxime tatsächlich um eine Norm im Sinne eines Rechtssatzes oder um einen „Rechts-Grundsatz“ handelt, kann hier nicht diskutiert werden. S. zu der Frage im Zusammenhang mit dem Übermaßverbot *Lerche* (Fn. 72), S. 316 ff.

<sup>81</sup> *Ullrich* (Fn. 13), S. 71; *Gerstenberg*, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, 2009, S. 201.

<sup>82</sup> S. dazu *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, insbes. S. 135 ff.

zielführend wären, scheint zumindest zweifelhaft.<sup>83</sup> So ist ein Zugzwang im Sinne eines Gesetzgebungsauftrages in der Kompetenzneuverteilung nicht zu sehen, da über Art. 125a Abs. 1 GG weiterhin das Versammlungsgesetz des Bundes gilt, solange ein Land nicht ein eigenes Versammlungsgesetz erlässt.<sup>84</sup> Diejenigen Länder, die bereits eigene Wege gegangen sind,<sup>85</sup> sahen sich weiter veranlasst in den neuen Gesetzen eher einschränkende Regelungen zu treffen.<sup>86</sup> Diese Tendenzen sind dem Pluralismus nicht förderlich.

## 2. Möglichkeiten einer pluralismusgeleiteten Rechtsanwendung

Ohnehin ist Adressat der Pluralismusmaxime zuvörderst der konkrete Rechtsanwender, insbesondere die Versammlungsbehörden, die unmittelbar gegenüber den Grundrechtsträgern tätig werden.<sup>87</sup> Ihnen obliegt die Verwirklichung einer grundrechtswahrenden und -ermöglichenden Rechtsanwendung im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gemäß § 40 VwVfG.<sup>88</sup> Das Versammlungsgesetz (Bund) bietet mit seiner offenen Tatbestandsstruktur und der Möglichkeit der Ermessensausübung nach § 15 VersG (Bund) auch die Möglichkeit einer pluralismusgeleiteten Anwendung. Gerade im Bereich von politisch motivierten oder brisanten Versammlungen besteht immer die Gefahr, dass die Behörden nicht mit der notwendigen Neutralität entscheiden: Die Verwaltung ist das Ergebnis eines politischen Prozesses und kann sich im Einzelfall veranlasst sehen eine bestimmte Entscheidung aus einer Überzeugung oder vermeintlichen Verantwortung gegenüber „den Wählern“ heraus zu entscheiden.

Aus diesem Grunde kommt den Verwaltungsgerichten als Rechtsschutzinstanzen eine besondere Rolle bei der Durchsetzung der Pluralismusentscheidung der Verfassung zu. Ihnen kommt die Prüfung behördlicher Entscheidungen in zweierlei Hinsicht zu: So muss das Handeln der Verwaltung im Wege des repressiven Rechtsschutzes überprüft und hinrei-

chend deutlich bewertet werden, regelmäßig im Rahmen von (Fortsetzungs-)Feststellungsklagen. Andererseits erfährt das Instrument des präventiven Rechtsschutzes im Wege der Anträge nach §§ 80 Abs. 5, 123 Abs. 1 VwGO eine besondere Bedeutung.<sup>89</sup> Zur wirksamen Durchsetzung des Demonstrationsrechtes müssen Maßnahmen der Verwaltung auch in kurzer Zeit angegriffen und unter Umständen suspendiert werden. Diese prozessualen Mittel des gerichtlichen Rechtsschutzes sind an sich geeignet die Demonstrationsfreiheit umfassend zu sichern. Dafür müssen diese jedoch tatsächlich auch versammlungsspezifisch angewandt werden. Zum einen ist das Feststellungsinteresse bei der nachträglichen Überprüfung behördlicher Maßnahmen weit auszulegen, insbesondere unter den Gesichtspunkten der Wiederholungsgefahr und des Rehabilitationsinteresses, damit bestimmte Rechtsverstöße in der Verwaltungspraxis auch als solche entsprechend deutlich identifiziert werden.<sup>90</sup> Zum anderen müssen im Fall des Eilrechtsschutzes die möglichen Folgen der gerichtlichen Entscheidung hinreichend abgewogen werden und im Einzelfall auch bei ungeklärten Rechtsfragen endgültig entschieden werden.<sup>91</sup> Zuletzt ist von entscheidender Bedeutung, dass die Gerichte selbst frei von der eigenen politischen Überzeugung entscheiden. Ein Blick in die Gerichtspraxis legt zumindest den Verdacht nahe, dass auch dies nicht lückenlos funktioniert.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Dazu *Hoffmann-Riem*, NVwZ 2002, 257 ff.

<sup>90</sup> Als Negativbeispiel mag die Entscheidung des VG Düsseldorf vom 28.8.2015 – 1 K 1369/15 zum Fall „DÜGIDA“ dienen: Die Klage wurde mangels Feststellungsinteresse als unzulässig abgewiesen, weil weder eine Wiederholungsgefahr, noch ein Rehabilitationsinteresse vorlägen. Indes wäre eine andere Ansicht vor allem in Bezug auf das Rehabilitationsinteresse sehr gut vertretbar gewesen, zumal wesentliche Rechtsfragen hätten geklärt werden können.

<sup>91</sup> Anders etwa das OVG Münster (Beschl. v. 12.1.2015 – 15 B 45/15 = BeckRS 2015, 40521), das wegen des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache entschied, die begehrte einstweilige Regelung könne nicht erlassen werden, da die Frage nach der Geltung und Reichweite des für Amtswalter geltenden Neutralitätsgebots in politischen Auseinandersetzungen außerhalb von Wahlkampfzeiten und ohne Beteiligung politischer Parteien nicht hinreichend geklärt sei. Im Sinne der Pluralismusmaxime wäre es indes die Aufgabe des OVG Münster gewesen, die Rechtsfrage vorläufig zu beantworten und hierauf zu entscheiden, ob der Antragssteller im Hauptsacheverfahren mit überwiegender Wahrscheinlichkeit obsiegen wird; s. dazu vor allem *Rofner*, Das OVG, das sich nicht traut, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/duегда-demonstration-oberbuergemeister-duesseldorf-rechtsschutz/> (zuletzt abgerufen am 12.03.2016).

<sup>92</sup> Dazu unten C. II.

<sup>83</sup> Zur Notwendigkeit neuer Regelungen *Scheidler*, ZRP 2008, S. 151, 152.

<sup>84</sup> *Haratsch*, in: Sodan/Haratsch/et al. (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Auflage 2015, Art. 125a Rn. 3; eine Verpflichtung zum gesetzgeberischen Tätigwerden kann höchstens dann angenommen werden, wenn eine Landesverfassung die Versammlungsfreiheit weitergehend schützt als das Grundgesetz, s. dazu *Kirchhoff*, NVwZ 2009, 754.

<sup>85</sup> Kritisch hierzu: *Gintzel*, Die Polizei 2010, 1.

<sup>86</sup> *Ullrich* (Fn. 13), S. 71 f.; *Lux*, LKV 2009, 491, 494 ff.

<sup>87</sup> Zur Anwendung parlamentarischer Entscheidungen *Schulze-Fielitz* (Fn. 82), insbes. S. 143 ff.

<sup>88</sup> *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage 2011, § 6 Rn. 4 ff.; 16 ff.

#### IV. Zwischenfazit

Demokratie heißt Beeinflussbarkeit.<sup>93</sup> Sie bedeutet Streit um die Erkenntnis der richtigen Entscheidung, welche nicht als solche besteht, sondern allein als Regulativ, als Ergebnis eines Prozesses. Bei allem Bedürfnis nach Konsens und der „geräuschlosen“ Entscheidungsfindung in Repräsentationsorganen ist es von fundamentaler Bedeutung, dass dieser Streit auch „auf der Straße“ ausgefochten wird. Der Versammlung kommt historisch, ideengeschichtlich und auch symbolisch die Eigenschaft zu, gerade Minderheiten eine Plattform zu geben, Missstände wirksam anzuprangern, das Korrektiv zum Mainstream zu sein. Bei aller – mitunter vielleicht verständlichen – Verachtung für getätigte Äußerungen ist diese Bedeutung immer zu beachten, zu bedenken, dass eine pluralistische Demokratie den Kampf der Ideen braucht und dass auch bedenklich erscheinenden Ansichten nur das Argument entgegengebracht werden kann. Der Diskurs bedeutet Beteiligung.<sup>94</sup> Er hat eine integrative Wirkung, indem er die Streitenden kommunizieren lässt, ins Gespräch bringt und dadurch unter Umständen nicht allein das Trennende herausstellt, sondern auch das Verbindende.<sup>95</sup> Auf diese befriedende Wirkung ist der Staat genau wie die Gesellschaft angewiesen, weswegen er diesen Vorgang aktiv fördern muss.<sup>96</sup> Er hat den Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts zu beachten, indem er nicht selbst Meinungen durchzusetzen versucht und seine Entscheidungen derart trifft, dass bürgerliche Auseinandersetzung gerade stattfinden kann.

Im Folgenden sollen drei klassische Problemfelder des Versammlungsrechts im Lichte dieser Maxime untersucht und entsprechend der dargelegten Grundsätze entschieden werden.

#### C. Optimierungspotenziale im Versammlungsrecht

Aus der Eigenschaft des Versammlungsrechts als politisches Recht folgt, dass juristische Auseinandersetzungen auf diesem Gebiet auch vor diesem Hintergrund betrachtet werden müssen. So muss immer auch die politische Dimension einer konkreten Entscheidung bei der kritischen Auseinandersetzung betrachtet werden.

Das Recht verlangt hingegen eine Anwendung frei von subjektiven Tendenzen des Anwenders, es ver-

<sup>93</sup> *Morlok/Michael* (Fn. 14), § 5 Rn. 6.

<sup>94</sup> *Habermas* (Fn. 77), S. 53 ff.

<sup>95</sup> Zum Begriff der politischen Integration s. *Bühler*, *Das Integrative der Verfassung*, 2011, S. 15 ff.

<sup>96</sup> Zum Konsensbezug *Morlok/Michael* (Fn. 14), § 3 Rn. 13.

langt eine dogmatisch konsistente Fundamentierung juristischer Entscheidungen. Aus diesem Grund sollen hier politisch gefärbte Konfliktsituationen des Versammlungsrechts untersucht werden und in Bezug gesetzt werden zu den Forderungen, welche aus einer pluralismusgeleiteten Rechtsanwendung folgen. Dies betrifft zunächst die politische Neutralität des Staates gegenüber Demonstranten (I.), sodann die rechtliche Beurteilung von Versammlungsverboten, insbesondere aus dem Grund der Gefahr für die öffentliche Ordnung (II.), und das besonders problematische Verhältnis zwischen Demonstration und Gegendemonstration (III.).

#### I. Neutralität von Amtsträgern gegenüber Demonstranten

Immer wieder äußern sich Amtsträger gegenüber Demonstranten.<sup>97</sup> Neben dem eingangs genannten Statement der Bundeskanzlerin, erfuhr auch der Düsseldorfer Oberbürgermeister Thomas Geisel einiges an Aufmerksamkeit, als er auf dem Internetauftritt der Stadt zur Demonstration gegen das Bündnis DÜGIDA aufrief und ankündigte in sämtlichen städtischen Gebäuden das Licht abzustellen, um die Ablehnung gegenüber den Demonstranten auszudrücken.<sup>98</sup>

#### 1. Grundlagen der politischen Neutralität

Noch deutlicher als im Aufruf der Kanzlerin drängt sich hier ein Konflikt mit dem Neutralitätsgebot des Staates auf. Dieses trifft den Staat in verschiedener Hinsicht. So ist er im Bereich ethischer Auseinandersetzungen<sup>99</sup> sowie bezüglich Glaubens- und Weltanschauungsfragen anerkanntermaßen zur Neutralität verpflichtet.<sup>100</sup> Doch auch im Bereich des Politischen lässt sich aus dem Grundgesetz die Pflicht zur staatlichen Neutralität folgern: Objektiv-rechtlich aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, subjektiv-rechtlich aus Art. 3 Abs. 1 und 3 GG. Neutralität ist als Identifikationsverbot zu verstehen, der „neutrale Staat identifiziert sich nicht mit einer gesellschaftlichen oder geistigen Kraft“, sondern be-

<sup>97</sup> S. dazu auch Urteil des BVerfG vom 10.6.2014 – 2 BvE 4/13 zur Äußerungsfreiheit des Bundespräsidenten in Bezug auf eine Versammlung der NPD, insbes. mit der Anmerkung von *Bäcker*, MIP 2015, 151 ff.

<sup>98</sup> Dazu die folgenden Entscheidungen: VG Düsseldorf, Beschl. v. 9.1.2015 – 1 L 54/15 = BeckRS 2015, 40408; OVG Münster, Beschl. v. 12.1.2015 – 15 B 45/15 = BeckRS 2015, 40521; VG Düsseldorf, Urt. v. 28.8.2015 – 1 K 1369/15 = BeckRS 2015, 52178.

<sup>99</sup> Dazu *Huster*, *Die ethische Neutralität des Staates*, 2002.

<sup>100</sup> Dazu BVerfGE 12, 1 (4); E 18, 385 (386); E 19, 206 (216); E 24, 236 (246); *Herzog* (Fn. 5), 27. Lfg. 2015, Art. 4 Rn. 19.

wahrt sich seine „neutrale Offenheit.“<sup>101</sup> Adressat dieses Gebots ist die Staatsgewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3 GG.

Etabliert hat sich dieser Gedanke im Zusammenhang mit dem Wettbewerb politischer Parteien, indem sich jede staatliche Einwirkung zugunsten oder zulasten eines Wettbewerbs verbietet.<sup>102</sup> Die Parteien, welche gemäß Art. 21 Abs. 1 GG an der politischen Willensbildung mitwirken und in ihr eine herausgehobene Rolle einnehmen, müssen vom Staat strikt und formal gleichbehandelt werden.<sup>103</sup> In diesem Zusammenhang hat sich eine umfassende Judikatur des BVerfG entwickelt, in der Regierungsmitglieder insbesondere in Wahlkampfzeiten zur umfassenden Zurückhaltung in politischen Fragen angehalten wurden.<sup>104</sup>

Die Geltung des Neutralitätsgebotes in politischen Fragen beschränkt sich indes nicht auf die Beteiligung von Parteien, sondern gilt umfassend. Parteien wirken gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG an der politischen Willensbildung mit ohne dass ihnen in diesem Zusammenhang ein Monopol zukäme.<sup>105</sup> Das Demokratieprinzip verlangt eine staatsfreie Auseinandersetzung im Prozess gesellschaftlicher Willensbildung.<sup>106</sup> Damit unvereinbar ist der Versuch der Durchsetzung einer „Staatsmeinung“: Gesellschaftliche Positionen sollen von staatlichen Stellen weder positiv noch negativ sanktioniert werden. Deshalb kann aus dem Parteienprivileg des Art. 21 GG auch keine staatliche Privilegierung eines Demonstrationsveranstalters nur aus seiner Partei-Eigenschaft folgen.<sup>107</sup> Für die Funktionsfähigkeit einer pluralistischen Willensbildung ist es vielmehr vollkommen unerheblich von wem eine Meinung vertreten wird – eine Wertung von staatlicher Seite soll gerade unterbleiben.<sup>108</sup> Der Verwaltung ist es wegen des Gleichheitssatzes

aus Art. 3 Abs. 1 und 3 GG folglich versagt „eine Gruppe von Regelungsadressaten im Vergleich zu einer anderen anders zu behandeln, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterscheide von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen.“<sup>109</sup> Solche Unterschiede können in der inhaltlichen Ausrichtung einer Versammlung<sup>110</sup> oder der Organisationsform des Versammlungsveranstalters nicht gefunden werden. Es ist festzuhalten, dass alle Versammlungen, soweit sie nur von Art. 8 GG geschützt sind, als wesentlich gleich gelten müssen, sodass sich jede Benachteiligung nicht parteiförmiger politischer Aktivitäten verbietet.<sup>111</sup> Überschneiden sich dem folgend die Interessen und Begehren zweier Versammlungen, kann ein gegebenenfalls entstehender Konflikt allein anhand objektiver Kriterien wie dem Prioritätsprinzip gelöst werden.<sup>112</sup> Eine gegenläufige Positionierung führt demgegenüber zu rechtswidrigen Neutralitätsverstößen.

Diese Konzeption einer umfassenden politischen Neutralität im Sinne einer strengen „Nichtidentifikation“<sup>113</sup> der für den Staat handelnden mit dem fraglichen Inhalt ist durchaus nicht unkritisch zu betrachten. Jeder Amtsträger ist zugleich Privatperson mit eigener Identität, Weltanschauung und politischer Gesinnung. Seine Stellung als staatliche ist zudem Produkt eines demokratischen, mithin politischen Prozesses. Das Postulat völliger Meinungsneutralität dieser Personen könnte somit künstlich sein, es könnte die tatsächlichen Umstände der Amtsführung verkennen und auch gar nicht notwendig sein, wenn man sich der politischen Komponenten demokratischer Verfahren gewahr wird.<sup>114</sup> Tatsächlich ist weder an der *Künstlichkeit* der vorgeschlagenen Differenzierung noch an dem politischen Gehalt eines staatlichen Amtes je zu zweifeln. Trotzdem scheint die Rechtsprechung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung<sup>115</sup> im Grundsatz richtig und auf dargestellte Konstellationen übertragbar. An dieser festhaltend ist streng zu differenzieren: Als Bürger ist man grundrechtsberechtigt und kann seine Meinung frei äußern. Als Amtsträger ist man hingegen aus der Verfassung

<sup>101</sup> *Schlaich* (Fn. 53), Sp. 2239 f.

<sup>102</sup> Zum Verständnis des Parteienrechts als Wettbewerbsrecht s. *Morlok*, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag, 2003, S. 410 ff.; *Köhler*, Parteien im Wettbewerb, 2006, S. 63 ff.

<sup>103</sup> BVerfGE 20, 56 (116); E 44, 125 (146); E 52, 63 (89); E 82, 322 (337); E 104, 14 (25); E 111, 382 (398); E 129, 300 (313).

<sup>104</sup> Dazu BVerfG, Urt. v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 = NVwZ 2015, 209; dazu *Krüper*, JZ 2015, 414; VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 21.5.2014 – VGH A 39/14 = NVwZ-RR 2014, 665; für die kommunale Ebene s. *Oebbecke*, NVwZ 2007, 30.

<sup>105</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Auflage 2006, Art. 21 Rn. 25; *Klein* (Fn. 5), Lfg. 64 2012, Art. 21 Rn. 157.

<sup>106</sup> *Depenheuer* (Fn. 5), Lfg. 48 2006, Art. 8 Rn. 33.

<sup>107</sup> *Morlok* (Fn. 105), Art. 21 Rn. 25; *Klein* (Fn. 5), Lfg. 64 2012, Art. 21 Rn. 157; *Ullrich* (Fn. 13), S. 473 f.

<sup>108</sup> *Klein* (Fn. 5), Lfg. 64 2012, Art. 21 Rn. 157.

<sup>109</sup> *Seibert*, in: Schmidt-Aßmann/Sellner/Hirsch/et al. (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 2003, S. 535, 547

<sup>110</sup> *Ullrich* (Fn. 13), S. 269 f.

<sup>111</sup> *Morlok* (Fn. 105), Art. 21 Rn. 25.

<sup>112</sup> *Ullrich*, DVBl. 2012, 666, 667.

<sup>113</sup> *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage 1966, S. 178 ff., zum Verhältnis von Neutralität und Freiheit S. 184.

<sup>114</sup> Dies hebt *Krüper* in JZ 2015, 414, 417, hervor.

<sup>115</sup> BVerfG, Beschl. v. 26. 6. 2002 – 1 BvR 558/91 = NJW 2002, 2621; BVerfG, Urt. v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 = NVwZ 2015, 209.

verpflichtet, welche gerade die Neutralität fordert. Diese Differenzierung erfordert für den Amtsträger ein gewisses Maß an Disziplin und Reflektion. Genau wie die Entscheidung Amtsträger zu werden eine bewusste ist, ist auch die Einhaltung des Neutralitätsgebots eine, die von einer bewussten Entscheidung abhängt. Es ist insofern kein uneinhaltebares Gebot, private Vorstellungen nicht zur Grundlage staatlicher Hoheitsakte gegenüber dem Bürger zu machen.

## 2. Bedeutung für das Versammlungsrecht

Somit gilt: Amtsträger der Exekutive verfolgen politische Agenden, sie setzen Programmatiken um. Dies ist ihre ureigene Aufgabe für die sie demokratisch gewählt und damit legitimiert sind. Für diesen Zweck müssen sie sich im Dialog mit den Bürgern befinden, in welchem sie ihre Positionen erklären und verteidigen können müssen. Dies tun sie insbesondere dann, wenn sie gegenüber Versammlungen oder den in deren Zusammenhang geäußerten Inhalten Stellung nehmen. Die in diesem Rahmen vertretenen Standpunkte dürfen aber von Amtsträgern nicht zu Gemeinwohldefinitionen bzw. Staatsansichten „geadelt“ werden, die jeweils eine Konsens- und Richtigkeitsvermutung für sich beanspruchen. Dies wäre aber immer dann der Fall, wenn diesen Positionen durch die Stellung des Amtsträgers und die Aufwendung von (Staats-)Ressourcen ein herausgehobenes Gewicht verliehen wird, sich diese also nicht als gleichberechtigt in den pluralistischen Widerstreit divergierender Ideen einfügen.

Dies bedeutet für die Rechtsanwendung, dass zunächst unterschieden werden muss, *in welcher Funktion* der jeweilige Akteur gegenüber den Bürgern handelt. Handelt er nach den tatsächlichen Umständen in Ausübung seines Amtes, so sind an die konkrete Äußerung verschiedene Anforderungen zu stellen, damit kein Verstoß gegen das pluralismuswahrende Neutralitätsgebots vorliegt: Zum einen müssen Äußerungen von Amtsträgern aufgrund ihrer Integrationsverantwortung in besonderem Maße sachbezogen sein, insofern ist eine gewisse Zurückhaltung zu fordern. Zum anderen dürfen für den Bürgerdialog allein diese Ressourcen verwendet werden, die gerade dafür bestimmt sind, die Positionen des Amtsträgers darzustellen. Innerhalb dessen muss dann gewährleistet sein, dass durch Art und Form der Äußerung nicht der Eindruck entsteht, es handle sich um eine verabsolutierte Staatsansicht, die einen Wahrheitscharakter zu haben scheint und deswegen einen Vorrang genießt. Es muss der Zusammenhang zu der Position des konkreten Amtsträgers gewahrt bleiben, sodass nicht der Eindruck entsteht, eine bestimmte Äußerung stelle bereits eine

Entscheidung des Gemeinwesens dar, die dem Diskurs deshalb nicht mehr zugänglich sei.

Unter Anwendung dieser Maßstäbe ergibt sich für den „Fall Geisel“ ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebots gegenüber den DÜGIDA-Demonstranten. Einerseits sind die Netzseite der Stadt sowie die Lichtanlagen der städtischen Gebäude als staatliche Ressourcen dem Bürgerdialog nicht von vornherein gewidmet und dürfen mithin nicht als politisches Kampfmittel zweckentfremdet werden. Andererseits vermittelte der Aufruf zur Demonstration explizit gegen diese Versammlung den Eindruck, dessen Positionen seien nur beschränkt vertretbar und von Staats wegen unerwünscht, ja gar minderwertig. Darüber hinaus kann dem Aufruf auf der Netzseite ein nahezu subordinativer, anordnender und beherrschender Charakter vergleichbar mit dem eines Bescheids zugeschrieben werden.

Dagegen kommt den Äußerungen der Bundeskanzlerin ein solcher Charakter trotz des imperativen Wortlauts nicht zu. Unabhängig von der politischen Klugheit ihres Vorgehens, bediente sie sich doch eines Mediums, das gerade für die Kommunikation und den Dialog mit dem Volk geschaffen wurde. Dadurch sind ihre Bemerkungen erkennbar als Beitrag zu den auch von den Demonstrationen betroffenen Streitfragen zu verstehen. Sie bleiben mangels Anspruchs auf Hoheit der Kritik zugänglich. Ihr Verhalten stellt damit keinen Verstoß gegen das Pluralismuselement des grundgesetzlichen Demokratieprinzips dar.

Insgesamt werden die vorgestellten Maßstäbe immer dann Bedeutung haben, wenn sich Hoheitsträger gegen gesellschaftliche Extrempositionen wenden, wobei sie sich oft auch in der Verpflichtung gegenüber Demokratie und Rechtsstaat sehen werden. Gerade Minderheitspositionen haben aber in einer pluralistischen Verfassungsordnung eine schützenswerte Position inne. Ihr Durchsetzungsvermögen soll nicht von staatlicher Willkür abhängen, sondern von gesellschaftlicher Resonanz, weswegen eine klare juristische Erfassung und Bewertung von Äußerungen durch Amtsträger gewichtige Bedeutung hat.

## II. Versammlungsverbote als Mittel des Versammlungsrechts

Nach § 15 Abs. 1 VersG können die Versammlungsbehörden ein Versammlungsverbot aussprechen, wenn eine unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht.<sup>116</sup> Gründe, die ein solches Verbot rechtfertigen, sind in vielerlei Ge-

<sup>116</sup> Zu den Anforderungen s. Dietlein, in: ders./Burgi/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 3 Rn. 300.

stalt denkbar: So können beispielsweise Sicherheitsbedenken bestehen, Straftaten sofort und nahezu mit Gewissheit zu erwarten sein oder schützenswerte Rechte Dritter betroffen sein.<sup>117</sup> Die Behörden haben bei der Ermessensentscheidung jedoch das Verhältnismäßigkeitsprinzip, insbesondere die Bedeutung der Versammlungsfreiheit im pluralistisch-demokratischen System zu berücksichtigen. Da diese eine möglichst umfassende Grundrechtsermöglichung verlangt, muss das Verbot als Mittel der Verwaltung möglichst restriktiv angewandt werden.<sup>118</sup> Insofern entfaltet der Pluralismus als versammlungsrechtliche Maxime seine Wirkung im Rahmen der zu tätigen Abwägung auf Rechtsfolgenseite.

Bereits auf Tatbestandsebene wird sie indes im Falle des Verbotes wegen eines Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung relevant. Solche sind in der versammlungsrechtlichen Praxis insbesondere im Zusammenhang mit Demonstrationen neonazistischer Gruppen ausgesprochen worden.<sup>119</sup> Die öffentliche Ordnung umfasst die Gesamtheit aller ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.<sup>120</sup> Das Oberverwaltungsgericht Münster hat bei der juristischen Bewertung dieser Hoheitsakte einiges Aufsehen erregt, indem es zahlreiche dieser offensichtlich politisch motivierten Entscheidungen bestätigte. Zur Begründung trugen die Richter vor, dass eine Versammlung die erkennbar ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus beinhaltet, allein wegen dieser inhaltlichen Ausrichtung eine Gefährdung für die öffentliche Ordnung darstelle. Die jeweiligen herrschenden Anschauungen im Sinne der Definition der öffentlichen Ordnung würden geprägt durch die Wertmaßstäbe des Grundgesetzes, sodass letztlich nationalsozialistisch geprägte Versammlungen generell verboten werden dürften, und zwar unabhängig davon, ob im Einzelfall die Schwelle zur Strafbarkeit erreicht sei oder die Begehung von Straftaten konkret zu befürchten sei.<sup>121</sup>

Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts vermag indes nicht zu überzeugen. Dies könnte bereits aus der generellen Kritik gegen die öffentliche Ordnung als Grundlage für Grundrechtseingriffe folgen, die insbesondere den demokratieinhärenten Minderheitenschutz und die Unbestimmtheit als Argumente gegen die Verfassungsmäßigkeit des Begriffs anführt. Diese Fundamentalkritik kann nicht in ihrer Gänze gefolgt werden, wenn berücksichtigt wird, dass in einer Demokratie neben dem Minderheitenschutz auch immer das Mehrheitsprinzip steht, weswegen es nicht von vornherein demokratie- und verfassungswidrig sein kann, Ermessensentscheidungen an die Wertvorstellungen der Mehrheit zu knüpfen.<sup>122</sup> Dies kann nicht gelten, sobald und soweit die öffentliche Ordnung für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit herangezogen wird, weil die inhaltliche Ausrichtung der Versammlung als mehrheitlich misslieblich empfunden wird. Der Maxime des Pluralismus unterstellt, sollen sich die Wertvorstellungen der Mehr- und Minderheiten im Rahmen von Versammlungen gleichberechtigt gegenüberstehen. Eine offene geistige Auseinandersetzung kann aber dann nicht stattfinden, wenn als extremistische Bedrohung wahrgenommene Standpunkte die Bühne des öffentlichen Diskurses „auf der Straße“ entzogen wird. Hierzu kann jedenfalls nicht die Exekutive berufen sein, wenn andererseits rechtsstaatlich geregelte Verfahren das Instrumentarium bieten und in Art. 8 Abs. 2 i.V.m. 5 Abs. 2 GG gebieten, um Verfassungskrisen Herr zu werden. Insoweit versperrt mithin das bestehende Meinungsstrafrecht den Weg zum Versammlungsverbot wegen eines Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung aus inhaltlichen Gründen.<sup>123</sup> Rechtmäßig können somit allenfalls Einschränkungen der Art und Weise der kollektiven Meinungskundgabe zum Schutze der öffentlichen Ordnung sein.<sup>124</sup>

Als Folge der Pluralismusmaxime für die Rechtsanwendung im Fall von Versammlungsverboten lässt sich neben des Erfordernisses einer generellen restriktiven Anwendung, das Gebot einer verfassungskonformen Auslegung des § 15 Abs. 1 VersG konstatieren: Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung aus inhaltlichen Gründen vermag ein Versammlungsverbot nicht

<sup>117</sup> Lux, LKV 2009, 491, 493; vgl. zur unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit Ott/Wächtler/Heinhold (Fn. 41), § 15 Rn.19 ff.; Dietel/Gintzel/Kniessel, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 16. Auflage 2011, § 15 VersG Rn. 169 ff.

<sup>118</sup> Ott/Wächtler/Heinhold (Fn. 41), § 15 Rn. 25.

<sup>119</sup> Roth, VBIBW 2003, 41.

<sup>120</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 = NJW 1985, 2395, 2398.

<sup>121</sup> OVG Münster, Beschl. v. 30.4.2001 – 5 B 585/01 = NJW 2001, 2114; OVG, Beschl. v. 12.4.2001 – 5 B 492/01 = NJW

2001, 2113; OVG Münster, Beschl. v. 23.3.2001 – 5 B 395/01 = NJW 2001, 2111.

<sup>122</sup> Baudewin, Der Schutz der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht, 2. Auflage 2014, S. 108.

<sup>123</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01 = NJW 2001, 2069; BVerfG, Beschl. v. 7.4.2001 – 1 BvQ 17/01 u. a. = NJW 2001, 2072; Depenheuer (Fn. 5), Lfg. 48 2006, Art. 8 Rn. 55.

<sup>124</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.6.2004 – 1 BvQ 19/04 = NJW 2004, 2814; BVerwG, Urt. v. 26.2.2014 – 6 C 1/13 = NVwZ 2014, 883.

zu rechtfertigen. Dies dürfte gar für alle Maßnahmen auf Grundlage des Versammlungsgesetzes gelten.

### III. Das Verhältnis von Demonstration und Gegendemonstration

Das Verhältnis von Demonstration und Gegendemonstration stellt ein äußerst konfliktgeladenes dar. In der Gesellschaft besteht teilweise die Auffassung, es sei Bürgerpflicht gegen bestimmte Ansichten aktiv tätig zu werden und deren Verbreitung zu verhindern, zur Not auch im Rahmen eines „zivilen Ungehorsams“ gegen anderslautende Entscheidungen der Behörden.<sup>125</sup> Dahinter steht letztlich die Vorstellung von „falschen“ Meinungsäußerungen, die bei der Beantwortung der Frage, ob Toleranz zu wahren oder den Anfängen zu wehren ist, zum Vorzug letzterer Alternative führen. Aus Perspektive des Staates wirft eine solche Situation das Gefahrenszenario der Eskalation auf, wenn also der geistige Meinungskampf physisch ausgetragen zu werden droht. Dies könnte eine besonders eingriffsintensive Anwendung des Versammlungsrechts begründen, um einer Gefährdung von Versammlungsteilnehmern, Dritten und Polizeibeamten vorzuzugreifen. Verschärft wird dies noch durch den häufig beklagten Personalmangel bei den Sicherheitsbehörden, der dazu geführt hat, dass Versammlungsverbote vermehrt mit dem Bestehen eines polizeilichen Notstands gerechtfertigt werden. Ein solcher ist aber erst beim Fehlen ausreichender Polizeikräfte gegeben. Wenn zum Beispiel die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer dann nicht im nötigen Maße gewährleistet werden kann, können Versammlungen von sog. Nichtstörern im Rahmen polizeilichen Ermessens gemäß § 15 Abs. 1 VersG verboten werden.<sup>126</sup> Insoweit muss aber vorher gegebenenfalls auch versucht worden sein, Polizeikräfte anderer Bundesländer und des Bundes anzufordern. Vor diesem Hintergrund sind polizeiliche Notstände – von unangemeldeten Veranstaltungen abgesehen – kaum vorstellbar.<sup>127</sup> Entsprechend häufig mussten diese Versammlungsverbote von Verwaltungsgerichten aufgehoben werden.<sup>128</sup> Die Grundrechtsausübung

steht nicht unter einem Fiskalvorbehalt,<sup>129</sup> sodass im Rahmen des Adressatenauswahlermessens Gesichtspunkte der Effizienz der Gefahrenabwehr keine übergeordnete Rolle einnehmen dürfen. Vielmehr verlangt der pluralistische Volkswillensbildungsprozess unter dem Aspekt der Versammlungsfreiheit die Ermöglichung und Unterstützung von (Gegen-)Versammlungen bis zum Äußersten. Das Versammlungsgesetz ist grundrechtsermöglichend anzuwenden. Nötige Auflagen sind so zu erlassen, dass beide Versammlungen hinsichtlich ihrer Zielangaben – d.h. Ort, Zeit, Form, Ausmaß der Versammlungen – optimal Geltung erlangen können. Dies ist notwendig, damit Kommunikation als solche auch tatsächlich stattfinden kann, die ein gewisses Maß an örtlicher und zeitlicher Nähe voraussetzt. Auch ist – soweit sie sich als solche identifizieren lassen – vorrangig gegen unmittelbare Störer im Sinne des § 6 HSOG vorzugehen; die Rechtsfigur des Zweckveranlassers ist, unabhängig von grundsätzlicher Kritik,<sup>130</sup> jedenfalls im Versammlungsrecht abzulehnen.<sup>131</sup> Polarisierende Versammlungen, die naturgemäß auf – im ordnungsrechtlichen Sinne störenden – Widerstand stoßen, diesen durch ihr extremes Sein provozieren und deshalb subjektiv vorhersehbar veranlassen, ließen sich andernfalls kaum noch durchführen.

Den Bereich der grundrechtlichen geschützten Versammlungen verlassen Demonstrationen dann, wenn diese ihre Forderungen „zwangsweise oder sonst wie selbsthilfemäßig“ durchzusetzen versuchen.<sup>132</sup> Weil der Pluralismus nur den geistigen Meinungskampf und die in diesem Zusammenhang stehende Auseinandersetzung umfasst, sind mithin solche Blockadeversammlungen nicht von Art. 8 Abs. 1 GG gedeckt, dessen alleiniger Zweck ist, andere Versammlungen zu vereiteln, zu verhindern oder zu sprengen.<sup>133</sup>

Solche ausschließlich der Blockade dienenden Versammlungen dürften indes selten vorkommen. In der Regel werden die versuchten Behinderungen auch das kommunikative Ziel verfolgen, dem eigenen Anliegen mehr Gehör in der Öffentlichkeit zu verschaffen.<sup>134</sup> Teilweise wird hier für die Frage, ob eine Versammlung in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit

<sup>125</sup> Vgl. <http://duesseldorf-stellt-sich-quer.de/>: „Wir, das Bündnis "Düsseldorf stellt sich quer", rufen dazu auf sich RassistInnen mit Mitteln des zivilen Ungehorsams in den Weg zu stellen.“ (zuletzt aufgerufen am 31.12.2015)

<sup>126</sup> Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 312; Schoch, Jura 2007, 676 f.

<sup>127</sup> Ullrich, DVBl. 2012, 666, 668.

<sup>128</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 26.6.2007 – 1 BVR 1418/07 = NVwZ-RR 2007, 641; OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.8.2010 – 11 ME 313/10; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.11.2008 – 1 B 5.06; VG Weimar, Urt. v. 28.4.2009 – 1 K 710/07 WE.

<sup>129</sup> Schenke (Fn. 126), Rn. 319.

<sup>130</sup> Vgl. Schenke (Fn. 126), Rn. 244 Fn. 57 m.w.N.

<sup>131</sup> Götz, NVWZ 1990, 725, 731; Enders, Jura 2003, 103, 108; Schenke (Fn. 126), Rn. 246; offen lassend BVerfG, Beschl. v. 1.9.2000 – BvQ 24/00 = NVwZ 2000, 1406.

<sup>132</sup> BVerfGE 87, 399 (408 ff.); BVerfGE 104, 92 (107).

<sup>133</sup> Depenheuer (Fn. 5), Lfg. 48 2006, Art. 8 Rn. 68; vgl. BVerfGE 84, 203 (209).

<sup>134</sup> Ullrich (Fn. 13), S. 249.

fällt, auf das Kriterium der Friedlichkeit im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG abgestellt und danach differenziert, ob sich die Blockade bloß symbolisch den Demonstrationzug der Andersdenkenden in den Weg stellt und nicht aufzuhalten vermag oder ob die Demonstration tatsächlich daran gehindert wird, den vorgesehenen Weg zu nehmen.<sup>135</sup> Von der Definition des Bundesverfassungsgerichts ausgehend, erscheint eine solche Einordnung zweifelhaft. Hiernach ist eine Versammlung dann nicht mehr friedlich, wenn „ersichtlich äußerliche Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa Gewalttätigkeiten oder aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen“<sup>136</sup> festzustellen sind. Blockaden zeichnen sich demgegenüber gerade durch Passivität<sup>137</sup> aus. Die meisten Blockadeversammlungen überschreiten die verbale Auseinandersetzung mithin nicht weit<sup>138</sup> genug, um als unfriedlich eingestuft werden zu können, insbesondere weil Versammlungen sich gerade durch eine gewisse physische Präsenz<sup>139</sup> kennzeichnen und deshalb an die Friedlichkeit keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden sollten.<sup>140</sup> Das Bestreiten des Rechts der Blockierten tritt vielmehr neben das positive Eintreten für eigene Ziele und Ideale, was wiederum dem auf die Teilnahme an der politischen Meinungsbildung gerichteten Versammlungsbegriff entspricht.<sup>141</sup> Wenn man die Durchsetzungsfähigkeit des modernen Staates bedenkt und erkennt, dass die tatsächliche Vereitelung einer rechtmäßigen Versammlung in den seltensten Fällen realistische Aussicht auf Erfolg hat, ist überdies davon auszugehen, dass der kommunikative Versammlungszweck regelmäßig im Vordergrund stehen wird.<sup>142</sup> Solange die Gegenversammlung den Rahmen passiver Resistenz nicht überschreitet, bleibt sie also vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfasst.<sup>143</sup>

Das Verhältnis von Versammlung zur kommunikativ blockierenden Gegenversammlung stellt somit einen Grundrechtskonflikt dar, der im Wege der praktischen Konkordanz unter besonderer Berücksichti-

gung der Pluralismusmaxime im Rahmen des ermessensgeleiteten Handelns der Behörden zu lösen ist. Konkret: Das Entschließungsermessen der Versammlungsbehörde ist bezüglich eines Einschreitens gegenüber Blockadeversammlungen dann auf Null reduziert, wenn und sobald die gegnerische Versammlung in der Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit behindert zu werden droht.<sup>144</sup> Wann dieser Zeitpunkt erreicht ist, muss von Fall zu Fall entschieden werden, wobei den Behörden hierbei ein Beurteilungsspielraum zuzubilligen ist.

#### D. Fazit

Die Versammlung ist eine recht *emotionale* Angelegenheit. Dies vermag nicht zu verwundern, ist sie doch von Geschichte durchwirkt, im Positiven, man denke an die Montagsdemonstrationen, die das totalitäre System der DDR in vollkommener Friedlichkeit zum Fall brachten, im Negativen, man denke an die martialischen nationalsozialistischen Aufmärsche in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, aber auch an die schrecklichen Ereignisse Anfang der neunziger Jahre in Rostock/Lichtenhagen oder Solingen, wo sich der Hass in der Bevölkerung in verheerende Gewalt entlud.<sup>145</sup>

Sie ist durch das *Physische* geprägt in einer Demokratie, die ansonsten auf doch *sterile* Vorgänge der volksunmittelbaren Machtausübung, wie dem Wahlakt oder den gelegentlichen Abstimmungen, beschränkt ist.

Sie verlangt eine gewisse Dringlichkeit in der Sache, die die Menschen dazu bewegt auf die Straße zu gehen, in einer Zeit in der doch so viel Verdrossenheit herrschen soll.

So wird auch die Rechtsanwendung zu einer emotionalen Sache, sobald sie sich mit der Versammlung zu befassen hat. Dies steht mit dem Verlangen nach möglichst formaler, gefühlsloser, eben *neutraler* Gesetzesanwendung in Konflikt, lässt sich aber nicht vermeiden solange Menschen an diesem Vorgang beteiligt sind.<sup>146</sup>

Letztlich kann der vorliegende Beitrag auch in diese Richtung verstanden werden: Wo Rechtsanwendung zu einer Frage von Gefühlen werden kann, bedarf es Vorkehrungen, damit es nicht an diesen ausgerichtet,

<sup>135</sup> Ullrich, DVBl. 2012, 666, 671.

<sup>136</sup> BVerfGE 73, 206 (248 f.); BVerfGE 87, 399 (406); BVerfGE 91, 1 (9 ff.); BVerfGE 104, 92 (101 ff.).

<sup>137</sup> Vgl. hierzu Höfling, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 8 Rn. 33.

<sup>138</sup> Schulze-Fielitz (Fn. 11), Art. 8 Rn. 42; Kloepfer (Fn. 11), § 164 Rn. 65 ff.

<sup>139</sup> Depenheuer (Fn. 5), Lfg. 48 2006, Art. 8 Rn. 6 („Argument des Körpers“).

<sup>140</sup> Schneider (Fn. 35), Art. 8 GG Rn. 13; Gusy (Fn. 37), Art. 8 GG Rn. 22.

<sup>141</sup> Rusteberg, NJW 2011, 2999, 3002.

<sup>142</sup> Rusteberg, NJW 2011, 2999, 3001.

<sup>143</sup> Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 117), § 15 VersG Rn. 196, 209.

<sup>144</sup> So im Ergebnis auch Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 117), § 15 VersG Rn. 210.

<sup>145</sup> Zu Geschichte und Symbolik der Versammlung s. Hoffmann-Riem (Fn. 12), § 106 Rn. 1 ff.

<sup>146</sup> Dazu Wang, Subjektivität und Objektivität in der Rechtsanwendung, 2013.

nicht gebogen, damit es nicht gebrochen wird, von denen die damit beauftragt wurden es im Sinne des Souverän anzuwenden. Die hier vorgeschlagene Vorkehrung ist ein verstärktes *Theoriebewusstsein* des Versammlungsrechts, eine Maximienorientierung am pluralistischen Demokratieprinzip.

Die Schwierigkeit dieser Aufgabe darf nicht unterschätzt werden, sie ist auch nicht einfach zu vermitteln. Es ist in der Regel eben viel *angenehmer* ein Versammlungsverbot für eine Demonstration von Neonazis auszusprechen oder ein solches zu bestätigen. Mitunter kann es als moralische *Pflicht* verstanden werden so zu handeln, genau wie es von vielen Bürgern als solche empfunden wird, wenn diese gegen geltendes Recht solche Aufmärsche blockieren, dies von Beginn an zu verhindern. Eine Wissenschaft vom Recht muss sich mit diesem Umstand auseinandersetzen, diese Debatte muss offen geführt werden.

Denn dies sind nicht die *Spielregeln*, auf die wir uns geeinigt haben. Der Pluralismus als Wesensmerkmal unserer Demokratie fordert, dass auch das für den Einzelnen Unerträgliche geäußert und versammlungsmäßig beworben werden kann. *Karl Popper* hat uns in seiner Schrift „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ verdeutlicht, was der Wert und die Bedeutung einer solchen offenen Gesellschaft sind.<sup>147</sup> Ihre Schranke findet sie erst dort, wo es um die Essenz der Verfassung geht, die freiheitlich demokratische Grundordnung.<sup>148</sup> Und selbst dies mag aus pluralistischer Perspektive paradox erscheinen.

Eine konsequente Anwendung der Pluralismusmaxime ist in der Lage das Versammlungsrecht zu einem *ungeliebten Recht* zu machen. Sie führt dazu, dass zugunsten von Ideen und Menschen entschieden werden muss, die einem zutiefst zuwider sind. Das Recht hat aber gar nicht die Aufgabe dem Anwender zu gefallen, vor allem nicht das öffentliche Recht. Deswegen ist auch den Rufen nach Verschärfung und Restriktion des Versammlungsrechts nicht zu folgen. Dies kann nicht die Antwort auf die Fragen sein, die sich Wissenschaft und Praxis im Versammlungsrecht stellen müssen. Die Staatsgewalt darf nicht dazu verwendet werden, die Unbequemen zu verhindern, sie zu bestrafen. Das wird auch dann nicht helfen, wenn diese tatsächlich Recht brechen, Schaden anrichten, Unheil stiften.

Die Staatsgewalt muss eine viel stärkere Betonung ihrer *freiheitsermöglichenden* Funktion erfahren, da-

mit emotionale Debatten auch wirklich geführt und nicht verhindert werden. Die hinter dieser Forderung stehende Vorstellung von der Heilsamkeit eines Diskurs mag als Utopie abgetan werden, es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass Beteiligung und vor allem auch die faire Chance der Beteiligung Akzeptanz fördern. Auch wenn einer Diskussion diamentrale Unterschiede in den Prämissen im Wege zu stehen scheinen, bringt ein *tatsächlich* geführter Kampf um die Sache immer einen Sieger und einen Verlierer hervor, dessen Ergebnis die Überlegenheit der Sache bezeugt.<sup>149</sup> Aus diesem Grunde ist die Betonung der grundlegenden Voraussetzungen einer gesellschaftlichen Willensbildung in der freiheitlichen Ordnung des Grundgesetzes so wichtig.

Der Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts soll dazu dienen, dass die Versammlungsbehörden im Rahmen ihres Ermessens und die Gerichte bei deren Überprüfung so entscheiden, dass die Grundrechtsausübung von jedem ermöglicht und entfaltet wird, der danach verlangt. Der Staat soll Schlüsse aus gesellschaftlichen Debatten schließen und diese nicht mit seiner Autorität steuern und beeinflussen. Er soll auch gegen seine Überzeugung Meinungen die Möglichkeit verschaffen, zukünftig die herrschende zu werden, in der Hoffnung, dass die gesellschaftlichen Kräfte dies zu verhindern wissen.

Dieser Ansatz macht die Rechtsanwendung nicht unbedingt einfacher, er schafft vielleicht auch in der Praxis mehr „Probleme“ als er löst. Er darf deswegen aber nicht als naive Forderung aus dem universitären Elfenbeinturm verworfen werden, sondern verlangt zumindest die Auseinandersetzung mit der Frage, wie die Demokratie aussehen soll, in der wir leben möchten.

<sup>147</sup> *Popper*, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. I, II, 2003.

<sup>148</sup> Zum Prinzip der wehrhaften Demokratie s. *Morlok* (Fn. 105), Art. 21 Rn. 142 ff.

<sup>149</sup> Dazu *Morlok/Michael* (Fn. 14), § 5 Rn. 42 ff.

## Otto Kirchheimer – ein Hidden-Champion

### Mittler zwischen Staatslehre und Politikanalyse<sup>1</sup>

Prof. Dr. Ulrich von Alemann<sup>2</sup>

Am 1. Oktober 2015 habe ich in der FAZ ein Verlags-spezial gefunden über die Region Heilbronn/Franken. Es geht im ganzen Heft um die *Hidden Champions*. Denn „in kaum einer Region Deutschlands gibt es mehr Unternehmen mit Marktführerschaften als in Heilbronn.“<sup>3</sup> Es geht nicht nur um die Unternehmen, am Ende geht es auch um „kluge Köpfe mit Weltruhm“ als da sind: „Weltmarktführer, Weltmeister und Welt-raumfahrer – Sie alle kommen aus Heilbronn/Franken“.<sup>4</sup>

In dieser Liste – angeführt von Theodor Heuss – kommt unser heute zu ehrender Otto Kirchheimer leider nicht vor. Obwohl auch er ein Heilbronner ist, der seiner Heimat so verbunden war, dass er nach über 30 Jahren Exil hier seine letzte Ruhestätte neben dem Grab seiner Eltern finden wollte. Wir haben heute seine Grabstätte besucht.

Ja, Otto Kirchheimer ist ein *Hidden Champion* des Geistes und der Wissenschaft. So verborgen, dass er in seiner eigenen Geburtsstadt noch nicht einmal bei vielen Bürgern präsent ist. Aber das wird sich mit dem heutigen Tage sicherlich ändern.

Kirchheimer war ein herausragender Solitär der Wissenschaft, der keine umfassende Schule gebildet hat oder ihr angehörte. Er blieb eher unauffällig, genießt aber international und interdisziplinär eine beeindruckende Reputation. In der wissenschaftlichen Öffentlichkeit ist er nicht so bekannt wie etwa die „Konzernmarken“ Jürgen Habermas (147.000 hits bei google scholar) oder Niklas Luhmann (65.700 hits). Otto Kirchheimer muss sich mit 11.200 hits bescheiden.

<sup>1</sup> Vortrag zur Verleihung des Otto-Kirchheimer-Preises am 24. November 2015 im Rathaus der Stadt Heilbronn. Eine gekürzte Fassung dieses Beitrages mit dem Titel „Besonders Kirchheimer“ ist erschienen in der FAZ vom 14.03.2016, S. 8.

<sup>2</sup> Der Autor ist Professor für Politikwissenschaft und ehem. Prorektor für Lehre und Studienqualität der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Er war von Dezember 2001 bis März 2010 stellvertretender Direktor des PRuF.

<sup>3</sup> Ühlin, Achim (2015): Still und leise zur Weltmarktführerschaft. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. Region Heilbronn-Franken. Verlagsspezial vom 01.10.2015, S. V1.

<sup>4</sup> Zimmer, Christiane (2015): Mit Talent, Mut und Beharrlichkeit zum Erfolg. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. Region Heilbronn-Franken. Verlagsspezial vom 01.10.2015, S. V4.

Er ist eben ein *Hidden Champion*, dessen Einfluss gleichwohl bis heute spürbar bleibt.

Ich will Ihnen diesen verborgenen Meister heute näher bringen. Aber ich kann in der kurzen Zeit sicher nur ein paar Schlaglichter auf ihn werfen. Ich werde fünf Nachfragen an ihn stellen. 1. Wie verlief sein Lebensweg? 2. Was waren seine frühen wissenschaftlichen Schwerpunkte? 3. Was war die Botschaft seines Hauptwerkes aus der Nachkriegszeit? 4. Was will uns seine Parteien- und Oppositionsanalyse sagen? Und schließlich: 5. Was können wir heute noch von ihm lernen und das heißt gleichzeitig: Was ist von ihm geblieben?

#### 1. Frage: Wie war sein Leben?

Otto Kirchheimer wurde am 11. Nov. 1905 in Heilbronn in einer gutsituierten jüdischen Familie, als Sohn des Kaufmanns Julius Kirchheimer, geboren. Er gehört damit zu einer Generation mit Carl Joachim Friedrich (geb. 1901), Karl Popper (geb. 1902), Theodor W. Adorno (geb. 1902), Theodor Eschenburg (geb. 1904) oder Hannah Arendt (geb. 1906), die in ganz unterschiedlicher Weise die sozialwissenschaftliche Theorie und Praxis sowie die spätere deutsche Politikwissenschaft des noch jungen Jahrhunderts prägen sollten.

Otto Kirchheimer wurde in Heilbronn eingeschult und wuchs dort bis zum 12. Lebensjahr auf. Aber als seine Eltern früh gestorben waren, haben ihn seine älteren Geschwister nach Heidelberg-Neuenheim umgeschult. In Ettenheim bei Lahr in Baden hat er sein Abitur gemacht. Auch sein enger Freund und Kollege und ebenfalls großer Politologe John H. Herz bekennt, dass man wenig über Kirchheimers Kindheit und Jugend weiß. Vielleicht mag der frühe Verlust der Eltern sein lebenslanges Bedürfnis nach Sicherheit erklären. Immerhin erzählt sein Jugendfreund Eugen Amschel von gemeinsamen Erlebnissen im deutsch-jüdischen Wanderbund. Im Übrigen scheint er aber nicht sehr religiös geprägt gewesen zu sein, vielmehr hat er sich schon jung der sozialistischen Arbeiterbewegung und ihrem marxistischen Gedankengut zugewandt. Er wurde Jungsozialist und trat der SPD bei.

Er studierte Rechtswissenschaft und auch das junge Fach Soziologie an den Universitäten in Münster, Köln, Berlin und ab dem WS 1926/27 in Bonn, um dort 1928 bei Carl Schmitt zu promovieren. Ja, an der Rheinischen-Wilhelms-Universität im damals verschlafenen Universitäts- und Pensionärsstädtchen Bonn, wo auch der Stifter dieses Preises, der Laudator und ich selbst studiert haben. Wir aber bei dem je-

denfalls damals explizit linksliberalen Karl Dietrich Bracher, Kirchheimer bei dem rechtskonservativen Carl Schmitt, dem später berühmten „Kronjuristen des 3. Reiches“. Wie ging das denn zusammen? Ein marxistischer Jungsozialist und Carl Schmitt? Mehr noch, Otto Kirchheimer gehörte neben anderen Sozialdemokraten, wie Ernst Fraenkel und Franz Neumann, sogar zu den Lieblingsschülern Schmitts, der in seinem Tagebuch notierte: „Abends Seminar, nett, besonders Kirchheimer“ (23. Juni 1927) und wenig später: „Seminar, Kirchheimer war klug und nett“.<sup>5</sup> Die Erklärung dieser geistigen Nähe, die uns heute befremdlich erscheint, liegt nahe, denn beide Seiten waren damals gegen Liberalismus, Pluralismus und Parlamentarismus. Mit Kirchheimers Dissertation „Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus“ konnte Schmitt schon weniger anfangen, und er schrieb nur ein knappes Gutachten und notierte in sein Tagebuch: „Kirchheimer mangelt jedes Nationalgefühl, grauenhaft“ (25. Februar 1928).<sup>6</sup>

Otto Kirchheimer begann nach der Promotion sein Referendariat und publizierte nebenbei, so im Frühjahr 1932 in der sozialistischen „Gesellschaft“ den Aufsatz „Legalität und Legitimität“. Schmitt klaute kurzerhand den Titel von seinem Schüler und veröffentlichte im selben September eine gleichnamige Schrift, die Kirchheimer umgehend lobte: „Wenn eine spätere Zeit den geistigen Bestand dieser Epoche sieht, so wird sich ihr das Buch von Carl Schmitt über Legalität und Legitimität als eine Schrift darbieten, die sich aus diesem Kreis sowohl durch ihr Zurückgehen auf die Grundlagen der Staatstheorie als auch durch ihre Zurückhaltung in den Schlussfolgerungen auszeichnet.“<sup>7</sup> Schon merkwürdig, ausgerechnet dem scharfzüngigen Schmitt eine Zurückhaltung in den Schlussfolgerungen zu attestieren. War das schon Ironie? Möglicherweise war ihr Verhältnis von der Devise bestimmt: Du bist rechts, ich bin links, aber wir respektieren uns als Revolutionäre.

Diese Koexistenz währte aber nicht mehr lange. Kirchheimer machte sein Assessorexamen und stand kurz davor, sich als Anwalt niederzulassen, als mit

der sogenannten Machtergreifung vom 30. Januar 1933 alles anders aussah. Er war zwar nicht der SAP beigetreten, wie andere linke Sozialdemokraten, dennoch war ihm als Jude klar, dass er nicht in Deutschland bleiben konnte, und er emigrierte zunächst mit seiner ersten Frau Hilde Kirchheimer-Neumann und der Tochter (geb. 1930) nach Paris. Dort arbeitete er vier Jahre an der französischen Sparte des Internationalen Instituts für Sozialforschung (Horkheimer-Institut). Er musste sich finanziell mehr schlecht als recht durchschlagen und hat sich auch mit Horkheimers autoritärem Führungsstil nicht wirklich abfinden können. Aber auch die „kritische Theorie“ war ihm als freiem Geist zu eng, und er blieb ihr gegenüber ambivalent. Mit Carl Schmitt, seinem Lehrer, hatte er natürlich längst gebrochen.

Mit dem Institut siedelte Kirchheimer 1937 mit Frau und Tochter von Paris in die USA um; sie ließen sich allerdings 1941 scheiden. 1943 zog er mit seiner zweiten Frau, Anne Rosenthal, nach Washington D.C., wo 1945 ihr Sohn Peter geboren wurde, und wo sie bis zu seinem frühen Tod 1965 wohnen blieben. 1937 bis 1942 konnte Kirchheimer am New Yorker *International Institut for Social Research* als wissenschaftlicher Assistent für Recht und Sozialwissenschaften weiterarbeiten, schon auch mit einem Lehrauftrag an der *Columbia University*, die finanziellen Sorgen allerdings blieben.

Die wurden endlich weniger seit er ab 1943 am Washingtoner *Office of Strategic Service* (OSS) in deren *Research and Analysis Branch* unterkam. Manche meinen, dies sei der Vorläufer der CIA gewesen, was Beteiligte heftig zurückweisen. Es war eher ein früher *think tank*, es wurden Expertisen für das Europa im und nach dem Krieg angefertigt. Aber es war schon eine bizarre Situation, die das Mitglied John H. Herz in seiner Autobiographie „Vom Überleben“ so schildert: „Es war eine seltsame Gruppe von Menschen, die sich in dieser Abteilung zusammenfand. Deutsche und österreichische Emigranten, die zumeist noch gar nicht amerikanische Staatsbürger hatten werden können und daher technisch ‚*enemy aliens*‘ waren, die nunmehr in den ‚*most sensitive*‘ Ämtern tätig wurden (...). Führend in der Gruppe waren drei deutsche Sozialwissenschaftler (mit Herz vier, UvA), die aus dem Frankfurter, später nach New York ausgewanderten Institut für Sozialforschung herkamen: Franz Neumann, Herbert Marcuse und Otto Kirchheimer. Alle mehr oder weniger Marxisten, alle vor Hitler der linken Richtung der SPD angehörend. Es war, als hätte sich der linkshegelianische Weltgeist

<sup>5</sup> Mehring, Reinhard (2010): „ein typischer Fall jugendlicher Produktivität“. Otto Kirchheimers Bonner Promotionsakte. In: forum historiae iuris (04.01.2010). Online verfügbar unter: [www.forhistiur.de/it/2010-01-mehring/?l=de](http://www.forhistiur.de/it/2010-01-mehring/?l=de) (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).

<sup>6</sup> Mehring, Reinhard (2010): „ein typischer Fall jugendlicher Produktivität“. Otto Kirchheimers Bonner Promotionsakte. In: forum historiae iuris (04.01.2010). Online verfügbar unter: [www.forhistiur.de/it/2010-01-mehring/?l=de](http://www.forhistiur.de/it/2010-01-mehring/?l=de) (zuletzt abgerufen am 10.02.2016).

<sup>7</sup> Otto Kirchheimer (1932): Verfassungsreaktion. In: Die Gesellschaft Bd. IX, S. 415ff.

vorübergehend in der Mitteleuropäischen Abteilung der OSS angesiedelt“.<sup>8</sup>

Am 16. November 1943 erhielt Kirchheimer die amerikanische Staatsbürgerschaft. Neben seiner Arbeit als *Research Analyst* konnte er nur wenig selbst wissenschaftlich publizieren, weil die Gutachten meistens kollektiv und/oder anonym verfasst wurden. Auch hier erweist sich wieder sein Inkognito als Visitenkarte des verborgenen Meisters. Trotzdem war er auch schon durch Lehraufträge mit mehreren Hochschulen verbunden. Schließlich wurde er 1955 ordentlicher Professor an der *New School of Social Research* in New York und 1960 an die Columbia Universität berufen. Diese Zeit an den beiden renommierten New Yorker Hochschulen wurde seine wissenschaftlich fruchtbarste Schaffensperiode. Er lehrte 1961/62 als Fulbright Professor an der Universität Freiburg und überlegte immer mal wieder, eine deutsche Professur anzunehmen. Aber seine Frau war eher skeptisch und wollte insbesondere den Sohn Peter in den USA aufwachsen sehen.

1965 stand eine Berufung nach Freiburg möglicherweise unmittelbar bevor, als er in Hektik von seiner Frau, die ihn immer überall hin chauffierte, an den Flughafen in Washington gebracht wurde und ihn ein Herzanfall ereilte.

Er hat das Leben geliebt und genossen: „Otto liebte Wein, Bücher, Bilder und Natur“, erinnert sich John H. Herz an ihn.<sup>9</sup> Er hasste Schwätzer und Eitelkeiten. Er war immer sehr offen und konnte auch einmal grob werden. Wenn es seiner Frau, die ihn nicht nur chauffierte, denn er hatte nie einen Führerschein, sondern auch seine Finanzen, seine Schriften und sein vielen Besuchern offenes Haus am Waldrand versorgte, bei ihren Spazierfahrten zu bunt wurde, setzte sie ihn kurzerhand im Wald ab und nahm ihn nach einer halben Stunde abgekühlt und guter Laune wieder auf.

## 2. Frage: Was waren die Schwerpunkte seiner frühen Schriften?

Es gibt eine schöne Unterscheidung des Philosophen Isaiah Berlins über die Meisterdenker der politischen Philosophie: Diese unterschieden sich nämlich in „Füchse“ und „Igel“: Die Igel, so Berlin, versuchten die Welt nach einem einzigen, universellen System zu verstehen, die Dinge in ihr nach einem einzigen

Prinzip anzuordnen. Die „Füchse“ hingegen, so Berlin, verfolgten „viele Ziele oft ohne inneren Zusammenhang oder sogar widersprüchlich, (...) verbunden durch kein moralisches oder ästhetisches Prinzip; (...) ihre Gedanken sind verstreut und weit-schweifig, bewegen sich auf vielen Ebenen, nehmen die Essenz einer Vielzahl von Erfahrungen und Objekten in sich auf.“<sup>10</sup> Die Meisterdenker aus der Kategorie der Igel sind dann z.B. Platon, Hegel, Marx und Nietzsche; Aristoteles, Tocqueville und Montaigne sind Füchse.

Auch wenn diese Denker, bei aller Bewunderung für den Namensträger des Preises, vielleicht noch eine Gewichtsklasse über Otto Kirchheimer stehen: Es ist eine nützliche Unterscheidung, die uns auch hilft Kirchheimers Denken zu verorten. Denn keine Frage: Kirchheimer war ein Fuchs.

Otto Kirchheimer kann nicht allein auf die Rolle des Erfinders eines Trends zur *catch-all party* reduziert werden. Ich komme gleich darauf zurück. Neben dieser zweifellos wichtigen Parteien- und Oppositionsforschung steht sein eigentliches *opus magnum* in der Nachkriegszeit, die „Politische Justiz“. Seine schon zitierte Dissertation trug den Titel „Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus“ und zeigt ihn als Rechtstheoretiker.

Schon hier findet sich eine weitsichtige These: „Man schritt auf allen Gebieten zur Verrechtlichung, jeder tatsächlichen, jeder Machtentscheidung wird auszuweichen versucht, ob es sich um die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten oder um die Beilegung von Arbeitskonflikten handelt, alles wird neutralisiert dadurch, daß man es juristisch formuliert. Jetzt erst beginnt die wahre Epoche des Rechtsstaats. Denn dieser Staat beruht nur auf seinem Recht. Dadurch, daß die Entscheidung, die gefällt wird, möglichst farblos und wenig autoritativ wirkt, daß durch sie der Glaube hervorgerufen wird, daß sie von unabhängigen, nach freier Überzeugung entscheidenden Richtern gefällt wird, wird sie überhaupt erst tragbar. Das Paradox ist Tatsache geworden, der Wert der Entscheidung liegt darin, daß sie eine rechtliche Entscheidung ist, daß sie von einer allgemein anerkannten Instanz ausgesprochen wird, aber daß sie trotzdem möglichst wenig Sachentscheidung enthält.“<sup>11</sup> Wir

<sup>10</sup> Berlin, Isaiah (2009): Der Igel und der Fuchs. Essays über Tolstoj's Geschichtsverständnis, Frankfurt a.M., S. 7.

<sup>11</sup> Kirchheimer, Otto (1928): Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus. In: Zeitschrift für Politik, 17 (1928), S. 593 ff., zitiert nach: Voigt, Rüdiger (1989): Recht als strategische Ressource. In: Luthardt, Wolfgang/Söllner, Alfons (Hrsg.): Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis. Opladen: Westdeutscher Ver-

<sup>8</sup> Herz, John H. (1984): Vom Überleben. Wie ein Weltbild entstand. Autobiographie. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 136.

<sup>9</sup> Herz, John H. (1984): Vom Überleben. Wie ein Weltbild entstand. Autobiographie. Düsseldorf: Droste Verlag, S. 139.

müssen nur das eine der beiden Beispiele – Reichspräsident – ersetzen, meinetwegen durch Europa-politik, dann können wir dies eins-zu-eins in einen heutigen Kommentar übernehmen.

Seine frühen Schriften als Jungsozialist und linker Jurist thematisierten das Verhältnis von Verfassung und Sozialstruktur, von Legalordnung und Machtordnung. Für Kirchheimer war damals („Weimar und was dann?“ 1930) das demokratische Majoritätsprinzip nur unter der Voraussetzung sozialer Homogenität denkbar, weil nur dann das Parlament und nicht die ökonomischen Mächte das Sagen haben. Hier traf er sich mit Carl Schmitt, der weniger die soziale Homogenität aber ähnlich eine substantielle Identität des Volkes zur Grundvoraussetzung demokratischer Herrschaft sehen wollte. So konnten beide mit der formalen Demokratie der Weimarer Reichsverfassung nicht viel anfangen. Der junge Kirchheimer nutzte „Schmitts Methode für linke Zwecke“.<sup>12</sup>

Als Carl Schmitt sich 1933 endgültig dem Nationalsozialismus verschrieb und Otto Kirchheimer sich ins Exil vertrieben sah, kam der endgültige Bruch. Aus dem Pariser Exil publizierte Kirchheimer sogar unter Pseudonym – wieder das Motiv des verborgenen Meisters – vorgeblich über „Staatsgefüge und das Recht des Dritten Reiches“ angeblich unter den Auspizien des Staatsrat Carl Schmitt ein kritisches Pamphlet. Obwohl Kirchheimer im Exil in Paris und ab 1937 auch in New York von den Instituten Horkheimers, der später sogenannten Frankfurter Schule und Kritischen Theorie, aufgefangen und unterstützt wurde, hat er deren Faschismus-Analyse nie mitgetragen, sondern eine eigene Version entwickelt, die sich eher an seinem Freund und Kollegen Franz Neumann orientierte.

Kirchheimer sah im Nazi-Regime nicht den „Doppelstaat“ wie Ernst Fraenkel aus dem Dualismus von Führer-Partei und Staatsapparat gefolgert hatte, auch nicht „Staatskapitalismus“ oder den „integralen Etatismus“ wie Friedrich Pollock bzw. Max Horkheimer aus Sicht der Kritischen Theorie.<sup>13</sup> Kirchheimer konnte keinen „einheitlichen, im höchsten Maße zentralisierten, monokratischen, von der NSDAP kon-

lag, S. 115-127 (S. 115).

<sup>12</sup> So Wilhelm Hennis nach Czada, Roland (1986): „Hersteller politischer Analysen“. Zur Aktualität von Werk und Person Otto Kirchheimers. Ein Tagungsbericht. In: Journal für Sozialforschung, Jg. 26, S. 107-113 (S. 109).

<sup>13</sup> Saage, Richard (1989): Otto Kirchheimers Analyse des nationalsozialistischen Herrschaftssystems 1935-1941. In: Luthardt, Wolfgang/Söllner, Alfons (Hrsg.): Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 77-91 (S. 84f.).

trollierten Staat“ sehen, der nur „vom totalitären Strategiekonzept des faschistischen Führers“<sup>14</sup> her gedeutet werden konnte. Zentral für seine Analyse des NS-Regimes ist vielmehr, dass „das Individuum seine Unabhängigkeit völlig verloren hat und die herrschenden Gruppen vom Staat als die einzigen rechtlichen Partner des politischen Kompromisses anerkannt werden“.<sup>15</sup> Diese entscheidenden Machtträger des „Dritten Reiches“ seien Großindustrie und Großgrundbesitz, die Partei, die Armee und die staatliche Bürokratie. Man sieht: Manche marxistischen Grundpositionen sind nur aufgehoben, nie ganz aufgegeben.

Kirchheimer hat in der Tat über vieles geschrieben und nachgedacht. Ihn interessierte auch die Rechtsdogmatik, aber er war alles andere als ein Dogmatiker im landläufigen Sinne. Er hat kein System geschaffen, keine Schule gegründet, keine ehernen Gesetze formuliert, wie beispielsweise der frühe Parteienforscher Robert Michels mit seinem Gesetz der Oligarchie. So nannte er sich selbst bescheiden, aber sicher auch mit kalkulierte Unterstatement einen „Hersteller politischer Analysen“.<sup>16</sup> „Was ihn als Wissenschaftler vor allem auszeichnete, war sein untrügliches Gefühl für das politisch Relevante, eine zuweilen fast unheimliche Fähigkeit, aus dem Strom der Ereignisse das Entscheidende herauszufischen und zu analysieren. (...) So machte er (...) es sich zum ‚Geschäft, grundlegende Mechanismen der politischen Ordnung und Unordnung aufzudecken‘, wobei ‚die Vordringlichkeit der Kritik nicht die Konstanz der Zielvorstellung – Schaffung menschenwürdiger und sinnvoller Zustände – überschatten sollte“.<sup>17</sup> Schaffung menschenwürdiger Zustände,

<sup>14</sup> Saage, Richard (1989): Otto Kirchheimers Analyse des nationalsozialistischen Herrschaftssystems 1935-1941. In: Luthardt, Wolfgang/Söllner, Alfons (Hrsg.): Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 77-91 (S. 84f.).

<sup>15</sup> Kirchheimer, Otto (1976): Strukturwandel des politischen Kompromisses. In: Kirchheimer, Otto: Von der Weimarer Republik zum Faschismus. Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung, S.245, zitiert nach Saage, Richard (1989): Otto Kirchheimers Analyse des nationalsozialistischen Herrschaftssystems 1935-1941. In: Luthardt, Wolfgang/Söllner, Alfons (Hrsg.): Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 77-91 (S. 86).

<sup>16</sup> Czada, Roland (1986): „Hersteller politischer Analysen“. Zur Aktualität von Werk und Person Otto Kirchheimers. Ein Tagungsbericht. In: Journal für Sozialforschung, Jg. 26, S. 107-113.

<sup>17</sup> Herz, John H. (1989): Otto Kirchheimer, Leben und Werk. In: Luthardt, Wolfgang/Söllner, Alfons (Hrsg.): Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11-23 (S. 17).

das war sein Credo, sein Lebensmotto seit seinen sozialistisch-marxistischen jungen Jahren.

### 3. Frage: Was war die Botschaft seines Hauptwerkes aus der Nachkriegszeit?

Seit er dem amerikanischen OSS angehörte, veröffentlichte er nicht viel. Das meiste, was er schrieb, blieb versteckt in administrativen Schubladen liegen. Von dort wanderte es später in die Archive. Die Männer des OSS machten sich wenig Illusionen über die Wirkung ihrer Expertisen. John H. Herz arbeitete mit ihm eng zusammen, so eng, dass er ihn anfangs in seine Schranken weisen musste. Herz erzählt das so: „Als wir beide 1943 dem OSS beigetreten waren, traf ich ihn in einem Washingtoner Sportpalast, der in der Eile zum OSS-Büro umfunktioniert worden war. Man arbeitete an langen Bänken. Dort eingetroffen, bemerkte ich, daß sich eine massige Gestalt neben mich setzte und sich gegen ihre Nachbarn auszubreiten begann. Es war Otto. Ich begrüßte ihn mit den Worten: hier ist die Grenze; bis hierher geht Ihr Platz, ab da beginnt meiner. Die Freundschaft war damit begründet“.<sup>18</sup>

Schon früher schrieb John H. Herz in seinen Erinnerungen: „Er war einer der brilliantesten Menschen, die mir je begegnet sind, voller Einsichten und Geistesblitze“ und später: „Er war der Anreger, ich, als Ordnungsmensch, der Verfertiger (...) Seine Meinung sprach er immer offen aus. Mir sagte er einmal: ‚John, Sie gehören zu den wenigen Menschen, die klüger sind, als sie aussehen‘. Das konnte man als Lob interpretieren oder auch als Gegenteil“.<sup>19</sup>

Trotz Kirchheimers sozialistischer Vergangenheit überstand er auch die McCarthy-Ära der Kommunistenhatz und -hysterie Anfang der 50er Jahre im Amt. Aber er hatte schon zahlreiche Lehraufträge und Gastdozenturen hinter sich, als er endlich 1955 seine feste Professur an der *New School of Social Research* in New York erhielt. Seine Produktivität platzte geradezu.

Sein größtes Werk entstand in diesen Jahren: *Political Justice. The Use of Legal Procedures for Political Ends*, Princeton University Press 1961. Die deutsche Ausgabe erschien 1963 unter dem etwas sperrigen Titel: Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken

<sup>18</sup> Herz, John H. (1989): Otto Kirchheimer, Leben und Werk. In: Luthardt, Wolfgang/Söllner, Alfons (Hrsg.): Verfassungstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11-23 (S. 15).

<sup>19</sup> Herz, John H. (1984): Vom Überleben. Wie ein Weltbild entstand. Autobiographie, Düsseldorf: Droste Verlag, S. 139.

bei Luchterhand. Politische Justiz liegt nach Kirchheimer vor, „wenn Gerichte für politische Zwecke in Anspruch genommen werden, so daß das Feld politischen Handelns ausgeweitet und abgesichert werden kann. Die Funktionsweise der politischen Justiz besteht darin, daß das politische Handeln von Gruppen und Individuen der gerichtlichen Prüfung unterworfen wird. Eine gerichtliche Kontrolle des Handelns strebt an, wer seine eigene Position festigen und die seiner politischen Gegner schwächen will“.<sup>20</sup>

Er selbst äußerte sich ironisch über sein großes Werk: „Letztes Jahr ein dickes Buch über Politische Justiz bei der *Princeton University Press* geschrieben, was die meisten nicht lesen, weil es zu umständlich ist, und den meisten, die es lesen, keinen Spaß macht, weil es unangenehm ist“.<sup>21</sup> Es war ein großer Wurf, aber auch ein sperriges Teil, das er der Wissenschaft, aber auch der Politik vor die Füße legt. Denn es herrschte allenthalben noch der Kalte Krieg, und die SPIEGEL-Affäre fand 1962, genau zwischen der Publikation der amerikanischen und deutschen Version statt.

Ich will die Botschaft Kirchheimers mit den Worten von Frank Schale zusammenfassen: „Kirchheimers Hauptwerk diagnostiziert keine Verschärfung, sondern einen komplexen Wandel der politischen Justiz. Zentraler Ausgangspunkt für seine Feststellung ist der sich ausweitende Ost-West-Konflikt, der zu einer Verstärkung polizeilich-administrativer Kontrollen führt. Gemäß seiner bei der Beschreibung des Wandels der politischen Systeme diagnostizierten These von der zunehmenden Durchdringung staatlicher, öffentlicher und privater Institutionen erstrecken sich solche präventiven Verschärfungen nicht ausschließlich auf staatliche Organe, sondern betreffen auch innerorganisatorische Maßnahmen in Gewerkschaften, Parteien oder privatwirtschaftlichen Betrieben.

Diese Kontrollen werden von der Bevölkerung nicht etwa empört zurückgewiesen, sondern gebilligt. Als Ursache dieses Wandels der öffentlichen Meinung macht Kirchheimer die Entstehung moderner Massenmedien verantwortlich, die zur Entpolitisierung und Vereinheitlichung beitragen“.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Kirchheimer, Otto (1963): Politische Justiz. Die Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken, Neuwied, S. 606.

<sup>21</sup> Kirchheimer, Otto: Biographische Notiz, zitiert nach: Schale, Frank (2006): Zwischen Engagement und Skepsis. Eine Studie zu den Schriften von Otto Kirchheimer, S. 231.

<sup>22</sup> Schale, Frank (2006): Zwischen Engagement und Skepsis. Eine Studie zu den Schriften von Otto Kirchheimer, S. 286.

Das Zitat zeigt die Hell- und Weitsichtigkeit von Kirchheimer. Die gesellschaftliche Durchdringung aller Sphären erleben wir im Zeitalter von NSA und Google. Dave Eggers hat in seinem Roman „Der Circle“ kürzlich aufgezeigt, wie Kontrollen nicht zurückgewiesen, sondern gebilligt werden.<sup>23</sup> Sogar das Asylrecht, das uns heute so umtreibt, wurde von Kirchheimer bereits mitbehandelt, was bei einem, der Exil und Emigration selbst erlebt hat, naheliegt.

#### 4. Frage: Was will uns seine Parteien- und Oppositionsanalyse sagen?

Obwohl die „Politische Justiz“ zum Hauptwerk Kirchheimers zählt, so ist er in den Sozialwissenschaften doch ungleich bekannter durch seine Analysen der Parteienentwicklung und der parlamentarischen Opposition. Kirchheimer hat seine Oppositions- und Partientheorie nie in systematischer Buchform, nie in ausführlicher empirischer Analyse mit Hilfe von Daten aus Längsschnitt- und Querschnittsforschungen der vergleichenden Politikwissenschaft ausgearbeitet. Es handelt sich eher um gelehrte Essays illustriert mit Beispielen aus der europäischen und amerikanischen Politikentwicklung der letzten Jahre, insbesondere aus Deutschland, Österreich, Frankreich und den USA.

Und dennoch waren seine Analysen und Thesen nicht weniger einflussreich in den letzten Jahrzehnten der Parteienforschung als etwa die Klassiker Robert Michels, Maurice Duverger, Stein Rokkan und Seymour Martin Lipset oder Giovanni Sartori. Das ist ein Phänomen: Mir ist kein vergleichbar wichtiges sozialwissenschaftliches Theorem bekannt, das sich allein auf zwei oder drei Essays des Verfassers zurückführen lässt.

Dabei hat Kirchheimer keinesfalls einen genialen Geistesblitz flugs niedergeschrieben, sondern über ein Jahrzehnt an seinen Thesen gefeilt, diese umformuliert und verfeinert. Nie ist ein fertiges Theoriesystem, ein abgeleitetes Konvolut von Definitionen, Hypothesen und Aussagesätzen aus seinen Ideen entstanden. Das war nicht sein Ding. Er blieb, wie das schon John H. Herz ausgedrückt hatte, der Anreger, der Skizzen auf dem Reißbrett hinwarf. Den Bau des schlüsselfertigen Theoriegebäudes überließ er den Statikern und Statistiker, den Funktionalisten und Systemingenieuren.

Leider sind die beiden Aufsätze letzter Hand, nämlich „Germany: The Vanishing of Opposition“ in dem bekannten Band von Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven 1966, so-

wie „*The Transformation of the Western European Party System*“ in dem nicht minder bekannten Klassiker von Joseph LaPalombara und Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton 1966, erst ein Jahr nach seinem plötzlichen Tod erschienen. Gerade der Parteienaufsatz wurde posthum in den Band aufgenommen, obwohl Kirchheimer noch letzte Feinarbeiten vornehmen wollte.

Beide Themen, den Wandel und die Erosion der Parteien und der Opposition hatte er bereits Mitte der 50er Jahre aufgegriffen, nachdem er aus dem OSS ausgeschieden war und endlich frei publizieren konnte: „Parteistruktur und Massendemokratie in Europa“ hatte er auf Deutsch im Archiv des Öffentlichen Rechts 1954 veröffentlicht. Und „*The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes*“ 1957 in *Social Research*. Sein berühmter Parteienaufsatz erschien in einer deutschen Version schon im Frühjahr 1965 als „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“ in der Politischen Vierteljahresschrift, mit kleinen abweichenden Nuancen von der späteren englischen Fassung, so dass man auf jeden Fall nicht von einer einfachen Übersetzung ausgehen kann.

Die zehn Jahre von der Mitte der 50er zur Mitte der 60er Jahre, in denen er seine Thesen publizierte, lassen durchaus eine Akzentverschiebung erkennen. So war aus dem „*Waning of Opposition*“, also dem Verblassen, ein „*Vanishing*“ als Schwinden, Verschwinden geworden. Das zeigt generell eine gewachsene resignative, pessimistische Haltung Kirchheimers in seinem letzten Jahrzehnt an, gerade auch gegenüber der politischen Entwicklung in Europa und im Deutschland von Adenauers Kanzlerdemokratie und dem Godesberg der SPD, während in den USA der junge John F. Kennedy ab 1961 für neuen Schwung sorgte. Dies war wohl auch dafür verantwortlich, dass er sich nicht entschließen konnte, eine Professur in Deutschland anzunehmen, wie manche seiner Gefährten, so Ernst Fraenkel.

Otto Kirchheimer hat den Terminus *catch-all party* erfunden und geprägt, den er selbst manchmal mit der deutschen Bezeichnung Volkspartei gleichsetzte, und der im Deutschen von ihm mit dem Begriff „Allerweltpartei“ eher unzureichend übersetzt wird. Denn *catch all* heißt: Wir nehmen alle, wir sind eine Partei der Stimmenmaximierung. Allerweltpartei stellt eher auf Profillosigkeit, Entideologisierung, Programmlosigkeit und Graumäusigkeit ab. Aber wie auch immer, er hat es so übersetzt. Was meint er damit? Trotz Fehlens einer präzisen Definition hat er doch in einem Aufsatz von 1965 fünf Bedingungen für das Entstehen von *catch-all parties* formuliert:

<sup>23</sup> Eggers, Dave: *Der Circle*, Köln 2014.

- a) Radikales Beiseiteschieben der ideologischen Komponenten einer Partei,
- b) weitere Stärkung der Politiker an der Parteispitze,
- c) Entwertung der Rolle des einzelnen Parteimitglieds,
- d) Abkehr von einer Wählerschaft auf Klassen- oder Konfessionsbasis,
- e) das Streben nach Verbindungen zu den verschiedenen Interessenverbänden.<sup>24</sup>

Die Massenintegrationspartei der Vergangenheit sei damit passé. Sie band die Mitglieder ein in ihre Organisation mit Teilhabe an der politischen Willensbildung in Programm und Politik und schließlich auch in die Führungsauswahl. Und sie bot ein wärmendes soziales Milieu nicht nur mit Parteiabenden, sondern auch einer Fülle von Vorfeldorganisationen: Man konnte von der Wiege bis zur Bahre im Partei-umfeld leben. Prägnanteste Beispiele boten dafür in Europa die deutsche Sozialdemokratie und das katholische Zentrum.

Nachdem es in den 1970er und 1980er Jahren vorübergehend zu einer Reideologisierung der europäischen Parteiensysteme gekommen war, sind die Parteien spätestens mit den 1990er Jahren wieder auf jenen Pfad zurückgekehrt, den Kirchheimer in den 1960er Jahren prognostiziert hatte: Programmatische Annäherung der Parteien, Schwächung der Parteibasen, Minderung der Partizipationsansprüche und Zentralisierung der Macht bei den Parteiführungen, Loslösung vom gesellschaftlichen Wurzelboden, Anzeichen allgemeiner politischer Apathie. Oder um es etwas böser auszusprechen: Die zeitgenössische Parteiensoziologie tragt immer noch in den Fußspuren Kirchheimers.

Natürlich blieb Kirchheimer nicht unwidersprochen. Im Gegenteil, kaum je hat in der Parteienforschung ein Theorem eine solche intensive und bis heute anhaltende Debatte ausgelöst.<sup>25</sup> Die hier wiederzugeben, würde viel zu weit führen und Sie wohl auch nicht interessieren. Lieber will ich abschließend auf das eingehen, was bleibt.

### 5. Frage: Was bleibt von Otto Kirchheimer?

Otto Kirchheimer bleibt ein Solitär, ein strahlender brillanter Denker der Staatslehre und Politik. Aber auch ein Lehrer und Mahner, der zahlreiche Krisen und Verwerfungen der politischen Entwicklung, sei es im Strafrecht oder in der Asylpolitik, sei es in der politischen Justiz oder der Kriminologie vorgedacht

und nachgedacht hat. Was hat er nicht alles in der Parteienforschung geahnt und früh artikuliert:

- Die Erosion der politischen Opposition, die nicht mehr grundsätzliche Alternativen aufzeigen kann, wenn die Regierung dekretiert: Es gibt keine Alternative.
- Die Beeinträchtigung der klassischen Gewaltenteilung und der Vormarsch einer Verrechtlichung politischer Entscheidungen.
- Die Erosion des Parlamentarismus und der Demokratie im Sinne einer „Postdemokratie“ (Colin Crouch), auch wenn viele dieser Thesen überzogen scheinen.
- Den „party decline“, der in den westeuropäischen Staaten mit Rückgang von Wahlbeteiligung, Parteimitgliedschaft und Ansehen der Parteien einhergeht.
- Die Entwicklung zu „Kartellparteien“ (Katz/Mair), die ihre Verwurzelung in der Wählerschaft verlieren.
- Die Personalisierung und Professionalisierung der großen Parteien, die dadurch die Bodenhaftung zu ihren alten Milieus und ihre Mitglieder- und Wählerschaft einbüßen.
- Die Zunahme von Entpolitisierung, politischer Apathie und Entfremdung in der Bevölkerung.

Das ist nicht wenig. Sein wissenschaftliches Vermächtnis ist groß und prägt auch 50 Jahre nach seinem Tod nach wie vor die Politikwissenschaft. Otto Kirchheimer war ein Großer, und er brannte für die Wissenschaft. Er konnte darüber alles um sich herum vergessen. Deshalb eine letzte Anekdote aus seinem Leben berichtet von John H. Herz: „Ich erinnere mich einer Erzählung seiner Studenten an der Columbia-Universität, wo er, beleibt und massiv wie er war, mit- samt seinem Katheder umfiel. Noch im Fallen sprach er weiter, und die Vorlesung wurde nicht unterbrochen. Wieder einmal hatte der Geist über die armse- ligen Bedingungen des täglichen Lebens gesiegt“.<sup>26</sup>

So geht mein großer Dank an die Stifter des Otto-Kirchheimer-Preises, Harald Friese und Gudrun Hotz-Friese, und an die Stadt Heilbronn, die daran mitwirken, dass das Gedenken an diesen großen Bürger der Stadt Heilbronn, diesen großen Wissenschaftler der internationalen Staatslehre und der Politik- und Par-

<sup>24</sup> Kirchheimer, Otto (1965): Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. In: Politische Vierteljahresschrift Jg. VI, S. 32.

<sup>25</sup> Vgl. statt vieler Krouwel, André (2003): Otto Kirchheimer and the Catch-All Party. In: West European Politics Jg. 26, S. 23-40.

<sup>26</sup> Herz, John H. (1989): Otto Kirchheimer, Leben und Werk. In: Luthardt, Wolfgang/Söllner, Alfons (Hrsg.): Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11-23 (S. 12).

teienanalyse nicht abreißt. Ich freue mich auch darüber, dass es ein aktuelles Forschungsprojekt geleitet von Hubertus Buchstein, Universität Greifswald, der Deutschen Forschungsgemeinschaft gibt, das die „Gesammelten Schriften“ von Otto Kirchheimer, die immer noch verstreut und teilweise unpubliziert sind, in einer fünfbandigen Gesamtausgabe der Nachwelt zugänglich machen will.

Ich selbst freue mich natürlich ganz besonders, dass mir die Ehre des ersten Preisträgers zu Teil wird. Ob ich das verdiene, haben andere entschieden. Jedenfalls habe ich ihn schon in meiner Dissertation von 1973 bei Prof. Bracher, an der Universität Bonn wie Kirchheimer, nur 45 Jahre später, mehrfach zitiert, und er hat mich auch danach nicht losgelassen. Auch ich habe neben Bonn in Münster und Köln studiert, nur Berlin habe ich ausgelassen. Und eines verbindet mich besonders mit ihm: Die Verknüpfung von Staatslehre und Politikanalyse. Im Rigorosum wählte ich das Nebenfach Staatsrecht und an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf habe ich geholfen das „Institut für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung“ aufzubauen, das einmalig in der Welt das Parteienrecht der Juristen und die Parteienforschung der Politikwissenschaft integriert. Politik ohne Recht versteht man nicht, und Recht ohne Politik bleibt blutleer.

Aber ich will mich natürlich nicht vergleichen mit dem großen Gelehrten Otto Kirchheimer. Ich wollte diesen Hidden Champion, unseren verborgenen Meister, ein wenig ins helle Licht rücken. Ja, er war auch ein Fuchs, aber er war insbesondere ein Geistesriese. Auf den Schultern dieses Riesen bleibe ich ein Zwerg.

## Die Satzung von Parteiuntergliederungen zwischen Autonomie und Homogenitätsgebot

Simon Gauseweg<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Das Grundgesetz (GG) schreibt vor: Die „innere Ordnung der Parteien muss demokratischen Grundsätzen entsprechen“, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Aus diesem Gebot zur innerparteilichen Demokratie<sup>2</sup> der Verfassung leitet das Parteiengesetz (PartG) die Pflicht zur gebietlichen Untergliederung ab, § 7 Abs. 1 S. 3 PartG. Je nach Größe und Struktur der Partei wird eine Gliederung in sog. Gebietsverbände über die Gesamt- bzw. Bundespartei und deren Landesverbände hinaus auf Bezirks-, Kreis-, Stadt- oder sogar Ortsverbandsebene nötig.<sup>3</sup>

§ 6 Abs. 1 PartG legt dazu fest: „Die Gebietsverbände regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzungen, soweit die Satzung des jeweils nächsthöheren Gebietsverbandes hierüber keine Vorschriften enthält.“

Grundlegend statuiert dies die Satzungsautonomie von Untergliederungen.<sup>4</sup> Als deren Grenze fungiert allerdings ein Regelungsvorbehalt zugunsten der höheren Ebene, dessen Zweck letztlich Homogenität<sup>5</sup> der einzelnen Satzungen aller Parteiuntergliederungen ist. Für Streit sorgt allerdings der Bezug auf den „jeweils nächsthöheren Gebietsverband“: Wörtlich genommen könnte dies einen Zusammenhang von Landesverbands- zur Bundessatzung bedeuten, nicht aber von einer Satzung eines Bezirks-, Kreis- oder Ortsverbandes zur Satzung des Bundes.<sup>6</sup>

Die vorliegende Untersuchung betrachtet dieses Gegenüber von Satzungsautonomie und Homogenitätsgebot genauer: Kann eine Bundespartei in ihrer Satzung unmittelbar geltende Regelungen für Gliederungen unterhalb der Landesverbände erlassen und wie würden diese wirksam? Oder müssen Bezirks- oder Kreisverbände ihre Satzungen lediglich in Vereinbarkeit mit der Satzung ihrer unmittelbar übergeordneten Gliederungsebene erlassen? Wie werden Kollisionen von Normen unterschiedlicher Ebenen aufgelöst?

Zur Beantwortung wird die Bestimmung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG ihrem Wortlaut nach analysiert (II.). Erweitert wird die Betrachtung dann durch eine Untersuchung der Praxis ausgewählter politischer Parteien (III.). Aus beidem werden schließlich Folgerungen für die Auslegung der gesetzlichen Bestimmung abgeleitet (IV.), wobei auch auf Kollisionsfolgen eingegangen wird. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung (V.).

### II. Wortlaut des § 6 Abs. 1 PartG

Regelungsgegenstand der Norm sind nach ihrem Wortlaut die „Angelegenheiten der Gebietsverbände“ (1.), die nach Maßgabe der Vorschriften höherer Gebietsverbände (2.) einer eigenen Regelung zugänglich sind. Nur innerhalb dieses Rahmens können Untergliederungen „durch eigene Satzung“ (3.) Regelungen treffen.

#### 1. „Angelegenheiten der Gebietsverbände“

Die Regelungsbefugnis der Gebietsverbände erstreckt sich auf „ihre eigenen Angelegenheiten“ (§ 6 Abs. 1 S. 2 PartG). Dies sind nur solche, die ausschließlich Sache des jeweiligen Gebietsverbandes sind. Angelegenheiten, die mehr als eine Parteigliederung betreffen, müssen demnach so lange die Gliederungsebenen „hochgereicht“ werden, bis die Angelegenheit eine „eigene Angelegenheit“ ausschließlich dieser Gliederung ist.

An der Faustformel „nur für den ureigenen Bereich“ ändert auch § 6 Abs. 2 PartG nichts, der keine Ausnahmen von dieser Regel enthält, sondern lediglich die Mindestinhalte der Satzungen<sup>7</sup> in nicht abschließender Aufzählung<sup>8</sup> vorgibt. Diese müssen in jeder einzelnen Satzung enthalten sein – die genaue Ausgestaltung wiederum ist eigene Angelegenheit der je-

<sup>1</sup> Der Autor ist Student der Rechtswissenschaften an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) und sitzt seit 2013 dem Schiedsgericht der Piratenpartei Deutschland, Landesverband Brandenburg vor.

<sup>2</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz*, München, 72. Lfg. 2014, Art. 21 Rn. 337.

<sup>3</sup> Wie das PartG geht dieser Beitrag grundsätzlich von einem an der staatlichen Gliederung orientierten Aufbau der politischen Parteien aus (vgl. § 7 Abs. 2 PartG).

<sup>4</sup> Ipsen, *ParteienG – Gesetz über die politischen Parteien*, München 2008, § 6 Rn. 4; Augsberg, in: Kersten/Rixen, *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*, Stuttgart 2009, § 6 Rn. 10; Lenski, *Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung*, Baden-Baden 2011, § 6 Rn. 10; Morlok, *Parteiengesetz*, in: Das Deutsche Bundesrecht, Baden-Baden, 2. Aufl. 2013, § 7 Rn. 4.

<sup>5</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

<sup>6</sup> So im Ergebnis Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5; Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11. Dagegen: Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 11, Morlok (Fn. 4), § 6 Rn. 5.

<sup>7</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 15.

<sup>8</sup> Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 2, 12.

weiligen Gebietsverbände.<sup>9</sup> Deren Regelungen können sich auch innerhalb der Partei unterscheiden, z.B. bei Gliederungen oder Vorstandszusammensetzung.<sup>10</sup>

## 2. Vorschriften höherer Gebietsverbände

Die Zuständigkeitsregelung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG enthält auch eine inhaltliche Begrenzung: Ein örtlich zuständiger Satzungsgeber ist nur dann sachlich für eine Regelung zuständig, „soweit die Satzung des jeweils nächsthöheren Gebietsverbandes hierüber keine Vorschriften enthält.“ Einer begrifflichen Klärung bedürfen hier die Worte „hierüber“ und „soweit“, die die Reichweite des Vorbehalts bestimmen (a), sowie der Begriff der „nächsthöheren“ Satzung (b).

Im Ergebnis ist diejenige Interpretation vorzugswürdig (c), die einerseits dem Demokratiegebot des GG entspricht und andererseits das Satzungsgefüge einer Partei auch ihren juristischen Laien einfach verständlich hält.

### a) Reichweite des Regelungsvorbehalts

Die Formulierung „hierüber“ als allgemeiner Vorbehalt der höheren Ebene über die Regelungsbefugnis verstanden, bedeutete als Lesart der gesetzlichen Vorschrift in etwa das Folgende: „Die Gebietsverbände regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzung, soweit die Satzung des nächsthöheren Gebietsverbandes keine Vorschriften über die Regelungsbefugnis ihrer nächsten Untergliederung(en) enthält.“

Dem Satzungsgeber der höheren Satzung käme demnach die Befugnis zur vollständigen Regelung der Satzungsautonomie einer Untergliederung zu, d.h. gänzlicher Ausschluss, Rahmenbestimmung oder volle Freigabe.<sup>11</sup> Ein Ausschluss der Satzungsautonomie für den niederen Gebietsverband müsste dabei ausdrücklich erfolgen;<sup>12</sup> schwiege die Satzung, wäre die Untergliederung in ihrer Satzungsgebung vollständig autonom.<sup>13</sup>

In der Praxis ist dies eine leicht umsetzbare und zugleich die Komplexität eines verflochtenen Satzungsgefüges entzerrende Interpretation: Gäbe es in der übergeordneten Satzung jeweils nur eine Bestimmung, die die Reichweite der Satzungsautonomie der

eigenen Gliederung regelte, bestünde für Satzungsgeber von Untergliederungen schneller Klarheit, zum Erlass welcher Vorschrift eine Befugnis besteht oder eben nicht. Auch die Vorgabe eines Rahmens, der lediglich durch konkretisierende Regelungen ausgefüllt werden könnte,<sup>14</sup> wäre prinzipiell möglich.

Hier allerdings wird die Schwäche dieser Interpretation deutlich: Sie eignet sich gut für gänzliche Freigabe oder gänzlichen Ausschluss; nur teilweise Beschränkungen hingen aber entweder von auslegungsbedürftigen Formulierungen<sup>15</sup> oder umfassenden Aufzählungen<sup>16</sup> ab.

Die von der höherrangigen Satzung ausgehende Sperrwirkung für die Regelungsbefugnis der Untergliederung wäre dann letztlich vergleichbar mit der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 72 Abs. 1 GG, die für das Land entfällt, wenn der Bund eine Regelung getroffen hat.<sup>17</sup> Dafür spricht, dass als Folge Untergliederungssatzungen schlank blieben. Diesem begrenzten Nutzen steht aber eine drohende weitgehende Zentralisierung – sogar bis hin zu einzelnen Verfahrensbestimmungen – gegenüber. In der Folge würden – grundsätzlich ein Nachteil fortschreitender Zentralisierung – Satzungen mit steigender Rangfolge immer umfassender, während Satzungen niederer Untergliederungen immer inhaltsleerer würden und sich im Extremfall auf die Mindestinhalte nach § 6 Abs. 2 PartG beschränkten.

„Hierüber“ jedoch auf einen konkreten Regelungsgegenstand bezogen, bedeutete als Lesart: „Die Gebietsverbände regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzung, soweit die Satzung des nächsthöheren Gebietsverbandes keine Vorschriften über die einzelne Angelegenheit enthält.“

Im Unterschied zur zuvor angesprochenen Interpretationsmöglichkeit, gäbe nun die höhere Satzung stets einen grundlegenden Rahmen vor. Soweit dieser die Angelegenheiten seiner Untergliederungen der Sache

<sup>14</sup> Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5, so auch Wietschel (Fn. 9), *ibid.*

<sup>15</sup> Vgl. die in der Bundessatzung der Piraten (PIRATEN-BS) niedergelegte Pflicht der Untergliederungen, mit den „grundsätzlichen Regelungen“ der Bundessatzungen übereinzustimmen, PIRATEN Bundesvorstand (Hrsg.), Bundessatzung, Berlin (2014), § 14, <http://wiki.piratenpartei.de/wiki/index.php?title=Bundessatzung&oldid=2441245>, zuletzt abgerufen am 11.12.2015; ebd. auch die Finanzordnung (PIRATEN-FO) und Schiedsgerichtsordnung (PIRATEN-SGO).

<sup>16</sup> Vgl. § 28 Abs. 2 der Bundessatzung der FDP (FDP-BS): FDP-Bundessatzung (Hrsg.), Bundessatzung der Freien Demokratischen Partei, Berlin (2014), [www.fdp.de/content/bundessatzung-geschaefts-und-beitragsordnung](http://www.fdp.de/content/bundessatzung-geschaefts-und-beitragsordnung), zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

<sup>17</sup> Dazu umfassend Uhle in: Maunz/Dürig (Fn. 2), 69. Lfg. 2013, Art. 72, Rn. 78-121 *passim*.

<sup>9</sup> So auch Wietschel, *Der Parteibegriff*, Baden-Baden 1996, S. 49, die wohl zumindest in den Anforderungen des Abs. 2 die Grenzen der dort angesprochenen „Rahmensatzungen“ oberer Verbände sieht.

<sup>10</sup> Vgl. Morlok (Fn. 4), § 7 *passim*.

<sup>11</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

<sup>12</sup> Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

<sup>13</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 5), § 6 Rn. 10.

nach (mit-)regelte, wären diese daran gebunden. Konkretisierungen wären danach ebenso denkbar wie Ergänzungen, eine widersprüchliche Regelung jedoch nicht.

Die weitere einschränkende Formulierung in § 6 Abs. 1 S. 2 PartG, nach der Regelungen durch Untergliederungen gesperrt sind, „soweit“ höherrangige Vorschriften bestehen, stützt diese Lesart. Schon die Bedeutungsbeschreibung des Duden versteht das Wort „soweit“ im Sinne von „in dem Maße, wie“. Die Konjunktion bezieht sich auf das Merkmal „ihre Angelegenheiten“ und enthält in Bezug auf die Aussage der Satzungsautonomie der Untergliederung eine Einschränkung oder Spezifizierung dem Ausmaße nach. Bereits der föderative Aufbau der Parteien<sup>18</sup> spricht für diesen Ansatz. Ebenso entspricht er eher den Ansprüchen der Parteienfreiheit, deren Historie in der Abwehr gesetzgeberischer Eingriffe in die innere Ordnung liegt<sup>19</sup> und die gesetzgeberische Eingriffe auf „schonenden Ausgleich“<sup>20</sup> zwischen äußerer Autonomie der Partei und den Anforderungen des GG begrenzt. Überzeugender erscheint daher die Annahme einer Sperrwirkung lediglich für inhaltlichen Widerspruch. Denn rein deklaratorische Wiederholungen wären unproblematisch möglich und kollidierten nicht<sup>21</sup> mit höherrangigem Recht. Ebenfalls wären schließlich (widerspruchsfreie) Konkretisierungen und Ergänzungen höherrangigen Rechts möglich: „eigene Regelungsspielräume [können] genutzt, und Regelungslücken gefüllt werden.“<sup>22</sup>

### b) Die Bedeutung der „nächsthöheren“ Satzung

Die Bedeutung der Formulierung, dass die Satzung des „nächsthöheren“ Gebietsverbandes maßgeblich für die Satzungsautonomie des niederen Gebietsverbandes sei, ist umstritten.<sup>23</sup> Folgt man dem Wortlaut des Gesetzes, so kann die Satzungsautonomie eines Kreisverbandes einer Partei nur vom Bezirks- oder Landesverband beschränkt bzw. geregelt werden, nicht aber vom Bundesverband. Ebenso hätte auf einen Ortsverband lediglich der unmittelbar übergeordnete Kreisverband Einfluss und nicht der Landesverband, erst Recht nicht der Bundesverband.

Während die Literatur zuweilen auf den insoweit eindeutigen Wortlaut verweist,<sup>24</sup> ist dem entgegenzuhalten, dass das strikte Einhalten der Bestimmung schlicht zu absurden Ergebnissen führt: Eine Bundessatzung, die die Satzungsautonomie der ihr untergeordneten Landesverbände weitgehend oder vollständig ausschliesse, gleichzeitig aber nicht die Befugnis hätte, die darunter liegenden Gliederungen ebenfalls zu beschränken, erreichte dadurch bei buchstabengetreuer Befolgung der Norm vollständige Autonomie der darunter liegenden Gliederungen.<sup>25</sup> Dadurch, dass der Landesverband als einzig Befugter die Satzung des Kreisverbandes nicht beschränken könnte, weil er selbst vom Bundesverband beschränkt ist, bliebe die Satzungsautonomie des Kreisverbandes unberührt.

Hier könnte man entgegenen, das geschilderte, absurde Ergebnis werde schon von den jeweiligen Satzungsgebern vermieden, weswegen den Landesverbänden automatisch mehr Autonomie in ihrer Satzungsgebung zukäme. Auch die Abweichung des endgültigen Gesetzestextes vom damaligen Regierungsentwurf, der noch von „höheren Parteiverbänden“ anstatt der jetzt maßgeblichen „nächsthöheren Ebene“ sprach, stützt diese Ansicht.<sup>26</sup> Unter der Voraussetzung, dass ein Satzungsgeber diesen Effekt erkennt und in seinen Auswirkungen richtig bewertet, ist anzunehmen, dass er diesen Fehler umgeht und die Landesverbände nur soweit beschneidet, dass diese wiederum Kontrolle über die untere(n) Ebene(n) ausüben können. Auch wenn die innere Struktur einer Partei dadurch quasi „automatisch“ ein wenig föderativer werden könnte, negiert das nicht die Tatsache, dass diese Argumentation letztlich auf der paradoxen Annahme fußt, der Sinn einer Norm könne in der eigenen, planmäßigen Widersinnigkeit liegen.

Das Beharren auf einer engen Wortlautauslegung ist möglicherweise charmant – trägt aber keinesfalls den realen Anforderungen an eine Parteisatzung Rechnung: Die wenigsten Parteien lassen ihre Satzungen von juristischem Fachpersonal schreiben oder überprüfen.<sup>27</sup> Als Organisationen mit dem verfassungsmäßigen Auftrag, an der politischen Willensbildung der Bevölkerung mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG), sind die Parteien dazu auch nicht verpflichtet; gerade ihre

<sup>18</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 7 Rn. 4.

<sup>19</sup> Mauersberger, *Die Freiheit der Parteien*, Baden-Baden 1994, S. 57.

<sup>20</sup> Klein, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), Art. 21 Rn. 146.

<sup>21</sup> Anderer Ansicht wohl Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 6.

<sup>22</sup> Merten, *Parteienrechtliche Rahmenbedingungen in NRW*, in: Marschall (Hrsg.), *Parteien in Nordrhein-Westfalen*, Essen 2013, S. 57 (60).

<sup>23</sup> Vgl. Fn. 6.

<sup>24</sup> Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5; Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

<sup>25</sup> Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

<sup>26</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

<sup>27</sup> Auch unter den hier untersuchten großen Parteien verfügt einzig die FDP in ihrer Satzung die Pflicht, Satzungsänderungen juristisch prüfen zu lassen.

(maßgeblich von Satzungsarbeit bestimmte) Gründung ist frei (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG).

Das Bestimmtheitsgebot gilt, wie auch für sonstige zivile Rechtstexte,<sup>28</sup> auch für Parteisatzungen. Die Verkehrssitte, die sich letztlich aus der Übung der sich zumeist aus Laien zusammensetzenden Mitgliedschaft ergibt, ist stets zu berücksichtigen, § 157 BGB. Zusätzlich ist die „Laiensphäre“ hinsichtlich der politischen Partizipation der Parteien besonders zu schützen: Als organisatorische Grundlage, die in letzter Konsequenz Einfluss auf Wahlen bis hinauf zum Bundestag hat,<sup>29</sup> haben Parteisatzungen eine erhebliche rechtliche Bedeutung. Je bedeutender aber die Norm, „desto höher sind die Anforderungen an [ihre] Bestimmtheit“.<sup>30</sup> Die grundsätzlich privatrechtliche Satzung bedingt daher erhebliche öffentlich-rechtliche Folgen. „Private Regelungen können [aber] jedenfalls dann nicht Grundlage staatlicher Maßnahmen mit grundrechtseinschränkender Wirkung sein, wenn sie den rechtsstaatlichen Anforderungen, die an staatliche Normen zu stellen sind, nicht entsprechen.“<sup>31</sup> Für die innerparteiliche demokratische Ordnung folgen daraus höhere Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtssätzen, die ihrerseits allerdings zumeist von Laien erarbeitet werden. Dies führt zur Notwendigkeit einer „laienfreundlichen“ Auslegung zumindest der „Grundnormen“<sup>32</sup> auf die sich die Satzungen stützen.

Im Ergebnis bedarf es einer teleologischen Korrektur:<sup>33</sup> „Die Satzungsautonomie der Gebietsverbände muss (...) auch durch [jede] höhere als die direkt übergeordneten Verbandsebenen beschränkbar sein.“<sup>34</sup> Wenn bereits Zwischenebenen die Satzungsautonomie der Untergliederungen beschränken dürfen, so muss dies erst recht für noch höhere Ebenen gelten.

Diese Verfahrensweise ist auch wesentlich praktikabler als eine Verpflichtung „über Bande“, wie sie zu-

weilen vorgeschlagen wird:<sup>35</sup> Bei „eigener“ Umsetzung einer Verpflichtung einer oberen Ebene mit Wirkung für eine untere Ebene („Durchgriff der oberen Ebene“) würde die mittlere Ebene letztlich doch nur im Auftrag der höheren Ebene tätig. Wenn es aber an ihrem eigenen Tätigwerden, abgesehen vielleicht vom formellen Umsetzungsakt, fehlt, so ist auch das Pochen auf die Notwendigkeit dieses Tätigwerdens wertlos.

### c) Ergebnis

Die bloße Existenz einer höherrangigen Norm begründet keine allgemeine Sperrwirkung für Untergliederungen. Anstelle einer Kontrolle der Form nach muss der Inhalt kontrolliert werden. Hierfür spricht bereits, dass das Gesetz explizit „Vorschriften“ nennt, während zur Befugnisregelung prinzipiell auch eine Vorschrift ausreichte.

Das bedeutet indes nicht, dass höhere Ebenen die Satzungsautonomie ihrer Untergliederungen nicht nahezu vollständig (vorbehaltlich jedoch eines Kernbereiches<sup>36</sup>) aufheben könnten: Legt ein höherer Gebietsverband durch Satzung fest, dass ein niederer Gebietsverband über keine Satzung verfügen darf, so verstößt letztlich jede, diesem Verbot zum Trotz erlassene Satzung inhaltlich gegen genau dieses Verbot. Alle Angelegenheiten des niederen Gebietsverbandes (außer denen des Kernbereiches eigener Zuständigkeit) müssten dann vom höheren geregelt werden.

Eine solche formelle Bestimmung bzw. ihr Fehlen sagt indes noch nichts über die Reichweite der Satzungsautonomie aus. Schweigt eine Satzung vollständig über ihren Vorrang, so bedeutet das nicht, dass die untergeordnete Satzung Vorschriften mit Geltungsanspruch erlassen könnte, die diesem höherrangigen Recht diametral entgegenstehen. Im Gegenteil wäre eine solche, vollständige Entkopplung genauso explizit zu normieren, wie deren Ausschluss.<sup>37</sup>

Zuletzt sind zu solchen Einschränkungen nicht nur die nächsthöheren, sondern auch darüber liegende Gliederungen befugt.

### 3. „Eigene Satzungen“

Dieser Begriff knüpft nicht an eine Satzungsgebungs-kompetenz an, da ein solches Verständnis selbst rein deklaratorische Wiederholungen aus Satzungen übergeordneter Ebenen ausschliesse. Solche vorgegebenen, gebundenen Entscheidungen entzögen sich dann

<sup>28</sup> Explizit BVerfGE 88, 366, 2. Leitsatz (für einen privaten Pferdezuchtverein).

<sup>29</sup> So ist z.B. die Aufstellung der Kandidaten größtenteils Sache der Parteien; die genaue Regelung dazu wird wiederum den jeweiligen Parteien überlassen; vgl. ausführlich: Klein, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), Art. 21 Rn. 345, 350-353.

<sup>30</sup> Papier/Möller, *Das Bestimmtheitsgebot und seine Durchsetzung*, AöR 122 (1997), 177 (187), unter Verweis auf BVerfGE 83, 130 (145).

<sup>31</sup> BVerfGE 88, 366, 2. Leitsatz.

<sup>32</sup> Zur Begrifflichkeit nach Kelsen: Koller, *Zur Theorie des rechtlichen Stufenbaus*, in: Paulson/Stolleis (Hrsg.), *Hans Kelsen. Staatsrechtslehrer und Rechtstheoretiker des 20. Jahrhunderts*, Tübingen 2005, S. 107 ff.

<sup>33</sup> Lenski, (Fn. 4) § 6 Rn. 11.

<sup>34</sup> Lenski, *ibid.*

<sup>35</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

<sup>36</sup> Dazu noch folgend 3.

<sup>37</sup> Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

streng genommen der „eigenen“ Befugnis. Beispiel hierfür mag die Verpflichtung sein, „Größe und Umfang der Gebietsverbände“ durch Satzung festzuhalten (§ 7 Abs. 1 S. 2 PartG), die sich an die höhere Gliederung richten soll.<sup>38</sup> Lässt man aber bereits konkretisierende oder erweiternde Regelungen zu (s.o. 2.b), so ist das gleichzeitige Ausschließen von deklaratorischen Wiederholungen inkonsequent. Vorschriften, die eine Bestimmung höherrangigen Rechts bekräftigen, schaden nicht, tragen im Zweifelsfalle nur zur Übersicht bei und fördern die Laientauglichkeit des innerparteilichen Rechts.

Stattdessen ist die Bestimmung der „eigenen Satzung“ also eine Wiederholung des Schriftlichkeitserfordernisses,<sup>39</sup> das vor *ad-hoc*-Manipulationen schützen und den Mitgliedern der Partei Handlungssicherheit geben soll.<sup>40</sup> Die „eigene Satzung“ ist ein eigenständiges, von der Satzung anderer Verbände getrenntes Dokument.<sup>41</sup> Die Pflicht, alles in einer (einzelnen) Satzung zu regeln, geht daraus nicht hervor; die Möglichkeit von Beschlüssen, (auch umfangreichen) Nebenordnungen und sogar vertraglichen Regelungen mit anderen Gliederungen bleibt unberührt.<sup>42</sup>

Darüber hinaus deutet die Vorschrift darauf hin, dass die Regelungsbefugnis, die Reichweite der Satzungsautonomie zu begrenzen, nicht allumfassend ist. Selbst wenn höhere Ebenen grundsätzlich befugt sein mögen<sup>43</sup> das Satzungsrecht ihrer untergeordneten Gebietsverbände auszuschließen, so muss diesen ein Kernbereich, der zumindest einige Angelegenheiten nach § 6 Abs. 2 PartG umfasst, erhalten bleiben.<sup>44</sup> Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Gesetz Bildung von eigenständigen Verbänden<sup>45</sup> vorschreibt und Einheitsverbände verbietet.<sup>46</sup>

#### 4. Ergebnis

Die Untersuchung zeigt: Eigene Angelegenheiten der Gebietsverbände sind solche, die ausschließlich in die örtliche und sachliche Zuständigkeit des Gebiets-

verbandes fallen. Sind auch andere Gebietsverbände betroffen, muss die Angelegenheit von höherer Ebene geregelt werden.

Die Vorschriften höherer Gebietsverbände nehmen höheren Rang ein. Den Satzungsgebern der niederen Ordnung(en) kommt insofern eine subsidiäre Zuständigkeit zu, als dass das Homogenitätsgebot ihre Satzungsautonomie einschränkt sofern und soweit höhere Ebenen Regelungen auch mit Wirkung für ihre Untergliederungen getroffen haben. Eine Sperrwirkung tritt hier allerdings nur für inhaltlich kollidierende Regelungen ein, diese sind unzulässig. Zulässig bleiben Konkretisierungen, Erweiterungen und Wiederholungen höherer Satzungen.

Die Satzungen der Gebietsverbände sind schließlich als von der Satzung der jeweils höheren Ebene getrennte Dokumente schriftlich zu fassen.

Schlussendlich muss der Wortlaut des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG insofern teleologisch korrigiert werden, als dass auch höhere als die nächsthöhere Gliederung Gebietsverbände durch Satzung in ihrer Satzungsautonomie einschränken bzw. berechtigen oder verpflichten können.

### III. Praxis ausgewählter politischer Parteien

Die Satzung beinhaltet, wie bei einem gewöhnlichen Verein, die wesentlichen Grundentscheidungen<sup>47</sup> der Parteiorganisation. Auf den Punkt gebracht lässt sich das politische Selbstverständnis einer Partei auch an ihrer satzungsmäßig ausgestalteten Struktur ablesen, da hier die Organisation der innerparteilichen Willensbildung gestaltet wird.<sup>48</sup> So unterschiedlich die Programme der verschiedenen Parteien sind, so unterschiedlich sind auch die Strukturen, die diese Programme hervorbringen und vertreten. Ergeben sich aus diesen so unterschiedlichen Strukturen dennoch Gemeinsamkeiten, können diese in die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen als „herrschende Meinung“ mit einfließen. Betrachtet werden hier ausschließlich demokratische Parteien mit mehrjähriger parlamentarischer Praxis in mehr als einem Landesparlament – eine Analyse der Satzungen aller 112 derzeit beim Bundeswahlleiter gelisteten<sup>49</sup> Parteien wäre für den Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu umfangreich. Aus demselben Grund muss auch

<sup>38</sup> Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 10.

<sup>39</sup> Von diesem Erfordernis kann auch nicht abgewichen werden; die „Anweisung“ einer höheren Ebene, die Angelegenheiten bspw. durch mündlich tradierte Gewohnheit zu regeln, wäre unwirksam.

<sup>40</sup> Morlok (Fn. 4), § 6 Rn. 1.

<sup>41</sup> Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 4.

<sup>42</sup> Vgl. Waldner/Wörle-Himmel, in: Sauter/Schweyer/Waldner, *Der eingetragene Verein*, München, 19. Aufl. 2010, Rn. 33.

<sup>43</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

<sup>44</sup> Im Ergebnis: Wietschel (Fn. 9), *ibid.*

<sup>45</sup> Ipsen (Fn. 4), § 7 Rn. 3.

<sup>46</sup> Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 5.

<sup>47</sup> Waldner/Wörle-Himmel, in: Sauter/Schweyer/Waldner (Fn. 42), Rn. 32.

<sup>48</sup> Endlich, *Recht und Praxis der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1992, S. 45 f.

<sup>49</sup> Bundeswahlleiter, [www.bundeswahlleiter.de/de/parteien](http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien), Stand 11.12.2015.

eine Betrachtung der teilweise umfangreichen Rechtsprechung der jeweiligen Parteigerichte entfallen.

### 1. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (GRÜNE)

Die Satzung des Bundesverbandes<sup>50</sup> von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (GRÜNE-BS) sichert den Orts-, Kreis- und Landesverbänden „größtmögliche Autonomie“ zu (§ 10 Abs. 1 S. 1 GRÜNE-BS). Die Satzungsautonomie dieser Verbände wird in § 10 Abs. 2 GRÜNE-BS noch einmal explizit wiederholt. Explizit wird Widerspruchsfreiheit nur zum „Grundkonsens“ (ein programmatisches, von der GRÜNE-BS unterschiedenes Dokument) angeordnet, nicht aber zur GRÜNE-BS selbst. Einschränkend wirkt aber die Vorschrift, dass die Landesverbände durch Satzung nicht nur ihre eigenen Organe, sondern auch die ihrer Untergliederungen regeln (womit im Umkehrschluss wohl den darunter liegenden Untergliederungen diese Möglichkeit verwehrt bleiben soll). Sieht man Inhalte nach § 6 Abs. 2 Nr. 7 PartG als „homogenisierungsfesten“ Bestandteil an (s.o. II. 3.), erscheint diese Regelung zumindest nicht unproblematisch.

DIE GRÜNE ist die einzige der untersuchten Parteien, die die Satzungsautonomie ihrer Untergliederungen *expressis verbis* festschreibt. Allerdings trifft auch sie dahingehend Einschränkungen, dass erstens Widerspruchsfreiheit zum Grundkonsens bestehen muss und zweitens den Landesverbänden aufgegeben wird, Regelungen für Verbände zu treffen, denen gegenüber sie nicht notwendigerweise die „nächsthöhere Gliederung“ sind.

### 2. Christlich Demokratische Union (CDU)

Das Statut der CDU<sup>51</sup> (CDU-Statut) beinhaltet bereits dem nominellen Umfang nach die meisten Vorschriften mit Wirkung für Untergliederungen. Zentrale Norm ist hier § 50 CDU-Statut: Er schreibt erstens Widerspruchsfreiheit der Satzungen (aller) nachgeordneten Verbände zum CDU-Statut vor. Zweitens legt er eine subsidiäre Geltung einer Reihe von Dokumenten der Bundesebene der CDU fest, die sich auch auf „die auf deren Grundlage jeweils beschlossenen rechtlichen Regelungen“ erstreckt und „unmittelbar anzuwenden“ ist (§ 50 S. 2 CDU-Statut).

Mit der Ausgestaltung von Kreisverbänden als kleinste Untergliederung mit eigenständiger Satzung (§ 18

Abs. 2 CDU-Statut) schließt das CDU-Statut ein Satzungsrecht für Gliederungen unterhalb des Kreisverbandes (explizit normiert in § 19 CDU-Statut) sogar völlig aus. Diese Bestimmung ist aufgrund des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG in der Literatur vielfältig in die Kritik geraten.<sup>52</sup>

Auch weitere Bestimmungen treffen Regelungen in die Ebene unterhalb des Landesverbandes hinein; u.a. Inhaltsvorschriften für Satzungen (§ 18 Abs. 4, 6 CDU-Statut), Berichtspflichten für Kreisverbände, zu deren Ausgestaltung die Landesverbände verpflichtet sind (§ 21 CDU-Statut), und unmittelbar auf Bundesebene geregelte Eingriffsrechte gegenüber den Kreisverbänden (§ 24, 25 CDU-Statut).

Im Ergebnis formuliert das CDU-Statut eine Reihe tiefgreifender Einschränkungen für Untergliederungen unterhalb der Landesverbände – bis hin zum Ausschluss eigener Satzungen. Obwohl den Landesverbänden einige Verpflichtungen auferlegt werden (insb. auch explizit mit Umsetzungsfrist in § 18 Abs. 6 CDU-Statut), für die unteren Untergliederungen Recht zu setzen, scheinen die Regelungen des CDU-Statut in der Regel unmittelbaren Geltungsanspruch für alle Untergliederungen zu erheben.

### 3. DIE LINKE

Die Bundessatzung der Partei DIE LINKE<sup>53</sup> (LINKE-BS) trifft die für Untergliederungen besonders maßgeblichen Regelungen in den §§ 12, 13, 14 LINKE-BS. Den Landesverbänden werden dabei bereits einige Organe in ihre Satzungen geschrieben (§ 12 Abs. 3 LINKE-BS). Umfangreicher fallen die Regelungen über die Kreisverbände (abweichend auch Stadt- oder Bezirksverband) in § 13 LINKE-BS aus. Besonders hervor sticht § 13 Abs. 10 LINKE-BS, der den Kreisverbänden zwar eigene Satzungen gestattet, gleichzeitig aber deren Inhalte, die den Satzungen des Bundes- oder entsprechenden Landesverbandes widersprechen, für unwirksam erklärt. § 14 Abs. 2 LINKE-BS legt schließlich fest, dass alle Bestimmungen (der LINKE-BS) zu Organen sinngemäß auf die Organe anderer Gliederungen anzuwenden sind. Dies gilt allerdings nur subsidiär; die dort gültigen Satzungen und auch die Bundessatzung selbst können explizit andere Regelungen vorsehen.

Im Ergebnis erhebt die LINKE-BS einen klaren, ebenenübergreifenden Anspruch auf Widerspruchsfreiheit.

<sup>50</sup> Bundesgeschäftsstelle BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Satzung des Bundesverbandes, Berlin (2014), [www.gruene.de/partei/dokumente-publikationen.html](http://www.gruene.de/partei/dokumente-publikationen.html), zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

<sup>51</sup> Statut der CDU, in: CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), Statutenbroschüre der CDU Deutschlands, Berlin (2014), [www.cdu.de/partei/dokumente](http://www.cdu.de/partei/dokumente), zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

<sup>52</sup> Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5; Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

<sup>53</sup> Bundesgeschäftsführung der Partei DIE LINKE (Hrsg.), Bundessatzung, Berlin (2014), [www.die-linke.de/partei/dokumente](http://www.die-linke.de/partei/dokumente), zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

Einzig die in § 14 Abs. 2 LINKE-BS anklingende Subsidiarität könnte daran zweifeln lassen – sie betrifft allerdings nicht Struktur, sondern Verfahren und lässt die sehr umfangreichen Bestimmungen der LINKE-BS selbst für die Kreisverbandsebene ausdrücklich unberührt.

#### 4. Freie Demokratische Partei (FDP)

Die Bundessatzung der FDP<sup>54</sup> schreibt in § 28 Abs. 1 FDP-BS vor, dass die Satzungen ihrer Untergliederungen (und Auslandsgruppen) „mit den grundsätzlichen Regelungen“ der Bundessatzung übereinstimmen müssen. Abs. 2 zählt eine Reihe solcher Regelungen auf, die explizit gegenüber allen Landessatzungen Vorrang genießen. Der explizite Bezug auf die Grundsätzlichkeit dieser Regeln allerdings lässt vermuten, dass Untergliederungen zumindest inhaltlich nicht abweichen dürfen.

Bis auf die Vorschrift des § 8 Abs. 5 FDP-BS, der die Satzungen von Auslandsgruppen (inkl. deren Änderungen) unter den Genehmigungsvorbehalt des FDP-Bundesvorstands stellt, finden sich kaum weitere Regelungen, die Untergliederungen betreffen.

Im Ergebnis definiert die FDP-BS einen Katalog an Regelungen, von denen keine Untergliederung abweichen darf. Auch hier wird ebenenübergreifende Widerspruchsfreiheit gefordert.

#### 5. Piratenpartei Deutschland (PIRATEN)

Die Satzung der Piratenpartei Deutschland<sup>55</sup> trifft wenige Regelungen zu untergeordneten Verbänden. Diese umfassen im Großen und Ganzen die gebietliche Gliederung (§ 7 PIRATEN-BS) und die Pflicht zur Einhaltung von Grundsätzen und Ordnung der Partei (§ 6, 8 PIRATEN-BS). Es besteht ein Durchgriffsrecht in § 4 PIRATEN-FO und die Schiedsgerichtsordnung ist für alle Untergliederungen verbindlich (§ 1 Abs. 2 PIRATEN-SGO). § 14 PIRATEN-BS schließlich legt fest, dass Satzungen der Landesverbände und auch ihrer Untergliederungen „mit den grundsätzlichen Regelungen“ der Bundessatzung übereinstimmen müssen.

Im Ergebnis wird auch hier unmittelbar die Widerspruchsfreiheit zwischen Bundessatzung und sämtlichen nachgeordneten Satzungen hergestellt, die sich jedoch lediglich auf „grundsätzliche Regelungen“ der Bundessatzung bezieht und insoweit an das Homogenitätsgebot aus Art. 28 GG im Verhältnis Bund/Länder erinnert.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Vgl. Fn. 16.

<sup>55</sup> Vgl. Fn. 15.

#### 6. Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD)

Regelungen für Untergliederungen trifft die SPD auf Bundesebene in den §§ 8, 9 ihres Organisationsstatuts (SPD-OrgStatut).<sup>57</sup>

§ 8 SPD-OrgStatut enthält eine Reihe von Bestimmungen, die die Untergliederungen direkt betreffen. Sie geben ebenenübergreifend Inhalte vor, wobei es sich jeweils um Verpflichtungen handelt, die offenbar keiner Transformation durch die nächstniedrigere Ebene bedürfen (bspw. schreibt § 8 Abs. 6 S. 2 SPD-OrgStatut unmittelbar ein Antragsrecht für Untergliederungen unterhalb der Ortsvereine auf allen Ebenen der Partei fest).

§ 9 Abs. 2 SPD-OrgStatut wiederholt die gesetzliche Bestimmung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG fast wortgetreu, ergänzt sie jedoch auch um die Vorschrift, dass „[d]ie Satzungen der Gliederungen [...] nicht im Widerspruch zu höherrangigen Satzungen stehen [dürfen].“ Im Ergebnis erwirkt die SPD über diese Regelung eine über die Ebenen hinweg ungebrochene Widerspruchsfreiheit ihrer Satzungen.

#### 7. Zusammenfassung

Die größte Satzungsautonomie gewähren ihren Untergliederungen zweifelsfrei die GRÜNEN und die PIRATEN. Am anderen Ende der Achse hat sich die CDU positioniert, die ihren Untergliederungen unterhalb der Kreisverbandsebene das Satzungsrecht gänzlich abspricht (s.o.). Gleichwohl sind sich alle betrachteten Parteisatzungen darin einig, dass sie Bestimmungen über den Landesverband hinweg treffen. Die jeweiligen Formulierungen legen auch eine unmittelbare Anwendbarkeit für Untergliederungen ohne „Transformation“ durch die Landessatzungen nahe.

#### IV. Folgerungen für das Homogenitätsgebot für Parteisatzungen

Die Praxis der untersuchten Parteien zeichnet ein deutliches Bild: Obgleich sie den unterschiedlichsten politischen Spektren angehören und die jeweiligen Parteigründungen teilweise Jahrzehnte auseinander liegen, legen die Parteien die fragliche Bestimmung des PartG nahezu identisch aus. Das spricht dafür,

<sup>56</sup> Der Unterschied besteht freilich darin, dass die PIRATEN Homogenität von „Regelungen“ verlangen, während Art. 28 GG (abstrakter) an Prinzipien anknüpft, vgl. auch Mehde, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), 74. Lfg. 2015, Art. 28 Rn. 2.

<sup>57</sup> SPD Parteivorstand (Hrsg.), Organisationsstatut, Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Berlin (2014), [www.spd.de/partei/organisation/gremien/](http://www.spd.de/partei/organisation/gremien/), zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

dass die von allen Parteien gewählte Auslegung sich in der Praxis als dienlich erwiesen hat.

Gleichwohl kann Praxisnähe eine Auslegung nur unterstützen, nicht aber festlegen. Sie muss sich immer noch aus dem Gesetz ergeben. Dass das jedoch gelingt, wurde bereits gezeigt: Als Grundsatz sieht das PartG vor, dass sämtliche Gebietsverbände Satzungsautonomie genießen. Gleichzeitig trägt es dem Organisationsinteresse der Gesamtpartei Rechnung und gebietet den Satzungen Homogenität, die in ihrem Umfang von höheren Gliederungen auszugestalten ist.

Aufgrund der Besonderheit der Formulierung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG stellt sich die Frage, wie genau die Ausformung der Satzungsautonomie von untergeordneten Gebietsverbänden wirksam wird.

In Bezug auf die nächsthöhere Ebene ist der Wortlaut des Gesetzes eindeutig. Gesetzlich aber gerade nicht normiert sind Durchgriffsmöglichkeiten von Satzungen höherer Gliederungsebenen als der „jeweils nächsthöhere[n]“. Jedoch ist ein Durchgriff auch gliederungsübergreifend nicht nur allgemeine Praxis sondern als teleologische Korrektur des Gesetzeswortlautes auch rechtlich vertretbar.

Die Wirksamkeit könnte sich daher mittelbar durch explizite (1.) oder implizite (2.) Verpflichtung oder aber unmittelbar (3.) ergeben. Schließlich stellt sich die Frage nach den Folgen einer Normenkollision (4.).

### 1. Mittelbare Wirkung durch explizite Verpflichtung

Teilweise wird in Kommentaren eine mittelbare Wirkung durch explizite Verpflichtung der Zwischenebene(n) vorgeschlagen.<sup>58</sup> Durch eine ungebrochene Kette von Verpflichtungen könnte so eine Verpflichtung der gewünschten Ebene erreicht werden. Gelten würde letztlich die Regelung der letzten Zwischenebene, die die Zielebene unmittelbar verpflichtete.

Unter der Voraussetzung, dass die Verpflichtungen jeweils ordnungsgemäß (und zeitnah!) umgesetzt würden, ließe sich mit diesem Vorgehen eine Auswirkung auch ohne die angesprochene teleologische Korrektur erzielen.

Im anderen Fall wäre hier die Pflicht zur Einhaltung der Kette einziges Argument, um eine Bindung zu erreichen – was allerdings in letzter Konsequenz einer unmittelbaren Anwendbarkeit gleichkäme; der Prämisse der mittelbaren Wirkung also widerspräche.

<sup>58</sup> Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

### 2. Mittelbare Wirkung durch implizite Verpflichtung

Mit einer Regelung in der höherrangigen Satzung über eine niedrigere Gliederungsstufe könnte die mittlere Stufe automatisch verpflichtet sein, den Gegenstand ihrerseits für die mittlere Stufe zu regeln (d.h. zu wiederholen). Täte(n) sie das nicht, verstieße die Satzung der Zwischenebene(n) gegen die höherrangige(n) Satzung(en). Auch hier gälte letztlich nur die Regelung der letzten Zwischenebene. Hinsichtlich „ungehorsamer“ Zwischenebenen stellt sich also dasselbe Problem wie bei einer expliziten Verpflichtung.

### 3. Unmittelbare Anwendung

Dieses Problem löst letztlich nur ein Anwendungsanspruch unmittelbar der höchsten Ebene. Da diese ohnehin die Befugnis hat, mittlere Ebenen zu verpflichten und jene die implizite oder gar explizite Kette gerade nicht eigenmächtig unterbrechen dürfen, kann man der höchsten Regelung letztlich auch direkt einen unmittelbaren Geltungsanspruch zuschreiben.<sup>59</sup> Dieser Ansicht scheinen sich auch die Satzungsgeber der untersuchten Parteien angeschlossen zu haben.

### 4. Kollisionsfolgen

Grundsätzlich ist eine Normenkollision nach dem Grundsatz *lex superior derogat legi inferiori* aufzulösen, da „die vorrangige Satzungsgebungskompetenz den höheren Organisationsstufen“<sup>60</sup> zusteht. Allerdings stellt sich die Frage nach der konkreten Kollisionsfolge: Diese könnte auf Vorrang der höherrangigen Norm in Geltung (a) oder Anwendung (b) lauten.

#### a) Geltungsvorrang

Der Geltungsvorrang und damit die Nichtigkeitsfolge wird, symbolträchtig mit „Bundesrecht bricht Landesrecht“ in Art. 31 GG formuliert, weithin als Standardfolge einer Kollision mit höherrangigem Recht betrachtet.<sup>61</sup> Dafür sprechen gewichtige systematische Argumente.<sup>62</sup> Allerdings löst „[d]en möglichen Konflikt zwischen zwei gültigen Normen verschiedener Stufen (...) das Recht selbst“,<sup>63</sup> weswegen nicht zwangsläufig von normvernichtender Wirkung ausgegangen werden kann.

<sup>59</sup> Im Ergebnis so auch Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

<sup>60</sup> Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 4.

<sup>61</sup> Statt aller Frau, *Der Gesetzgeber zwischen Verfassungsrecht und völkerrechtlichem Vertrag*, Tübingen 2015, S. 41.

<sup>62</sup> Vgl. Kelsens Ausführungen zum Stufenbau der Rechtsordnung, in: ders., *Reine Rechtslehre*, S. 72 f., 74 ff., zitiert nach Jestaedt, *Hans Kelsen: Reine Rechtslehre, Studienausgabe der 1. Auflage 1934*, Tübingen 2008, S. 82 ff.

<sup>63</sup> Kelsen, (Fn. 62), S. 89, zitiert nach Jestaedt, *ibid*, S. 99.

## b) Anwendungsvorrang

Vielmehr ist vom Anwendungsvorrang als der Folge von geringerer Intensität auszugehen. Dies ist auch im deutschen Recht nicht systemwidrig, denn auch das GG kennt den Anwendungsvorrang höherrangiger Normen (bspw. in Art 25 GG,<sup>64</sup> vgl. auch, soweit das Recht der Europäischen Union als „höherrangig“ begriffen werden kann, den „Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung“<sup>65</sup>).

Allerdings hängt die niederrangige Satzung nicht von der höherrangigen ab: Die höherrangige Satzung ist nicht konstitutive Regel für die Satzungen der Untergliederungen. Stattdessen leiten beide kollidierenden Satzungen ihre Geltung aus der sie konstituierenden Vorschrift aus dem Parteiengesetz ab. Demgemäß entzieht eine höherrangige Norm einer gegenläufigen niederrangigen Norm auch nicht ihren Geltungsgrund.<sup>66</sup> Stattdessen ordnet § 6 Abs. 1 PartG den Anwendungsvorrang der höherrangigen Norm an, „sofern und soweit“ sie Geltung beansprucht. Die niederrangige Norm gilt fort und behält ihren Anwendungsbereich, „soweit“ die höherrangige Norm ihn nicht abdeckt bzw. erhält ihn zurück, „sofern“ die höherrangige Norm – aus welchem Grund auch immer – nicht mehr anwendbar ist.<sup>67</sup> Zu unterscheiden ist hiervon nur die bereits entgegen höherrangiger Bestimmung erlassene Norm: Da dem Satzungsgeber hier laut PartG die Zuständigkeit fehlt, kann diese von Anfang an keine Geltung entfalten.

Demgegenüber ermöglicht § 6 Abs. 1 PartG freilich auch prinzipiell die Möglichkeit der Nichtigkeitsfolge. Diese müsste allerdings in der jeweils höherrangigen Satzung explizit angeordnet werden und gilt nicht unmittelbar aus dem PartG. Einer solchen Anordnung käme ein ausdrückliches Verbot des Erlasses einer Bestimmung gleich.

Dies ist letztlich auch die für Laien ersichtlichere und praktikablere Folge: Das Zurücktreten einer niederrangigen Norm hinter einer höherrangigen ist leicht zu vermitteln und wird i.d.R. auch akzeptiert werden, wenn die Norm nicht unmittelbar aus dem fraglichen Regelwerk gestrichen wird. Dass eine einmal unanwendbare Norm aber im Falle einer raumgebenden Änderung des höherrangigen Rechts erst neu beschlossen werden müsste – obwohl sie über

den gesamten Zeitraum ihrer Unanwendbarkeit weiterhin sichtlich Teil des Regelwerks war – und erst ab diesem Neubeschluss, nicht aber ab dem Zurücktreten der vormals vorrangigen Norm gelten sollte, erfordert ein juristisches Verständnis, was Laien nicht abzuverlangen ist.

## V. Gesamtergebnis

Der verfassungsmäßige Schutz der Satzungsautonomie der Gesamtpartei<sup>68</sup> erstreckt sich auch auf ihre Untergliederungen. Allerdings reicht das Homogenitätsgebot für Satzungen von Parteiuntergliederungen aus § 6 Abs. 1 S. 2 PartG weit.

Zwar genießen die Gebietsverbände einer Partei Satzungsautonomie in den originär sie betreffenden Angelegenheiten. Diese Autonomie kommt aber nur zum Tragen, solange und soweit eine höhere Ebene keine inhaltlich kollidierenden Regelungen (*lex superior* ...) erlassen hat. Diese Regelungen gelten unmittelbar und beanspruchen Anwendungsvorrang; ein Geltungsvorrang müsste individuell angeordnet werden. In gewissen Grenzen dürfen auch Mindestinhalte einer Satzung nach § 6 Abs. 2 PartG vorgegeben werden. Deklaratorische Wiederholungen, inhaltliche Konkretisierungen oder gar Erweiterungen bleiben davon unberührt.

<sup>64</sup> Herdegen, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), 37. Lfg. 2000, Art. 25 Rn. 43; a.A. Frau (Fn. 61), *ibid*.

<sup>65</sup> BVerfGE 123, 267 (397), sog. „Lissabon-Entscheidung“.

<sup>66</sup> Dies ist aber Voraussetzung für ihre „Vernichtbarkeit“, Kelsen (Fn. 62), S. 84 f., 89, zitiert nach Jestaedt, *ibid*, S. 94 f., 98 f.

<sup>67</sup> Anderer Ansicht: Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

<sup>68</sup> Endlich (Fn. 48), S. 47.

## Grundsatz (partei-)politischer Neutralität

Duygu Dişçi<sup>1</sup>

In Anbetracht der Vielzahl der jüngst getroffenen Entscheidungen zur Neutralität von Staatsorganen ist eine Auseinandersetzung mit dieser Figur angezeigt. Bekannte Fälle stellen insbesondere die Urteile des Bundesverfassungsgerichts dar, die zu den Äußerungen des Bundespräsidenten *Gauck* und der Bundesfamilienministerin *Schwesig* ergingen<sup>2</sup>, oder aber auch der Fall des Düsseldorfer Oberbürgermeisters, der unter anderem gegen die Demonstration von *Dügida* zu einer Gegendemonstration aufrief<sup>3</sup>. All diesen Fällen ist gemein, dass sie Situationen betreffen, in denen Hoheitsträger parteiübergreifend Stellung beziehen, so dass sich die Frage nach einer parteipolitischen bzw. politischen Neutralität stellte. Wenngleich die aktuellen Entscheidungen diesem Themengebiet zu neuer Aufmerksamkeit verhelfen, so handelt es sich doch nicht um ein neues Thema, denn bereits in den Jahren 1977 und 1983 traf das Bundesverfassungsgericht grundlegende Entscheidungen<sup>4</sup>, die sich mit der Frage nach Äußerungsbefugnissen staatlicher Organe befassten. Ein Unterschied zwischen den älteren und den neuen Rechtssachen, die das Gericht zu entscheiden hatte, liegt darin, dass sich die älteren mit schriftlichen Äußerungen und Veröffentlichungen befassten, wohingegen die neuesten Entscheidungen mündliche Äußerungen zum Gegenstand hatten<sup>5</sup>.

Vorliegend steht die Ausprägung von Neutralität im Vordergrund, die sich mit Äußerungen von Hoheitsträgern im politischen Wettbewerb gegenüber politischen Parteien und sonstigen Vereinigungen beschäftigt. Damit stellt sich bereits die terminologische Frage, wann von politischer und wann von parteipolitischer Neutralität die Rede sein sollte. Parteipolitische Neutralität lässt sich unter den allgemeineren Begriff der politischen Neutralität fassen. Wäh-

rend erstere bereits impliziert, dass politische Parteien involviert sind und dass zu deren Lasten Äußerungen getätigt werden, geht es der politischen Neutralität im hier verstandenen Sinne um staatliches Handeln gegenüber sonstigen Personenzusammenschlüssen. Negative Äußerungen erschöpfen sich nicht in ihrer Bedeutung gegenüber politischen Parteien. Demnach kristallisiert sich bereits mit der genauen Terminologie die betroffene Konstellation heraus: Durch staatliche Äußerungen können sowohl politische Parteien als auch Personenvereinigungen, die nicht das Parteienprivileg aus Artikel 21 GG genießen, in ihren verfassungsrechtlich verankerten Rechten verletzt sein. Denn am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess wirken beide Teilnehmer mit und tragen so zur Entfaltung der öffentlichen Meinung bei. Insbesondere ist dabei an die politischen Freiheits- und Kommunikationsgrundrechte des Grundgesetzes (sowie an Artikel 21 GG) zu denken, die das Wirken von Personenvereinigungen verfassungsrechtlich absichern. Die Gemeinsamkeit beider Konstellationen besteht darin, dass staatliches Handeln in Form von Äußerungen eine Rechtsverletzung verursachen kann.

Adressat des (partei-)politischen Neutralitätsgebots ist der Staat. Damit sind alle staatlichen Stellen und Hoheitsträger gemeint. Auf der „anderen“, also der dem Staat gegenüberstehenden Seite stehen die Beteiligten des politischen Meinungswettbewerbs, zu deren Gunsten der Neutralitätsgrundsatz eintritt.

### Inhaltliche Konkretisierung von Neutralität und Ursprung

Zur Wortbedeutung von Neutralität kann auf lateinische Begrifflichkeiten abgestellt werden, denn *neuter/neutrum* bedeutet „keiner von beiden“ und *neutralis* „keiner Partei angehörend“. Genau diese Übersetzung macht den Inhalt der Neutralität aus: Sie „bezeichnet allgemein eine unparteiische Haltung, Nichteinmischung und Nichtbeteiligung.“<sup>6</sup> In diesem Kontext kann das bekannte *Krüger'sche* Prinzip der Nicht-Identifikation<sup>7</sup> herangezogen werden, welches sich der Frage widmet, ob sich der Staat in einer pluralistischen Gesellschaft mit einzelnen inhaltlichen Anschauungen identifizieren darf. Zwar kommt *Krüger* zu dem Ergebnis, dass weder die Identifikation noch die Nicht-Identifikation die schlechtere Alternative darstelle, allerdings bedeute letztere mehr Freiheit

<sup>1</sup> Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtslehre und Rechtssoziologie (Prof. Dr. Martin Morlok) an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf.

<sup>2</sup> BVerfGE 136, 323 ff. (Gauck); BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 (Schwesig), online veröffentlicht bei juris.

<sup>3</sup> Dazu OVG NRW, Beschluss vom 12.01.2015 – 15 B 45/15, in: NwVBl. 2015, 195; vorgehend VG Düsseldorf, Beschluss vom 09.01.2015 – 1 L 54/15, in: NwVBl. 2015, 201 f.; VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>4</sup> BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.

<sup>5</sup> Ausdrücklich zu dieser Unterscheidung auch *H. Mandelartz*, DÖV 2015, 326 ff.

<sup>6</sup> *M. Droege*, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, Spalte 1620; Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 19, 21. Aufl., Mannheim 2006, S. 603.

<sup>7</sup> *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 1964, S. 178 ff.

für den Bürger, denn sobald der Staat sich mit einer Auffassung identifiziere, entstehe Unfreiheit auf Seiten des Bürgers<sup>8</sup>. Die Nicht-Identifikation von staatlicher Seite sorgt bei der Bürgerschaft für die Gleichheit der Freiheit, eine bestimmte Anschauung zu haben und diese auszuleben<sup>9</sup>. Dadurch kann sich in der Gesellschaft erst eine öffentliche Meinung entwickeln und die pluralistische Gesellschaftsstruktur bestehen. Von daher ist der Einschätzung *Krügers* zuzustimmen. Auch *Kriele* hat Neutralität – in die gleiche Richtung gehend – dadurch auf den Punkt gebracht, dass er von Unparteilichkeit des Staates als Verfassungsgrundsatz spricht, „mit dessen Geltung die gleiche Freiheit eines jeden steht und fällt.“<sup>10</sup>

Diese beispielhaft aus einer Reihe von Ansichten ausgewählten Aussagen konkretisieren und konturieren die Wortbedeutung der Neutralität. Sie stellen den Kern des Neutralitätsgebots dar und lassen sich auf jedem Neutralitätsgebiet wiederfinden.

Die Wurzel der Neutralitätsforderung liegt – unabhängig vom Gebiet – im Pluralismus, denn in einer pluralistischen und damit heterogenen Gesellschaft bestehen überhaupt eine Vielzahl von Wertvorstellungen und Auffassungen, denen es möglich sein muss, nebeneinander und besonders von staatlicher Seite ungestört zu leben. In freiheitlichen Gesellschaften ist es nicht unüblich, dass die Bürger in Fragen der Lebensorientierung und Lebensführung nicht übereinstimmen<sup>11</sup>. Pluralismus ist aber nicht lediglich durch die Existenz einzelner Interessen gekennzeichnet, sondern vielmehr durch die daraus folgende Konsequenz: die Bildung von Personenzusammenschlüssen zur Interessendurchsetzung<sup>12</sup>. Das Neutralitätsgebot reagiert und antwortet also auf den Pluralismus, sei es religiöser Pluralismus, sei es politischer Pluralismus, indem es ein neutrales, unparteiisches Verhalten vom Staat verlangt, um den öffentlichen Diskurs zwischen den beteiligten Interessen und Gruppen nicht zu beeinträchtigen.

<sup>8</sup> *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 1964, S. 181, 185.

<sup>9</sup> *M. Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, Tübingen 1993, S. 332; ähnlich *W. Schmitt Glaeser*, Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes, Tübingen 2008, S. 138.

<sup>10</sup> *M. Kriele*, Freiheit und Gleichheit, in: HdbVerfR, 1. Aufl., Berlin 1983, S. 129 (151).

<sup>11</sup> *S. Huster*, Die ethische Neutralität des Staates, Tübingen 2002, S. 5, 7 ff., setzt sich grundlegend mit Pluralismusvorstellungen auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Gesellschaft erst dann pluralistisch ist, wenn „in den tieferliegenden, für die Lebensführung zentralen Fragen Differenzen zwischen ihren Mitgliedern bestehen.“ und nicht, wenn eine Vielfalt von Lebensstilen in unbedeutenden Vorlieben besteht.

<sup>12</sup> So auch *W. Schmitt Glaeser*, Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes, Tübingen 2008, S. 140, 189 f.

## (Partei-)Politische Neutralität

Politischer Wettbewerb zwischen den einzelnen Wettbewerbsteilnehmern des Meinungs- und Willensbildungsprozesses<sup>13</sup> muss vor parteiergreifenden, den Wettbewerb verzerrenden Eingriffen – durch öffentliche Äußerungen – seitens des Staates geschützt werden, denn eine Einwirkung zu Gunsten eines Wettbewerbsteilnehmers kann sich zu Lasten eines anderen auswirken. Wenn also die Rede von (partei-)politischer Neutralität ist, bedeutet dies, dass staatliche Stellen zu allen Beteiligten des öffentlichen Meinungswettbewerbs die gleiche Nähe bzw. Distanz zu wahren haben. Die Notwendigkeit eines (partei-)politischen Neutralitätsgrundsatzes wird solange bestehen, wie es den Staat einerseits und gesellschaftliche Akteure wie politische Parteien und sonstige Interessenvereinigungen als Ausfluss des politischen Pluralismus andererseits gibt, zwischen denen es zu Spannungsverhältnissen kommen kann. Neutralität stellt eine Erwartungshaltung an den Staat dar, damit dieser die Vielfalt an politischen Interessen nicht durch einseitige Verhaltensweisen beeinträchtigt.

Obwohl terminologisch unterschieden wird, macht es für die Geltung des Neutralitätsgrundsatzes keinen Unterschied, ob staatliches Handeln politische Parteien berührt, denn politisch neutral muss der Staat nicht nur diesen gegenüber sein, die nach der grundgesetzlichen Verfassungsordnung eine besondere Rolle zwischen Staat und Gesellschaft einnehmen, Art. 21 GG, sondern auch sonstigen Personenvereinigungen gegenüber, denen ebenfalls Verfassungsnormen zugutekommen. Zwar ist die Berufung auf Art. 21 GG allein politischen Parteien vorbehalten, aber diesen wie allen anderen Personenvereinigungen stehen auch andere grundrechtliche Gewährleistungen zur Seite. Insbesondere ist an die Kommunikationsfreiheiten der Verfassung zu denken, also an Art. 5 Abs. 1 S. 1, Art. 8 sowie Art. 9 Abs. 1 GG. Diese Grundrechte fungieren als verfassungsrechtliche Absicherung für den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes und stellen damit politische Freiheitsrechte dar<sup>14</sup>. Auch das Bundesverfassungsge-

<sup>13</sup> Dazu *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS Tsatsos, 2003, S. 408 ff.

<sup>14</sup> *D. Murswiek*, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: HdbStR V, 2. Aufl., Heidelberg 2000, § 112 Rn. 15; *W. Schmitt Glaeser*, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: HdbStR III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 38 Rn. 11 ff.; *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HdbStR II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 Rn. 37; *J. Krüper/H. Kühr*, ZJS 2014, 16 (17 f.).

richt betont und hebt unter anderem diese Grundrechte als maßgeblich für diesen Prozess hervor<sup>15</sup>.

Dass Staatsorgane politische Neutralität nicht nur gegenüber politischen Parteien, sondern gegenüber allen Teilnehmern des politischen Wettbewerbs zu wahren haben, veranschaulicht die nordrhein-westfälische *Dügida*-Rechtsprechung<sup>16</sup>. Gegenstand des Rechtsstreits ist die Zulässigkeit eines Aufrufs zur Gegendemonstration gegen eine *Dügida*-Versammlung sowie ein durch den Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf angeordneter Beleuchtungsboykott städtischer Gebäude. Hierbei wirkt das gerügte staatliche Handeln nicht zu Lasten einer politischen Partei, sondern einer einfachen Vereinigung, nämlich der Düsseldorfer Bewegung des eingetragenen Vereins *Pegida e.V.*, die sich gegen die „Islamisierung des Abendlandes“ einsetzt. Vor allem diese Rechtsprechung hat das Bedürfnis geweckt, sich die Frage nach der Erweiterung des politischen Neutralitätsgrundsatzes zu stellen. Zweifellos ist der besondere Status politischer Parteien in unserer Parteiendemokratie<sup>17</sup> nicht außer Acht zu lassen, allerdings zeigt gerade der Fall des Oberbürgermeisters, dass der politische Meinungswettbewerb nicht erst dann in Mitleidenschaft gezogen wird, wenn Äußerungen gegenüber politischen Parteien getätigt werden. Auch sonstige Personenzusammenschlüsse, welche ebenfalls Teilnehmer des politischen Meinungswettbewerbs sind, verfolgen grundrechtlich geschützte Interessen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass sich praktisch gesehen der gesellschaftliche Pluralismus an politischen Interessen nicht auf parteipolitische Ansichten und Zusammenschlüsse reduzieren lässt.

### Herleitung (partei-)politischer Neutralität

Zur Herleitung des Grundsatzes (partei-)politischer Neutralität können sowohl faktische als auch rechtliche Argumente herangezogen werden.

Als faktische Begründung ist die gesellschaftliche Heterogenität und damit der Pluralismus zu sehen, der das Bedürfnis nach Neutralität weckt. Eine allgemeine rechtliche Herleitung lässt sich den Freiheits- und Gleichheitsverbürgungen des Grundgesetzes entnehmen, da diese erst die Vielfalt in der Gesellschaft ermöglichen und fördern, indem sie den Bürgern das Recht verleihen, entsprechend ihrer Ansichten zu leben und sich zu entfalten sowie sich zur Verfolgung gemeinsamer Interessen zusammenzuschließen. Durch die Anknüpfung an die Grundrechte tritt neben die objektivrechtliche Dimension staatlicher Neutralität, als ein sich aus der Verfassung abzuleitender Handlungsmaßstab staatlicher Gewalt, eine subjektivrechtliche. Die ausschlaggebenden Rechte, deren Verletzungen gerügt werden und auf denen der Neutralitätsgedanke fußt, sind – wie bereits aufgeführt – insbesondere in den Kommunikationsfreiheiten sowie in Art. 21 GG zu sehen; je nach dem, zu wessen Lasten staatliche Äußerungen getätigt werden.

Sowohl in den Grundsatzentscheidungen von 1977 und 1983 als auch in den jüngeren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts waren politische Parteien Antragsteller, die sich durch staatliches Handeln in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt sahen. Das Recht auf politische Chancengleichheit stellt einen Verfassungsgrundsatz dar, der sich trotz fehlender ausdrücklicher Normierung vor allem aus Art. 21 Abs. 1 GG entnehmen lässt<sup>18</sup>. Chancengleichheit stellt eine Ausprägung des Gleichheitssatzes dar und meint die „Gleichheit in den wettbewerblichen Ausgangsbedingungen (...)“, „nicht aber eine Garantie auf eine bestimmte Erfolgsverwirklichung.“<sup>19</sup> Der Staat ist an die sich aus der politischen Willensbildung der Bürger ergebende Wettbewerbslage gebunden und darf in diese nicht lenkend eingreifen<sup>20</sup>. Der Grundsatz der Chancengleichheit ist in einer demokratischen Gesellschaft unverzichtbar, um den Teilnehmern des politischen Wettbewerbs die Chance zu geben, sich in den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess einbringen und aktiv daran teilnehmen zu können. Staatliche Stellen dürfen nicht

<sup>15</sup> BVerfGE 20, 56 (98). Damit verdeutlicht es, dass es für den Meinungs- und Willensbildungsprozess der Bürger nicht allein auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG ankommt. Dessen Bedeutung als eines der wichtigsten Rechtsgüter einer demokratischen Grundordnung wird damit aber nicht bestritten, zumal das Verfassungsgericht der Meinungsfreiheit ein „grundsätzliches Recht der freien politischen Betätigung“ zur Bildung der öffentlichen Meinung entnimmt: BVerfGE 5, 85 (134 f.); 20, 56 (98).

<sup>16</sup> S.o. Fn. 3.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 1, 208 (223 ff.); 8, 51 (63); 20, 56 (113 ff.); 85, 264 (284 ff.); K. Hesse, VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.; D. Grimm, Politische Parteien, in: HdbVerfR, 2. Aufl., Berlin 1994, § 14; G. Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Hdb des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, § 25; G. Leibholz, DVBl. 1950, 194 ff.

<sup>18</sup> Die genaue Verortung ist umstritten; in diesem Zusammenhang werden ferner zitiert Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2. S. Für eine umfassende Darstellung des Rechts auf Chancengleichheit statt vieler A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998, S. 17 ff.; BVerfGE 44, 125 (145 f.); 85, 264 (297); 111, 382 (398 f.) m.w.N.

<sup>19</sup> A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998, S. 14.

<sup>20</sup> A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998, S. 14; s. auch R. Zippelius/T. Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, München 2008, S. 99

durch negative Äußerungen parteiergreifend in den politischen Meinungswettbewerb einwirken und damit das Recht auf chancengleiche Entfaltung der Wettbewerbsteilnehmer beeinträchtigen. Eine solche Intervention benachteiligt einen Beteiligten, während die anderen eine bessere Chance zur Teilnahme und Entfaltung im Meinungs- und Willensbildungsprozess haben. Die Wettbewerbssituation zwischen den Beteiligten wird gestört. Als Ausprägung des Gleichheitssatzes reiht sich daher auch das Recht auf Chancengleichheit in die Linie der Freiheits- und Gleichheitsverbürgungen ein, die die verfassungsrechtliche Grundlage staatlicher Neutralität darstellen. Denn ihnen allen ist der Gedanke gemein, dass um der gleichen Chance der freien Entfaltung willen der Staat nicht parteiergreifend handeln darf.

Eine weitere rechtliche Grundlage ist der Grundsatz des freien, offenen und unreglementierten Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (auch: Staatsfreiheit), der vom Bundesverfassungsgericht zu Recht als Verfassungsgebot<sup>21</sup> bezeichnet wird und unverzichtbar für die Bildung der öffentlichen Meinung ist. Auch dieser Grundsatz wird neben dem Recht auf Chancengleichheit in den für die (partei-)politische Neutralität relevanten Entscheidungen als Maßstab herangezogen<sup>22</sup>. Abzuleiten ist die Staatsfreiheit aus dem Wahlrechtsgrundsatz der Freiheit der Wahl und damit letztlich aus dem Demokratieprinzip sowie der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Der Wahlrechtsartikel des Grundgesetzes (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) verlangt mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl nicht nur, dass der Wahlakt frei von Zwang und Druck bleibt<sup>23</sup>, sondern auch der vorhergehende Prozess der Meinungs- und Willensbildung<sup>24</sup>. Denn die Entscheidungsfreiheit der Bürger ist erst dann ausreichend gewährleistet, wenn die ihr vorgelagerte Willensbildung auch staatsfrei bleibt. Für die Ausweitung der Anwendung des Grundsatzes der Staatsfreiheit auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess ist zudem in Anlehnung an das Bundesverfassungsgericht auf Art. 20 Abs. 2 GG abzustellen<sup>25</sup>. An dieser Stelle

ist noch erwähnenswert, dass sich die politische Willens- und Meinungsbildung in einem demokratischen Staat vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin vollziehen muss<sup>26</sup>, damit der Prozess der Meinungs- und Willensbildung staatsfrei gewesen sein kann. Das ist dann nicht der Fall, wenn der Willensbildungsprozess von staatlicher Seite beeinflusst und determiniert gewesen ist, so dass die Meinung bzw. letztlich die Wahlentscheidung nicht das Ergebnis eines unbeeinflussten Prozesses gewesen ist. Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist von daher offensichtlich mit dem Gebot (partei-) politischer Neutralität verknüpft, denn nur ein neutraler Staat, also einer, der sich nicht mit einzelnen Wettbewerbsteilnehmern identifiziert und unparteiisch ist, kann dafür sorgen, dass der Prozess der Meinungs- und Willensbildung frei von staatlicher Einwirkung bleibt und die Bürger nicht beeinflusst werden in ihrer Urteilsfindung.

Allerdings sollte stets von einer „grundsätzlichen Staatsfreiheit“ des Meinungs- und Willensbildungsprozesses gesprochen werden: Zum einen kann die Meinungs- und Willensbildung nie komplett frei von staatlicher Beeinflussung sein, weil nicht genau abzusehen ist, inwiefern von staatlichem Handeln tatsächlich Auswirkungen auf das Meinungsurteil der Bürger ausgehen<sup>27</sup>. Zum anderen kann es verfassungsrechtliche Gründe geben, die eine Durchbrechung dieses Grundsatzes zulassen (z.B. bei staatlicher Öffentlichkeitsarbeit)<sup>28</sup>.

### Reichweite

Bislang wurde festgestellt, dass der Staat inklusive seiner Organe und Hoheitsträger als Adressaten an den Neutralitätsgrundsatz gebunden sind. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt, denn ein Hoheitsträ-

<sup>21</sup> BVerfGE 20, 56 (100, 101, 111); „Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit (...)“ heißt es in BVerfGE 85, 264 (287); *E. Bärmeier*, Über die Legitimität staatlichen Handelns unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992, S. 87 ff. spricht ähnlich vom „Verfassungsprinzip der Staatsfreiheit“.

<sup>22</sup> BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.; BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 (Schwesig).

<sup>23</sup> BVerfGE 7, 63 (69); 44, 125 (139); 47, 253 (282); 95, 335 (350).

<sup>24</sup> BVerfGE 20, 56 (97 ff.); 44, 125 (139); 73, 40 (85); 103, 111 (130); *C. Hillgruber*, Parteienfreiheit, in: Hdb der GR, Bd. V, Heidelberg 2013, § 118 Rn. 7.

<sup>25</sup> BVerfGE 44, 125 (139); 73, 40 (85); 91, 262 (267).

<sup>26</sup> BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (140); dazu aus der Literatur *E. Bärmeier*, Über die Legitimität staatlichen Handelns unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992, S. 97 ff.

<sup>27</sup> Vgl. dazu BVerfGE 44, 124 (140 f.): „So sehr von dem Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungsbildung und Willensbildung des Wählers ausgehen und dieses Verhalten selbst mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern.“

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (99 f.): Danach bedarf es verfassungsrechtlich legitimierender Gründe für die Einschränkung des Grundsatzes der Staatsfreiheit; s. a. *B. Daiber*, Grenzen staatlicher Zuständigkeit, 2006, S. 301; *E. Bärmeier*, Über die Legitimität staatlichen Handelns unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992, S. 92.

ger hat mehrere Rollen bzw. Funktionen inne<sup>29</sup>. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen der Privatperson, dem Parteipolitiker und dem Amtsträger. Da nicht jede dieser Funktionen die Geltung und Anwendung staatlicher Neutralität auslöst, bedarf es bei der rechtlichen Untersuchung von Aussagen stets einer genauen Konkretisierung der jeweiligen Rolle, in der sie getätigt wurden. Allein beim Handeln in amtlicher Eigenschaft kann infolge der Grundrechtsbindung des Staates Neutralität gefordert werden, nicht jedoch bei Handlungen als Privatperson oder Parteipolitiker, da diese grundrechtlich geschützt sind und nicht der staatlichen Grundrechtsbindung unterliegen. Nichtsdestotrotz ist eine genaue Unterscheidung zwischen den Funktionen im Einzelfall nicht einfach bzw. immer möglich. Für die Bindung an das Neutralitätsgebot insbesondere relevant ist die Frage nach der Inanspruchnahme amtlicher Ressourcen und Autorität, was bereits in der Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1977 herausgearbeitet wurde<sup>30</sup>. Sobald die einem Amt zur Verfügung gestellten Ressourcen und Möglichkeiten eingesetzt werden, ist das Handeln dem Staat zuzurechnen und deshalb dem Grundsatz staatlicher Neutralität unterworfen. Bei einer reinen Teilnahme am politischen Meinungskampf eines Amtsinhabers dürfen amtliche Autorität und Mittel nicht in Anspruch genommen werden<sup>31</sup>.

### Maßstäbe zur Feststellung einer Neutralitätsverletzung

Wie bereits deutlich wurde, hängt die Verletzung des (partei-)politischen Neutralitätsgebots von mehr als nur einem Aspekt ab. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bereits in seiner grundlegenden Entscheidung erkannt und dementsprechend Maßstäbe aufgestellt, an denen Handlungen von Staatsorganen in Form von Äußerungen und Publikationen zu messen sind, um zulässige Öffentlichkeitsarbeit von unzulässiger, parteiergreifender Einwirkung auf den Wahl-

kampf durch die Bundesregierung abgrenzen zu können<sup>32</sup>. Diese, im Folgenden aufzuzeigenden Maßstäbe – die nach wie vor gelten – können und sollten auch bei der rechtlichen Bewertung der jüngst gerichtlich angegriffenen Äußerungen staatlicher Organe angewandt werden.

Erstens müsse sich das Handeln innerhalb des dem Organ zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs bewegen, um vor allem Eingriffe in die Kompetenzbereiche anderer Stellen auszuschließen. Es sei zwar nicht auszuschließen, dass sich regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit mit dem politischen Programm der sie tragenden Parteien decken können, dennoch müsse die Öffentlichkeitsarbeit den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einzelner politischer Parteien sowie herabsetzende und polemische Äußerungen über diese vermeiden. Die besondere Bedeutung dieses Kriteriums lässt sich vor allem den jüngst ergangenen Urteilen zu den Äußerungen von *Gauck* und *Schwesig* entnehmen, in denen grundlegende und detaillierte Ausführungen zu den grundgesetzlich festgelegten Aufgabenbereichen des Bundespräsidenten und der Bundesregierung erfolgen und in denen diese zwei Staatsorgane gegenübergestellt werden.

Zweitens finde Öffentlichkeitsarbeit dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginne, wofür Indizien vor allem die äußere Form, die Aufmachung und der informative Gehalt von Veröffentlichungen seien. Inhaltlich dürfe es keine Werbung für eine politische Partei oder Herabsetzung der Oppositionsparteien geben. Bezogen auf die äußere Form und Aufmachung sei darauf zu achten, ob der informative Gehalt einer Anzeige hinter die reklamehafte Aufmachung zurücktrete oder Sympathiewerbung für Mitglieder der Bundesregierung gemacht werde, was dann ein unzulässiges Einwirken andeute. An dieser Stelle ist zu beachten, dass diese Indizien nicht ohne Weiteres für mündliche Äußerungen staatlicher Organe (wie zum Beispiel des Bundespräsidenten oder der Bundesfamilienministerin) fruchtbar gemacht werden können; insbesondere die äußere Form und die Aufmachung sind für mündliche Äußerungen weniger von Relevanz. Diese Kriterien wurden durch das Bundesverfassungsgericht für jeweils Streitgegenständliche (schriftliche) Publikationen in Zeitungen und Zeitschriften entwickelt. Demgegenüber sind bei mündlichen Äußerungen andere Indizien aussagekräftig, etwa der örtliche Rahmen, der Kontext, der Tonfall sowie die Art und Weise der Formulierung.

<sup>29</sup> Vgl. bereits BVerfGE 44, 125 (141), das zwischen Wahlkampfteilnahme im Amte und außerhalb amtlicher Funktion unterscheidet; dies wiederholt BVerfGE 63, 230 (243). Ausführungen auch in BVerfG, Urteil v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 50 ff.

<sup>30</sup> BVerfGE 44, 125 (141): „Es ist ihnen von Verfassungs wegen versagt, sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.“ Aus der Literatur *J. Oebbecke*, NVwZ 2007, 30 (31 f.); *C. Gusy*, NVwZ 2015, 700 (702 f.); *T. Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1015 f.); für detaillierte Ausführungen insbes. *S. Studenroth*, AöR 125 (2000), 257 (272 ff.).

<sup>31</sup> BVerfG, Urteil v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 53.

<sup>32</sup> BVerfGE 44, 125 (148 ff.).

Drittens sei der zeitliche Aspekt zu berücksichtigen, wonach mögliche Anzeichen für das Vorliegen unzulässiger Wahlwerbung die zeitliche Nähe zu einer bevorstehenden Wahl<sup>33</sup> und die Intensität des Wahlkampfes sein können. Dieses Kriterium dient dazu, unmittelbar vor Wahlen Beeinflussungen der Bürgerschaft durch staatliche Stellen zu vermeiden, damit die Wahlentscheidung sowie der ihr vorgelagerte Prozess der Meinungs- und Willensbildung staatsfrei bleiben können. In dieser Phase unterliegen Staatsorgane strengeren Einschränkungen, so dass „das Gebot äußerster Zurückhaltung“ zu wahren sei, welches erhöhte Aktivitäten ausschließen soll. Je näher also die Veröffentlichungen in die heiße Phase des Wahlkampfes fallen, desto weniger können ihre Auswirkungen auf das Wahlergebnis ausgeschlossen werden. Dabei trete die Regierungskompetenz, die Bürgerschaft zu informieren, hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes von staatlicher Einflussnahme freizuhalten.

Zusammengefasst sind mündliche Äußerungen und Veröffentlichungen danach jedenfalls stets an folgenden Kriterien zu messen: Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich, Inhalt, äußere Form und Aufmachung, Wahlkampfphase bzw. Vorwahlzeit.

### Bewertung der aktuellen Entscheidungen

Die rechtliche Bewertung der den jüngeren Entscheidungen zugrundeliegenden Sachverhalte und Äußerungen kann nicht ohne Heranziehung der oben genannten Kriterien erfolgen und ohne Feststellung einer Rechtsverletzung. Politische Neutralität als Gebot und Grundsatz, der staatliches Handeln näher beschreibt und damit einen Handlungsmaßstab darstellt, kann nur verletzt werden, wenn die hinter dieser Figur stehenden Rechte durch dem Staat zuzurechnendes Handeln beeinträchtigt werden. Denn Neutralität entfaltet erst durch die Anknüpfung an Normen und Rechte ihre Wirkung. Demnach kommt es neben den genannten Kriterien auf eine Rechtsverletzung sowie die Zurechnung einer Handlung zum Staat an, die anhand der Zuordnung zu den oben dargelegten Rollen erfolgt.

In der *Gauck*-Entscheidung wird die Äußerung des Bundespräsidenten, Mitglieder und Aktivisten der NPD seien Spinner, Ideologen und Fanatiker, durch das Bundesverfassungsgericht als zulässig angesehen, da der Bundespräsident sich im Rahmen seiner Repräsentations- und Integrationsfunktion gehalten und nicht willkürlich gegen die NPD Partei ergriffen

<sup>33</sup> Die Vorwahlzeit soll an dem Tag anfangen, an dem der Bundespräsident den Wahltag gemäß § 16 BWahlG festlegt.

habe. Problematisch erscheint an dieser Entscheidung, dass, obwohl die Bezeichnung als Spinner eine herabsetzende Äußerung darstellt, das Gericht diese als verfassungsgemäß ansah. Dies geschieht vor allem mit Verweis auf seinen Wunsiedel-Beschluss und der Feststellung, dass der Bundespräsident zu bürgerschaftlichem Engagement gegenüber politischen Anschauungen, die seiner Meinung nach eine Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung darstellen, aufrufen dürfe<sup>34</sup>. Dass es sich dabei um ein negatives Werturteil handelt, das nicht hauptsächlich der sachlichen Auseinandersetzung dient, erkannte das Bundesverfassungsgericht zwar an<sup>35</sup>, jedoch wurde daraus nicht die erforderliche Konsequenz gezogen, nämlich die Beeinträchtigung der Gleichheit der Wettbewerbschancen der betroffenen politischen Partei. Gerade bei mündlichen Äußerungen ist die rechtliche Bewertung mehr denn je auf zusätzliche Kriterien angewiesen. Vor allem sollte dabei berücksichtigt werden, dass die Ausgangslage zwischen einer schriftlichen Publikation und einer Fragerunde an einer Schule unterschiedlich ist. Sowohl die Tatsache, dass die Frage gestellt wird, wie der Bundespräsident zum Verbot der NPD stehe, als auch die Tatsache, dass dieser sich dazu äußert, sind nicht überraschend oder zu beanstanden. Insbesondere als Staatsoberhaupt ist er dazu aufgerufen, zu allgemeinpolitischen Themen Stellung zu beziehen. Allerdings muss er dabei den Grundsatz parteipolitischer Neutralität wahren, den er jedoch durch die Äußerung, die er im Amte als Bundespräsident tätigte, verletzt. Interessant ist und bleibt die Frage, ob das Bundesverfassungsgericht bei einer solchen Äußerung die gleiche Entscheidung getroffen hätte, wäre diese nicht gegenüber einer dem rechten Spektrum zugehörigen politischen Partei abgegeben worden.

Das Bundesverfassungsgericht verneint in seiner *Schwesig*-Entscheidung die Verletzung der NPD in ihrem Recht auf Chancengleichheit durch die Aussage der Bundesfamilienministerin in einem Interview, der Einzug der NPD in den Thüringer Landtag müsse verhindert werden und sie werde alles dafür tun. Die Ministerin habe das Interview nicht in Wahrnehmung ihres Amtes geführt, so dass bereits die Bindung an das Neutralitätsgebot zu verneinen sei. Hierbei ließ das Gericht zu Recht die Verfassungswidrigkeit der Äußerungen an der fehlenden Zurechenbarkeit zum Staat scheitern<sup>36</sup>. Ein Eingriff in den laufen-

<sup>34</sup> BVerfGE 136, 323 (337 f.).

<sup>35</sup> BVerfGE 136, 323 (337).

<sup>36</sup> BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 69 ff.; s. auch *H. Mandelartz*, DÖV 2015, 326 (328 f.).

den Wahlkampf war nämlich schon zu verzeichnen<sup>37</sup>. Für die Annahme einer privaten Äußerung spricht, dass sie amtliche Ressourcen nicht in Anspruch nahm und der Inhalt ihrer Aussagen nicht speziell Regierungsarbeit betraf. Der Gesamtkontext deutet vor allem darauf hin, dass die Ministerin auf Grundlage ihrer persönlichen Erfahrungen und als Parteimitglied antwortete, auch wenn das Interview im Anschluss an eine Sommertagung stattfand, an der sie in amtlicher Eigenschaft teilnahm.

Die nordrhein-westfälische Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich vergangenes Jahr mit der Rechtsstreitigkeit zwischen der *Dügida*-Bewegung und dem Düsseldorf Oberbürgermeister beschäftigt, bei der es um die Zulässigkeit eines Beleuchtungsboykotts und eines Aufrufs zu einer Gegendemonstration gegen eine geplante *Dügida*-Versammlung ging (s. oben). Das Verwaltungsgericht hat im einstweiligen Rechtsschutz eine Verletzung des Neutralitätsgebots aufgrund eines Eingriffes in den öffentlichen Diskurs angenommen, während es im Hauptsacheverfahren das Klagebegehren der *Dügida* am fehlenden Feststellungsinteresse, insbesondere an einer fehlenden Wiederholungsgefahr, scheitern ließ, obgleich es die streitigen Maßnahmen für unzulässig ansah<sup>38</sup>. Vor dem Hintergrund, dass der Oberbürgermeister die städtische Internetseite für sein Anliegen nutzte, kann die Amtsqualität und damit die Anwendbarkeit des Neutralitätsgrundsatzes bejaht werden. In diesem Fall wird dieser nicht auf die Chancengleichheit politischer Parteien gestützt, mangels Parteieigenschaft der Antragstellerin, sondern auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Von diesen Freiheiten macht die *Dügida*-Gruppierung durch die Abhaltung ihrer regelmäßigen Versammlungen Gebrauch. Durch den Aufruf zu einer Gegendemonstration von staatlicher Seite wird Einfluss auf die öffentliche Meinung zu Lasten der angemeldeten Hauptversammlung ausgeübt. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass dem Handeln des Oberbürgermeisters lediglich faktische Wirkung mit Eingriffsqualität zukam und kein unmittelbarer Eingriff gegeben war; die Versammlung konnte durchgeführt werden. Der Sache nach kann hier eine Verletzung des Neutralitätsgrundsatzes angenommen werden, es sprechen aber auch gute Gründe dafür, aufgrund der lediglich mittelbaren und nicht sehr schwerwiegenden Beeinträchtigung der Grundrechte, noch von einer Wahrung des Neutralitätsgrundsatzes auszugehen. Diese Abwägung ist ureigene Aufgabe der Rechtsprechung. Besonders problematisch erscheint deshalb in dieser Rechtssache die

Judikatur des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts im einstweiligen Rechtsschutz, die sich durch eine kurze Entscheidung ohne wirkliche Begründung zu Gunsten des Oberbürgermeisters hervor-<sup>39</sup>. Vor allem warf das Gericht zwar ein, dass es um die „neue“ Frage der Geltung des für Amtswalter geltenden Neutralitätsgebots in politischen Auseinandersetzungen außerhalb von Wahlkampfzeiten und ohne Beteiligung politischer Parteien ging, allerdings stellte es danach lediglich fest, dass diese Frage bislang in der Rechtsprechung nicht hinreichend geklärt worden sei. Hier durfte erwartet werden, dass sich das Gericht mit dieser Frage auseinandersetzt, damit es eine nachvollziehbare Entscheidung hervorbringt; zumal gerade diese Rechtsprechung den Anlass für die Ausweitung der Neutralität in politischen Angelegenheiten bietet.

### Fazit

Unzweifelhaft kann man von Neutralität – sei es in religiös-weltanschaulichen Fragen oder im politischen Bereich – als Gebot und Grundsatz sprechen, der staatliches Handeln näher beschreibt und damit einen Handlungsmaßstab darstellt. Eine solche Bezeichnung wird dem generellen Charakter dieser Figur, welche umfassend zu verstehen ist und mehrere Aspekte in sich vereint, gerecht. Führt man sich die Tatsache vor Augen, dass Neutralität in jedem Bereich, in dem sie von Relevanz ist, mangels ausdrücklicher Normierung an gesetzliche Vorschriften angeknüpft wird<sup>40</sup>, so dürfte es nahe liegen, „Neutralität“ als Sammelbegriff<sup>41</sup> zu verstehen. Erst durch eine Anknüpfung an Normen und damit einhergehend durch eine Konkretisierung entfaltet Neutralität ihre Wirkung und kann als Argumentationsfigur herangezogen werden. Allein dem Begriff der Neutralität kann außer der Aussage, dass im Wesentlichen Unparteilichkeit und Nicht-Identifizierung mit einzelnen Gehalten gemeint ist, ein autonomer Inhalt nämlich nicht entnommen werden.

<sup>39</sup> S.o. Fn. 3.

<sup>40</sup> Beispielsweise für weltanschaulich-religiöse Neutralität (aus BVerfGE 19, 206 (216)): Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 GG sowie Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV in Verbindung mit Art. 140 GG; für arbeitsrechtliche Neutralität: Art. 9 Abs. 3 GG.

<sup>41</sup> Vgl. für den Bereich der weltanschaulich-religiösen Neutralität *M. Morlok*, Neutralität des Staates und religiöser Radikalismus, in: J. Masing/O. Jouanjan (Hrsg.), *Weltanschauliche Neutralität, Meinungsfreiheit, Sicherungsverwahrung*, Tübingen 2013, S. 13 f. m.w.N. sowie umfassender *K. Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 12 ff., 218 ff.; *C. Jasper*, Religiös und politisch gebundene öffentliche Ämter, 2015, S. 209 ff.

<sup>37</sup> BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 65 f.

<sup>38</sup> S.o. Fn. 3.

## Das Bundesverfassungsgericht und die Politikfinanzierung: Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Organstreitverfahrens

Dr. Heike Merten<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Mit einstimmigem Beschluss hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts am 15. Juli 2015 eine am 12. Juni 2012 eingereichte Organklage der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) gegen den Deutschen Bundestag nach dreijähriger Verfahrensdauer als unzulässig gemäß § 24 BVerfGG verworfen<sup>2</sup>. Die ÖDP hält die Mittelzuweisung an Fraktionen und politische Stiftungen sowie für Abgeordnetenmitarbeiter im Haushalt 2012 für eine verdeckte Finanzierung der im Bundestag vertretenen Parteien und sieht sich in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt.

Soweit sich die ÖDP gegen die Zuweisung von staatlichen Mitteln aufgrund von seit Jahren unveränderten Rechtsgrundlagen richtet, sie also geltend macht, durch den Erlass der Norm in ihren Rechten verletzt zu sein, sind die Anträge gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG verfristet. Daran besteht auch kein Zweifel. Diese Frist soll im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit stellen. Aber im Übrigen reicht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts der Vortrag der ÖDP nicht aus, um die Antragsbefugnis bejahen zu können. Zwar könne das Recht auf Chancengleichheit, und damit ein der ÖDP grundsätzlich zustehendes Recht aus dem Grundgesetz, durch die Zuweisung staatlicher Finanzmittel grundsätzlich betroffen sein. Werden die Finanzmittel jedoch – wie hier – nicht an die Parteien, sondern an Dritte gezahlt, hätte dargelegt werden müssen, dass der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber bereits durch die Bewilligung einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel Vorschub geleistet hat. Dies ist zu hinterfragen.

### II. Zum Sachverhalt

Antragstellerin im Organstreitverfahren ist die 1981 gegründete ÖDP. Sie wendet sich gegen die Zuweisung von Finanzmitteln im Bundeshaushalt des Jah-

res 2012 an die Fraktionen des Bundestages in Höhe von 80,835 Mio. €, an die Bundestagsabgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeitern in Höhe von 151,823 Mio. € sowie an die parteinahen Stiftungen in Höhe von 97,958 Mio. €<sup>3</sup>. Daneben rügt sie das Fehlen eines Bewilligungs- und Kontrollverfahrens, das einen möglichen Missbrauch der staatlichen Zuschüsse durch die Mittelempfänger verhindern soll. Hierdurch sieht sie den Grundsatz der Chancengleichheit im Parteienwettbewerb zum Nachteil der nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt<sup>4</sup>.

### III. Wesentliche Erwägungen des Senats

Nach der Entscheidung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts sind die Anträge im Organstreitverfahren bereits unzulässig<sup>5</sup>.

1. Das Organstreitverfahren ist keine objektive Beanstandungsklage, sondern setzt eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Bundestages als Antragsgegner voraus, die geeignet ist, die Rechtsstellung der ÖDP als Antragstellerin zu beeinträchtigen. Die ÖDP kann sich als politische Partei auf das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG berufen. Dieses Recht ist ein unabdingbares Element des vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Es steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG); daher ist es streng formal zu verstehen und zieht dem Ermessen des Gesetzgebers besonders enge Grenzen. Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen<sup>6</sup>.

„Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit kann durch die Zuweisung staatlicher Finanzmittel betroffen sein: Erfolgt die Zuweisung öffentlicher Mittel unmittelbar an Parteien, wirkt sich dies in jedem Fall auf ihre Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. [...] Erfolgt die Zuweisung hingegen an Dritte, kann davon – auch wenn der Verwendungszweck politische Bezüge aufweist – nicht ohne weiteres ausgegangen werden. [...] In diesen Fällen hat die Antragstellerin im Or-

<sup>1</sup> Die Autorin ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF.

<sup>2</sup> NVwZ 2015, 1361 ff., mit Anmerkung von Ch. Lenz; DVBl. 2015, 1523 ff., mit Anmerkung von H. H. von Arnim.

<sup>3</sup> Bundeshaushaltsgesetz vom 22.12.2011, BGBl. I S. 2938, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2012, BGBl. I S. 2580.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 17.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 56 ff.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 63.

ganstreit darzulegen, dass die Zuweisung der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in ihr Recht auf Chancengleichheit führt.<sup>7</sup>

Werden durch den Haushaltsgesetzgeber zugewiesene Mittel nicht bestimmungsgemäß verwendet, ist zwischen der Bewilligung der Mittel und der Verwendung durch den Zuwendungsempfänger zu unterscheiden. Nicht jede zweckwidrige Verwendung staatlicher Zuschüsse führt dazu, dass der Haushaltsgesetzgeber bereits durch die Bewilligung dieser Mittel das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt hat. Vielmehr muss sie dem Haushaltsgesetzgeber zugerechnet werden können. Davon ist auszugehen, wenn Mittel in einem überhöhten Umfang zur Verfügung gestellt oder unzureichende Vorkehrungen zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung dieser Mittel getroffen werden.

2. Diesen Anforderungen wird nach Auffassung des BVerfG der Vortrag der ÖDP nicht gerecht.

a) In Bezug auf die Bewilligung von 80,835 Mio. € im Haushaltsgesetz 2012 für die Fraktionen des Bundestages habe die ÖDP eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit nicht hinreichend dargelegt.

Dem Vortrag der ÖDP könne nicht entnommen werden, dass die Bewilligung der Fraktionszuschüsse in so übermäßiger Höhe erfolge, dass einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung dadurch Beihilfe geleistet würde<sup>8</sup>. Soweit darauf verwiesen wird, diese hätten sich seit den 1960er Jahren nominal fünfzigfach und real verachtfacht, könne hieraus für sich genommen eine überhöhte Festsetzung der Fraktionszuschüsse im Bundeshaushalt 2012 nicht abgeleitet werden. Das Gericht verlangt vielmehr eine Gegenüberstellung des für die Erfüllung der Fraktionsaufgaben benötigten Finanzbedarfs mit der Höhe der tatsächlich festgesetzten Fraktionszuschüsse, die nicht geliefert wurde. Nichts anderes ergibt sich laut Urteil des BVerfG, soweit die ÖDP stattdessen auf die Ausgaben der Bundestagsfraktionen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, deren Anstieg um 62 % im Jahr 2007 und den insoweit – relativ wie absolut – höheren Aufwand der kleineren Fraktionen im Vergleich zu den beiden großen Fraktionen verweist.

Nach dem Vortrag der ÖDP könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass die im Bundeshaushalt 2012 für die Fraktionen des Bundestages zur Verfügung gestellten Mittel in relevantem Umfang missbräuchlich zum Zweck einer verfassungswidrigen

Parteienfinanzierung verwendet wurden. Die ÖDP beruft sich auf eine Umkehr der Darlegungslast, weil die Betroffenen insoweit „in eigener Sache“ entschieden; dies begründe die Vermutung der Unrichtigkeit der Entscheidungen und indiziere die Gefahr des Missbrauchs. Diese Argumentation bezieht sich auf die Rechtsprechung des Senats zur Wahlgesetzgebung, aus der sich jedoch keine Folgerungen für die Darlegungslast in diesem Verfahren herleiten ließen<sup>9</sup>. Zudem vernachlässige diese Sichtweise, dass nicht der Bundestag, sondern die Fraktionen in eigener Verantwortung über die Verwendung der Mittel entscheiden.

Jedenfalls habe die ÖDP nicht dargelegt, dass der Bundestag einer missbräuchlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet habe. Mit Blick auf die gesetzlichen Vorschriften im Abgeordneten- und Parteiengesetz liege ein erhebliches Kontroll- oder strukturelles Vollzugsdefizit nicht auf der Hand<sup>10</sup>. Der Rechnungshof prüfe zwar – wegen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der Fraktionen – nicht, ob eine Maßnahme politisch erforderlich ist. Er sei jedoch nicht daran gehindert zu prüfen, ob die strikte Zweckbindung der Fraktionsmittel und das Verbot ihrer Verwendung für Parteiaufgaben eingehalten werden.

b) Soweit die ÖDP sich gegen die Ausweisung eines Betrages von 151,823 Mio. € für persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten im Bundeshaushalt 2012 wendet, hat sie laut BVerfG eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit ebenfalls nicht hinreichend dargelegt<sup>11</sup>.

§ 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG begründe zwar lediglich einen Anspruch auf Ersatz des mandatsbedingten Aufwandes. Die hiervon losgelöste Wahrnehmung von Partei- oder Wahlkampfaufgaben durch einen Abgeordnetenmitarbeiter sei nicht ersatzfähig. Insoweit habe die ÖDP aber nicht dargelegt, dass dem Bundestag eine etwaige missbräuchliche Mittelverwendung in einer Weise zugerechnet werden kann, die es rechtfertigt, bereits die Bewilligung dieser Mittel im Bundeshaushalt 2012 als Eingriff in ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb anzusehen.

Soweit die ÖDP auf die Steigerung der Anzahl der Abgeordnetenmitarbeiter insgesamt und insbesondere in den Wahlkreisen sowie auf die Steigerungsra-

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 64-66.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 77.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 82.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 86.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 89.

ten und die Höhe der im Bundeshaushalt 2012 zur Verfügung gestellten Mittel verweise, ließe sich daraus nicht entnehmen, dass die Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter und die Höhe der Mittel einen Umfang erreicht haben, der das erforderliche Maß zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Aufgaben übersteige.

Ob die ÖDP in sonstiger Weise eine missbräuchliche Verwendung der im Bundeshaushalt 2012 für Abgeordnetenmitarbeiter bereitgestellten Mittel hinreichend dargelegt hat, bezeichnet das Gericht als fraglich. Soweit sie sich auf eine Umkehr der Darlegungslast beruft, da es sich bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln für Abgeordnetenmitarbeiter um eine „Entscheidung in eigener Sache“ handele, verweist das Gericht auf die Ausführungen zu den Fraktionsmitteln.

Jedenfalls habe die ÖDP nicht dargelegt, dass der Bundestag einer derartigen missbräuchlichen Verwendung dieser Haushaltsmittel durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle Vorschub geleistet hat. Vor dem Hintergrund der bestehenden gesetzlichen Vorschriften hätte sie darlegen müssen, inwieweit gleichwohl ein Kontrolldefizit auf Seiten des Antragsgegners besteht.

c) Auch im Hinblick auf die Globalzuschüsse an politische Stiftungen – im Haushaltsjahr 2012 in Höhe von 97,958 Mio. € – ließe der Vortrag der ÖDP die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit nicht erkennen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob die Bewilligung von Globalzuschüssen für die parteinahen Stiftungen das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt, bereits im Jahr 1986 verneint (vgl. BVerfGE 73, 1). Aus dem Vorbringen der Antragstellerin erschließe sich nicht, warum eine hiervon abweichende Beurteilung geboten sein soll.

d) Für unzulässig erachtete das BVerfG auch den Antrag, der bei sachgerechter Auslegung darauf abzielt, dem Bundestag die Einrichtung eines bestimmten Bewilligungs- und Kontrollverfahrens vorzuschreiben, das einen möglichen Missbrauch der staatlichen Zuschüsse durch die Mittelempfänger verhindern soll. Die Unzulässigkeit dieses Antrags folge bereits daraus, dass die ÖDP die derzeitige Bewilligungs- und Kontrollpraxis, die sich in ihrer heutigen Form spätestens in den 1990er Jahren herausgebildet hat, jahrelang hingenommen und damit die sechsmo- natige Antragsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG hat verstreichen lassen.

#### IV. Eigene Erwägungen

Nach einer Verfahrensdauer von drei Jahren hat das Bundesverfassungsgericht das gegen die Bewilligung von Haushaltsmitteln an Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen gerichtete Organstreitverfahren für unzulässig erklärt.

Das Bundesverfassungsgericht hat der ÖDP die Antragsbefugnis gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG abgesprochen. Dies gibt Anlass sich der Anforderungen an die Antragsbefugnis im Organstreitverfahren erneut zu vergewissern.

Der Antragsteller muss nach § 64 I BVerfGG geltend machen, dass er durch die Maßnahme oder Unterlassung in seinen ihm vom Grundgesetz übertragenen, also eigenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Nach gerichtlicher Umschreibung muss der Antragsteller die Verletzung oder Gefährdung behaupten oder behaupten können, d.h. sie muss, wie bei der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO, möglich oder nicht „von vornherein ausgeschlossen“<sup>12</sup> und zwischen den Beteiligten in Streit sein.<sup>13</sup> Für die Antragsbefugnis ist eine schlüssige Behauptung des Antragstellers notwendig, dass die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung einer verfassungsrechtlichen Position gegeben ist<sup>14</sup>. Schlüssig ist die Behauptung, wenn die Rechtsverletzung nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint<sup>15</sup>.

Im Detail muss das Recht, auf dessen Verletzung oder Gefährdung sich der Antragsteller beruft, zum generell zulässigen Prüfungsumfang des Organstreitverfahrens gehören und im konkreten Fall dem Antragsteller zu eigenem Recht zustehen. Die organ-schaftliche Rechtsposition muss auf Verfassungsrecht beruhen und ist zu ermitteln. Die Berufung auf objektives Verfassungsrecht reicht nicht aus. Der Organstreit ist keine objektive Beanstandungsklage<sup>16</sup>. Mit Rechten sind allein diejenigen gemeint, die dem Antragsteller zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich sind, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen zu gewährleisten. Es muss

<sup>12</sup> BVerfGE 94, 351 (362 f.); 99, 19 (28); 104, 14 (19); 104, 310 (325); 108, 251 (271 f.); 118, 277 (317); 134, 141 (194).

<sup>13</sup> Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ Bethge (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, 47. EL August 2015, § 64 Rn. 59 ff.; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Auflage 2015, Rn. 94 f.

<sup>14</sup> BVerfGE 102, 224 (231 f.).

<sup>15</sup> BVerfGE 93, 195 (203); 102, 224 (232); 117, 359 (366).

<sup>16</sup> BVerfGE 73, 1 (29); 80, 188 (212); 104, 151 (194); 126, 55 (68); Pietzcker, in: FS 50 Jahre BVerfG I, 2001, S. 603.

eine eigne Rechtsposition des Antragstellers in Rede stehen<sup>17</sup>. Eigene Rechte des Parlamentes stehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht in Frage, wenn die Missachtung grundrechtlicher Gesetzesvorbehalte (Parlamentsvorbehalt, Wesentlichkeitstheorie) durch die Exekutive gerügt wird<sup>18</sup>.

Die Geltendmachung der potentiellen Verletzung oder der unmittelbaren Gefährdung von Rechten ist für die Zulässigkeit existenziell. Geltendmachung bedeutet dabei einen plausiblen bzw. vertretbaren Vortrag der Möglichkeit der Rechtsbeeinträchtigung. Die Möglichkeit, also das nicht außerhalb des wahrscheinlichen Stehende, bezieht sich nur auf die Rechtsbeeinträchtigung (Verletzung oder Gefährdung). Verletzung bedeutet die akute oder existente Beeinträchtigung der Rechte des Antragstellers. Gefährdung bedeutet das Bestehen einer Rechtsverletzung. Mit der Gefährdung wird ein Element vorverlagerten Rechtsschutzes verwirklicht<sup>19</sup>. Die tatsächliche Beeinträchtigung des rügefähigen Rechts ist auf alle Fälle eine Frage der Begründetheit der Organklage<sup>20</sup>.

Diese Anforderungen an die Antragsbefugnis im Organstreitverfahren hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen klar umrissen und Maßstäbe entwickelt. Auf diese Maßstäbe verweist die hier in Rede stehende Politikfinanzungsentscheidung konsequenterweise gleich zu Beginn seiner Erwägungen<sup>21</sup>. Das Gericht sieht im zu prüfenden Fall diese Maßstäbe durch die gestellten Anträge als nicht erfüllt an.

Die Mittelbewilligungen durch den Haushaltsgesetzgeber seien zwar grundsätzlich geeignet das Recht der ÖDP auf politische Chancengleichheit zu verletzen<sup>22</sup>. Die behauptete Verletzung der Chancengleichheit führe aber *nicht ohne weiteres* zu einem *Eingriff*, insb. dann, wenn die Mittel rechtlich und tatsächlich Institutionen zufließen, die von den politischen Parteien unabhängig sind. In diesen Fällen, und nur um diese Fälle ging es, habe „der Antragsteller im Organstreit darzulegen, dass die Zuweisungen der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in sein Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG führt“<sup>23</sup>.

Hier stellt sich, bei Berücksichtigung des oben Dargestellten, die Frage, ob die Anforderungen an die Zulässigkeit damit nicht zu weitgehend sind und nicht vielmehr eine Gefährdung des verfassungsrechtlich geschützten Rechtes der Chancengleichheit, entsprechend der selbst entwickelten Maßstäbe, für die Zulässigkeit des Organstreitverfahrens hätte genügen müssen.

In der Tat, ein bloßes „Behaupten“ einer Rechtsverletzung reicht nicht, es müssen vielmehr Tatsachen mitgeteilt werden, die eine Rechtsverletzung möglich erscheinen lassen. Dass der Vortrag der ÖDP diesen Anforderungen nicht genügt, ergibt sich jedoch so nicht aus der Beschlussbegründung des Bundesverfassungsgerichtes. Vielmehr lassen die Ausführungen erkennen, dass statt der bloßen Möglichkeit die Frage einer tatsächlich eingetretenen Rechtsverletzung geprüft wurde. Das Bundesverfassungsgericht überstrapaziert damit die von ihm selbst entwickelten Anforderungen an die Darlegungslast eines Antragstellers im Organstreitverfahren.

Im Detail werden Voraussetzungen und Grenzen des Rechts auf politische Chancengleichheit herausgearbeitet und als zumindest möglicherweise betroffenes Recht der ÖDP, sowohl bezogen auf die Fraktions-, die Stiftungs- als auch die Abgeordnetenmitarbeiterfinanzierung anerkannt. Die ÖDP scheitert vor dem Bundesverfassungsgericht also nicht, weil ihr grundsätzlich kein verteidigungsfähiges Recht zustünde. Lediglich den seitens des Bundesverfassungsgerichtes nunmehr verschärften Anforderungen an die Darlegungslast bezüglich eines tatsächlich vorliegenden Eingriffs<sup>24</sup> in dieses Recht konnte die ÖDP nicht gerecht werden; hätte auch sonst keine Partei gerecht werden können. Hier sei etwa verwiesen auf die der Beschlussbegründung offensichtlich zugrundeliegende Vorstellung, eine (zudem nicht parlamentarisch vertretene Partei) könne den zur Erfüllung der Fraktionsaufgaben benötigten Finanzbedarf ohne weiteres ermitteln und mit der Höhe der tatsächlich festgesetzten Fraktionszuschüsse ins Verhältnis setzen.<sup>25</sup> Bezogen auf die Finanzierung der Abgeordnetenmitarbeiter in den Wahlkreisen verlangt das Bundesverfassungsgericht offensichtlich eine rechnerische Aufschlüsselung, ob und in welchem Umfang eine „Alimentation“ des parteipolitischen Engagements statt einer Finanzierung der parlamentarischen Arbeit des Abgeordneten stattfindet.<sup>26</sup> Weniger auffällig, gleich-

<sup>17</sup> Voßkuhle, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 93 I Nr. 1 Rn. 109.

<sup>18</sup> BVerfGE 68, 1 (69 ff.); 73, 1 (29).

<sup>19</sup> Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 II Rn. 34.

<sup>20</sup> Löwer, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 21.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 58.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 64.

<sup>23</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 66.

<sup>24</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 66 und 69.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 78.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 100.

wohl in dieselbe Richtung weist auch die Beschlussbegründung zu der Globalfinanzierung parteinaher Stiftungen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt der Sache nach eine durch Zahlen, Daten und Fakten untermauerte Darlegung, dass sich die „inhaltliche Ausrichtung der Arbeit der politischen Stiftungen“ derart verändert hat, dass eine von dem früheren sog. Stiftungsurteil<sup>27</sup> abweichende Beurteilung „geboten“ sei.<sup>28</sup> In der umfangreichen Klageschrift und den vier Ergänzungsschriftsätzen hat die ÖDP natürlich auch Tatsachen vorgetragen<sup>29</sup>. Nicht vorgetragen hat die ÖDP eine konkrete Berechnung, wie hoch der finanzielle Bedarf der parteinahen Stiftungen zur Erfüllung der ihnen zgedachten Aufgaben ist und inwieweit die konkret gewährten Globalzuschüsse diesen Bedarf übersteigen. Eine derartige Berechnung kann, wenn überhaupt nur eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft liefern. Es überrascht, dass die von der ÖDP vorgenommenen Darlegung des Nutzens, den die jeweiligen Parteien aus der Arbeit einer ihr verbundenen politischen Stiftung zieht, nicht ausreichen soll, um wenigstens die Hürde der Zulässigkeit des Organstreitverfahrens zu überspringen.

Schaut man sich unter dem Gesichtspunkt der Antragsbefugnis die im Urteil auch erwähnte sog. Stiftungsentscheidung einmal näher an, so findet man doch Überraschendes. Die Zulässigkeit ist, obwohl auch hier über die Mittelzuweisung im Haushaltsgesetz an rechtlich und tatsächlich von den politischen Parteien unabhängige Institutionen im Organstreitverfahren wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gestritten wurde, kurz und prägnant mit folgendem Satz bejaht: In diesem Recht auf Gleichbehandlung kann die Antragstellerin verletzt sein, wenn es sich – wie sie behauptet – bei den im Haushaltsplan für das Haushaltsgesetz 1983 ausgewiesenen „Globalzuschüssen zur gesellschaftlichen und politischen Bildungsarbeit“ um eine verkappte Parteienfinanzierung handelt<sup>30</sup>. In der Begründetheit prüft das Bundesverfassungsgericht dann im Folgenden, ob die Mittelzuweisung im Haushaltsgesetz tatsächlich zu einer Verletzung der Chancengleichheit führt. Im Ergebnis wurden Einzelfälle ausgemacht, in denen die parteinahen Stiftungen dem „verfassungsrechtlichen Leitbild“ nicht entsprochen haben. Diese Einzelfälle rechtfertigten aber nicht die An-

nahme, dass es sich um eine verkappte Parteienfinanzierung handele. Im Ergebnis wurde das Organstreitverfahren einstimmig für unbegründet erklärt und dem praktizierten Verfahren der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen der Rücken gestärkt. Auch der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes<sup>31</sup> hat das Organstreitverfahren der Partei DIE LINKE wegen der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen im Saarland für zulässig erachtet, weil schon nur durch die staatliche Finanzierung der anderen Stiftungen und trotz des Trennungsgebotes nicht von vornherein auszuschließen sei, dass DIE LINKE in ihrem geltenden Recht auf Chancengleichheit aus Art. 63 Abs. 1, 60 Abs. 1 SVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG verletzt sei.<sup>32</sup> Im Ergebnis wurde auch dieses Organstreitverfahren für unbegründet erklärt und dem im Saarland praktizierten, zugegebenermaßen recht eigenwilligen, System der staatlichen Förderung parteinaher Landesstiftungen damit die Verfassungsmäßigkeit bescheinigt.

Mit dem Beschluss im Politikfinanzierungsverfahren ist es dem Bundesverfassungsgericht gerade nicht gelungen, dem zweifellos notwendigen staatlichen Politikfinanzierungssystem den Rücken zu stärken. Das Organstreitverfahren für unzulässig zu erklären, lässt viele Fragen offen und führt eben nicht zu einer inhaltlichen Klarstellung. Das Bundesverfassungsgericht nutzt aber in der umfangreichen Begründung der Unzulässigkeit die Chance, das Verhältnis der politischen Institutionen neben den politischen Parteien etwas realitätsnaher einzustufen. Es gesteht der ÖDP zu, „dass das Handeln der einzelnen Bundestagsfraktionen mit den jeweiligen Parteien verbunden wird, in deren Bewertung einfließt und sich damit auf die Wahlchancen der im Wettbewerb stehenden Parteien auswirken kann. Dies ist jedoch Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht.“<sup>33</sup> Auch im Hinblick auf die Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkreis gesteht das Bundesverfassungsgericht der ÖDP zu, dass sich die Tätigkeit dabei auch auf die Wahlchancen der Partei auswirken, der der Abgeordnete angehört. Auch das sei Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie verstehe<sup>34</sup>. Durch den ausführlichen Verweis auf das Stiftungsurteil, in dem das Bundesverfassungsgericht schon 1986 konstatiert, dass unbeschadet der Abgrenzbar-

<sup>27</sup> BVerfGE 73, 1 ff.

<sup>28</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 107.

<sup>29</sup> Die Klageschrift und alle Ergänzungsschriftsätze sind online unter [www.oedp.de/aktuelles/aktionen/verdeckte-parteienfinanzierung/](http://www.oedp.de/aktuelles/aktionen/verdeckte-parteienfinanzierung/) verfügbar, zuletzt abgerufen am 29.02.2016.

<sup>30</sup> BVerfG, Urteil vom 14.07.1986 – 2 BvE 5/83, juris Rn. 99; BVerfGE 71, 1 (29).

<sup>31</sup> VerfGH Saarland, Urteil vom 16.04.2013 – Lv 15/11.

<sup>32</sup> VerfGH Saarland, Urteil vom 16.04.2013 – Lv 15/11, B I. 3b.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 76.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 93 mit Verweis auf R. 76.

keit der Tätigkeit der Stiftungen von derjenigen der Partei, nicht zu verkennen sei, dass ihre Arbeit der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugutekommt<sup>35</sup>. Von einer Nützlichkeit der Stiftungen für die Parteien<sup>36</sup> geht das Bundesverfassungsgericht mithin schon 1986 aus, toleriert dies aber, solange alle wesentlichen Grundströmungen berücksichtigt werden.

Das bringt die Dinge genau auf den Punkt und zeigt realistisch die institutionelle Vermischung der politischen Parteien auf der einen Seite und der vom Bundesverfassungsgericht jetzt als „Dritte“ bezeichneten Institutionen auf der anderen Seite.

## V. Fazit

Das Bundesverfassungsgericht nimmt sich im Politikfinanzungsbeschluss zurück und sieht keinen Raum für eine inhaltliche Prüfung. Gleichzeitig bereitet der Beschluss mit dem Hinweis auf die Auswirkungen der „parteiunabhängigen“ politischen Institutionen auf den Wettbewerb der Parteien dem parlamentarischen Gesetzgeber den Weg zu einer umfassenden gesetzlichen Neujustierung der staatlichen Politikfinanzierung. Die am 17. Dezember 2015 beschlossene jüngste Änderung des Parteiengesetzes, die sich erneut lediglich auf den Finanzierungsteil fokussiert, lässt allerdings wenig Hoffnung, dass die im Bundestag vertretenen Parteien die Chance ergreifen und gesetzgeberisch tätig werden. Das Dilemma liegt sicherlich auch im fehlenden Korrekturverlangen durch die obersten Gerichte und die fehlende Gesetzgebungsinitiative. Angehen ließe sich die Auflösung dieses Dilemmas durch die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission. Als Muster könnte hier die vom Bundespräsidenten gemäß § 18 Abs. 6 PartG einzu berufende Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung dienen. Die letzte Expertenkommission hat ihren Bericht im Jahre 2001 vorgelegt<sup>37</sup> und damit wesentlich zu einer offenen Debatte über die Reformierung des Systems der Parteienfinanzierung beigetragen.

Eine unabhängige Expertenkommission zu Fragen der staatlichen Politikfinanzierung, eingesetzt durch den Bundespräsidenten, hätte die Möglichkeit mit parteipolitischer Neutralität das System der staatlichen Politikfinanzierung zu hinterfragen. Das derzeitige System ist wesentlich von den Zwängen, der vom Bundesverfassungsgericht in seiner letzten großen Entscheidung zur Parteienfinanzierung im Jahre 1992<sup>38</sup> entwickelten, absoluten Obergrenze der staatlichen Mittel an die Parteien geprägt. Das ausdrückliche Zugeständnis des Bundesverfassungsgerichts im Politikfinanzungsbeschluss bezüglich der Auswirkungen von staatlichen Zuwendungen an politische Institutionen, wie beispielsweise Fraktionen, auf die Wettbewerbslage der politischen Parteien, gibt Anlass über die zweifellos notwendige staatliche Politikfinanzierung nachzudenken. Letztlich wäre dies ein wichtiger Beitrag zur Anerkennung der überaus wichtigen Tätigkeit dieser Institutionen im Dienste unserer Demokratie.

<sup>35</sup> BVerfGE 73, 1 (37).

<sup>36</sup> Siehe zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Thematik Adams, Parteienfinanzierung in Deutschland, 2005, S. 408, insb. 414; Geerlings, Verfassungsrechtliche- und Verwaltungsrechtliche Probleme der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 166 ff.; ders. Die Finanzierung parteinaher Stiftungen im Lichte der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, ZParl 2003, 768 (775); Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 20 ff.; Kretschmar/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, 41 ff.; Born, Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 80 ff.

<sup>37</sup> Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung, 2001.

<sup>38</sup> BVerfGE 85, 264 (288 ff.).

## „Aufgespießt“

### Griechenland-Hilfe im Bundestag: DIE LINKE und ihre Anhängerschaft

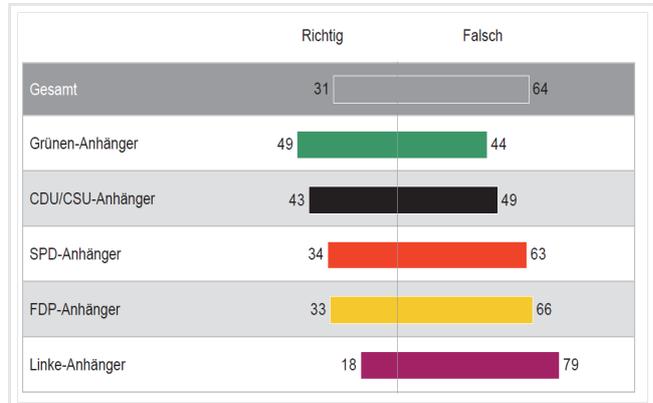
Dr. Andreas Wimmel<sup>1</sup>

Noch zu Zeiten der christlich-liberalen Koalition be- anstandete der Fraktionsvorsitzende der Linkspartei, Gregor Gysi, in einer der unzähligen Bundestagsdebatten zur Finanz- und Staatsschuldenkrise in der Eurozone die Reihenfolge der Rednerliste. Nach der Bundeskanzlerin sollte eigentlich ein echter Vertreter der parlamentarischen Opposition sprechen, und nicht jemand, der zwar die Bundesregierung lautstark kritisiert, aber am Ende dennoch seiner Fraktion empfiehlt, ihren Vorlagen zuzustimmen.<sup>2</sup> Diese Einlassung war als Seitenhieb insbesondere auf die SPD zu verstehen, die – damals noch aus der Opposition heraus – die auf europäischer Ebene vereinbarten „Euro-Rettungsmaßnahmen“ trotz erheblicher Zweifel an deren wirtschaftspolitischer Ausrichtung ganz überwiegend mitgetragen hatte. Die Linkspartei hingegen ließ ihren Worten stets Taten folgen und hatte bis dato alle von der Regierung zur Abstimmung gestellten Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone geschlossen abgelehnt.<sup>3</sup>

Diese Blockadehaltung der Linken war anfangs ganz im Sinne ihrer Anhängerschaft. Kurz nachdem der Bundestag im Mai 2010 die ersten Finanzhilfen für Griechenland beschlossen hatte, beurteilten laut einer repräsentativen Umfrage von *infratest dimap* 79 Prozent der Linke-Anhänger die deutschen Bürgschaften zum Schutz des Euro als falsch und nur 18 Prozent als richtig. Damit war die Ablehnung im direkten Vergleich zu den Anhängern der anderen Parteien eindeutig am größten, stärker noch als unter den FDP-Anhängern mit einer Ablehnungsquote von 66 Prozent. Das Abstimmungsverhalten der Fraktion der Linken stand also zunächst ganz im Einklang mit der Basis – im Gegensatz zu den anderen Parteien, die die Euro-Rettungspolitik im Bundestag unterstützt bzw. sich enthalten hatten: Allein unter den Anhängern der Grünen hielt eine knappe Mehrheit eine finanzielle Beteiligung an den Stabilisierungsmaßnahmen für richtig, während sich nur 43 Prozent der

CDU/CSU-Anhänger und gerade einmal 34 Prozent der SPD-Anhänger dafür aussprachen (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Griechenland-Hilfe und Partei-Anhänger im Juni 2010



**Quelle:** Infratest dimap, ARD-DeutschlandTREND, Juni 2010, <http://tinyurl.com/o7bjma4> (Abruf am 21.07.2015). Basis: 1.500 Befragte; Erhebungszeitraum: 25.-26.05.2010. Frage: Das Schutzpaket für die europäische Gemeinschaftswährung umfasst rund 750 Milliarden Euro. Deutschland wird sich daran mit Bürgschaften von bis zu 123 Milliarden beteiligen. Finden Sie diese Entscheidung richtig oder falsch?

#### Debatte zur Verlängerung der Griechenland-Hilfe

Nach Bildung der Großen Koalition im Dezember 2013 bekleidete Gysi tatsächlich die Rolle des Oppositionsführers im Bundestag und seine Kritik an der Euro-Rettungspolitik war eher lauter als leiser geworden. In der Debatte über die Verlängerung der Griechenland-Hilfen am 17. Juli 2015 warf er Finanzminister Schäuble vor, die „europäische Idee zu zerstören“. Die Politik der Bundesregierung sei „unsozial, undemokratisch und antieuropäisch“. Die Aufnahme von Verhandlungen könne seine Fraktion nicht unterstützen, weil allein die Bedingungen dafür schon unerträglich seien.<sup>4</sup> Die stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Sahra Wagenknecht, fand noch deutlichere Worte: Das geplante Reformpaket verlängere nur die „rabiante Kürzungspolitik der letzten fünf Jahre, die schon ein Viertel der griechischen Wirtschaftsleistung zerstört hat, die das Land in Rekordarbeitslosigkeit, in Armut und in wirkliches Elend getrieben“ habe.<sup>5</sup> Die Linkspartei hat also bis heute an ihrer Frontalopposition gegenüber der Europapolitik der Bundesregierung festgehalten und dementsprechend wieder als einzige Fraktion mit

<sup>1</sup> Der Autor ist Universitätsassistent am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck.

<sup>2</sup> Gregor Gysi, in: Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll 17/135 vom 26.10.2011, S. 15963 A.

<sup>3</sup> Vgl. Andreas Wimmel, Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips? In: *integration* 01/2012, S. 19-34.

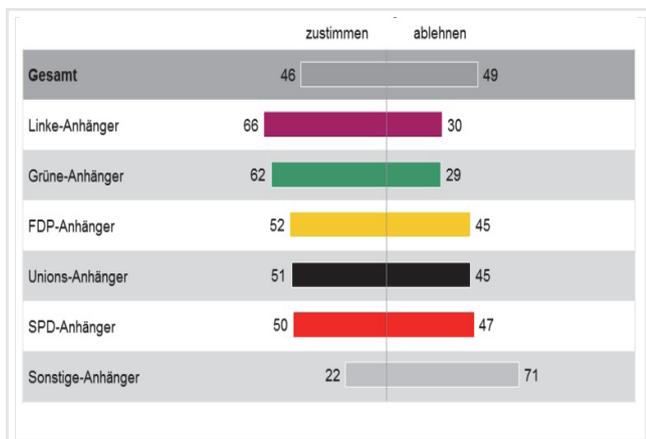
<sup>4</sup> Gregor Gysi, in: Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll 18/117 vom 17.07.2015, S. 11355 B, 11356 A, 11357 A.

<sup>5</sup> Sahra Wagenknecht, in: Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll 18/117 vom 17.07.2015, S. 11368 B.

großer Mehrheit gegen eine Fortsetzung der Griechenland-Hilfen gestimmt.<sup>6</sup>

Diese scharfe Ablehnung der Linken steht in Kontrast zu einem Meinungsumschwung in der eigenen Anhängerschaft, der selbst abgeklärte Demoskopien überraschen dürfte. Wenige Tage vor der Abstimmung über ein erneutes Griechenland-Hilfspaket wiederholte *infratest dimap* seine Umfrage zu den Einstellungen der Parteianhänger für den ARD-DeutschlandTREND. Diesmal sprachen sich 66 Prozent der Anhänger der Linken *dafür* aus, dass der Bundestag der Aufnahme von Verhandlungen unter den gegebenen Bedingungen zustimmen sollte, während nur 30 Prozent für eine Ablehnung plädierten. Das Stimmungsbild an der Linken-Basis hatte sich also im Laufe der fünf Krisenjahre ins Gegenteil gewendet, so dass die Unterstützung nun größer war als unter den Anhängern der anderen Parteien, die im Bundestag mehrheitlich der Wiederaufnahme von Verhandlungen zugestimmt haben. Während immerhin noch 62 Prozent der Grünen-Anhänger ihre Partei unterstützten, lag die Zustimmungquote bei den Unions-Anhängern (51 Prozent) und den SPD-Anhängern (50 Prozent) deutlich darunter (s. Abb. 2).

**Abb. 2: Griechenland-Hilfe und Partei-Anhänger im Juli 2015**



**Quelle:** Infratest dimap, ARD-DeutschlandTREND, Juli 2015, <http://tinyurl.com/ovw5dow> (Abruf am 21.07.2015). Basis: 1.029 Befragte; Erhebungszeitraum: 13.-15.07.2015. Frage: In der griechischen Schuldenkrise haben sich die Euro-Länder mit Griechenland auf Verhandlungen über ein drittes Hilfspaket über 86 Milliarden Euro geeinigt. Im Gegenzug soll Griechenland ein umfangreiches Spar- und Reformpaket akzeptieren. Was meinen Sie: Sollte der Bundestag am Freitag Verhandlungen über ein drittes Hilfspaket zustimmen oder sollte der Bundestag dies ablehnen?

<sup>6</sup> Ergebnis der namentlichen Abstimmung: CDU/CSU (Ja: 241, Nein: 60, Enthaltung: 5), SPD (175/4/0), Bündnis 90/Die Grünen (23/2/33), Die Linke (0/53/2); vgl. Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll 18/117 vom 17.07.2015, S. 11388 D-11391 C.

### Spaltung zwischen Linkspartei und Anhängerschaft

Während die Linkspartei zu Beginn der Euro-Krise die Meinungen ihrer Unterstützer somit am besten repräsentiert hat, ist der Graben zur eigenen Anhängerschaft nun breiter als bei den anderen im Bundestag vertretenen Parteien, obwohl keine der Fraktionen ihr Abstimmungsverhalten grundlegend verändert hat. Dieser Trend ist für eine Partei, die eigentlich über eine Wählerschaft mit relativ stabilen sozial- und wirtschaftspolitischen Einstellungen verfügt, durchaus erklärungsbedürftig. Ganz offensichtlich wollten sich die Linke-Anhänger solidarisch zeigen gegenüber einer Syriza-Regierung, die die Bedingungen zur Aufnahme von Verhandlungen schlussendlich akzeptiert hatte (um nicht zu sagen: akzeptieren musste), während die Parteieliten ihr Votum vorrangig als Kritik an der Verhandlungsführung der Bundesregierung und den „aufoktroierten“ Spar- und Reformauflagen verstanden wissen wollen.<sup>7</sup> Vielleicht sehen die Linke-Anhänger die Griechenland-Krise aber auch einfach pragmatischer als die Parteiführung – wenn der Bundestag zustimmt, fließen die Milliardenkredite weiter, die Banken öffnen wieder, ein Staatsbankrott scheint vorerst abgewendet.

Natürlich ließe sich einwenden, das Abstimmungsverhalten der Linkspartei sei für den Beschluss sowieso irrelevant gewesen, weil vorher abzusehen war, dass der Antrag mit den Stimmen der beiden großen Regierungsfractionen aus CDU/CSU und SPD angenommen werden würde. Deswegen konnte die Linke im Stile einer Protestpartei mit Nein stimmen, was sie möglicherweise nicht getan hätte, wenn ihre Unterstützung für die Wiederaufnahme von Verhandlungen notwendig gewesen wäre. Mit einer solchen Unterstellung würde man der Linkspartei nicht gerecht werden: Dass die Parteiführung sehr genau abwägt, wie sie sich in der Griechenland-Frage positioniert, zeigte sich in der vorherigen Entscheidung über die Verlängerung des zweiten Hilfsprogramms am 27. Februar 2015, als die Abgeordneten aus Solidarität zur neu gewählten Syriza-Regierung erstmalig zugestimmt hatten.<sup>8</sup> Diese Neuausrichtung war innerparteilich höchst umstritten, weil sie fälschlicherweise als Billigung der rigiden Austeritätspolitik

<sup>7</sup> Vgl. Dietmar Bartsch, Die Kanzlerin heißt Schäuble. In: WeltTrends 106, August/September 2015, S. 94-95.

<sup>8</sup> In der Abstimmung votierten 41 Abgeordnete der Linken mit Ja, drei mit Nein und zehn enthielten sich (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/89 vom 27.02.2015, S. 8436 D); siehe dazu auch Constanze von Bullion, Die leidige Solidarität. Das Hilfsprogramm stellt die Linke vor mehr als ein Dilemma, in: Süddeutsche Zeitung, 25.02.2015, S. 5.

hätte gelesen werden können.<sup>9</sup> Blanker Opportunismus kann als Grund für die Spaltung zwischen Linkspartei und ihrer Anhängerschaft also sicher nicht ins Feld geführt werden.

Vielmehr scheint sich ganz allgemein die Deutung und Bewertung der Euro-Rettungspolitik im linken Lager gewandelt zu haben: Während zuerst die Auffassung vorherrschte, die Milliardenkredite zur Stabilisierung der Eurozone dienten lediglich der deutschen Exportwirtschaft und dem globalen Finanzkapitalismus, wird die Causa Griechenland-Rettung heute vermehrt als Projekt *gegen* die Interessen des liberal-konservativen Establishment interpretiert.<sup>10</sup> Die schärfsten Gegner weiterer Finanzhilfen finden sich mittlerweile nicht mehr im linksalternativen Milieu, sondern in den bürgerlichen Schichten, die sich nicht länger bereit zeigen, deutsches Steuergeld ohne Aussicht auf Rückzahlung in ein Land zu transferieren, dessen Regierung sozialistischen Ideologien nachhängt und deswegen Reformauflagen verschleppt. Griechenland wird zu einer Last, der man sich gern entledigen würde und inzwischen wohl auch könnte, weil die Stabilität des Euro auch bei einem Ausscheiden aus der Währungsunion nicht mehr ernsthaft gefährdet wäre.<sup>11</sup> In der letzten Abstimmung über die Bedingungen für die Gewährung des dritten Hilfsprogramms votierten bereits 63 Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion gegen den Kurs der Bundeskanzlerin, viele andere brachten in persönlichen Erklärungen zum Ausdruck, dass sie nur unter größten Vorbehalten zugestimmt haben.<sup>12</sup> In dieser politischen Gemengelage wird ein Ja zu weiteren Hilfsmaßnahmen fast schon zu einer Protesthaltung gegen nationalistisches Denken und hegemoniale Ausgrenzung in einem vereinten Europa.

### Grexit versus europäische Solidarität

Der technokratische Streit um diverse finanz- und wirtschaftspolitische Lösungskonzepte ist in der Griechenland-Debatte vielfach abgelöst worden

durch die Gegenüberstellung von „Grexit“ bzw. der Verarmung der griechischen Bevölkerung innerhalb der Eurozone versus europäische Solidarität durch die Gewährung weiterer Milliardenkredite.<sup>13</sup> Vor diese Alternative gestellt, hat sich eine deutliche Mehrheit der Linke-Anhänger für die zweite Option ausgesprochen, *obwohl* ein drittes Hilfsprogramm erneut mit schmerzhaften Sparauflagen und Strukturformen verbunden sein wird. Offenkundig hat man im linken Spektrum durchschaut, dass sich die wahren Beweggründe für die Griechenland-Rettung verschoben haben: Seit immer deutlicher zu Tage tritt, dass die Hilfsprogramme nicht mehr zwingend notwendig sind, um den Kurs des Euro zu stabilisieren, sinkt die Unterstützung für weitere Finanzhilfen in vielen Mitgliedstaaten der Eurozone, da sich diese nicht mehr mit nationalen Wirtschaftsinteressen begründen lassen.<sup>14</sup> Stattdessen kann es den verbliebenen Befürwortern, zu denen vor allem die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Präsident zählen, wohl nur noch um die Vermeidung eines ersten wirklich schweren Kollateralschadens am europäischen Integrationsprojekt gehen, möglicherweise eben doch „um jeden Preis“.<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund klärt sich der Meinungsumschwung im linken Lager langsam auf. Die Griechenland-Rettung steht längst nicht mehr unter dem Primat rationaler ökonomischer Interessen der Geldgeber – mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurden Vorkehrungen geschaffen, um die Eurozone unabhängig von der Situation in Griechenland zu stabilisieren, und kein ernstzunehmender Ökonom glaubt mehr an eine Tilgung der Milliardenkredite. Mehr noch: trotz aller Einsparungen und Investitionen bestehen größte Zweifel, ob die griechische Wirtschaft im Euro jemals wieder so wettbewerbsfähig werden kann, um auf die interna-

<sup>9</sup> Vgl. Dominic Heilig, Der Funke, der überspringen muss. Die Linke und Griechenland. In: WeltTrends 102, April 2015, S. 74-75.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Andreas Nölke, Abschied vom Euro? Europas Linke nach der Griechenlandkrise. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, September 2015, S. 68-76.

<sup>11</sup> So die Einschätzung vieler liberaler Ökonomen, vgl. etwa Hans-Werner Sinn, Die griechische Tragödie, ifo Schnelldienst vom 29.05.2015, [http://www.cesifo-group.de/DocDL/SD\\_Mai\\_2015\\_Sonderausgabe\\_1.pdf](http://www.cesifo-group.de/DocDL/SD_Mai_2015_Sonderausgabe_1.pdf)

<sup>12</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bundestag stimmt Hilfspaket für Griechenland zu. 63 Unionsabgeordnete dagegen, 20.08.2015, S. 1.

<sup>13</sup> Vgl. Steffen Vogel, Grexit: Das Scheitern der europäischen Idee. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Juni 2015, S. 9-12, sowie die Kommentierungen vor der Entscheidung im Bundestag, z.B. Ulrich Schäfer, Grexit. Schäubles Plan, in: Süddeutsche Zeitung, 17.07.2015, S. 4

<sup>14</sup> Vor allem einige Regierungen osteuropäischer Euro-Länder, die die Vor- und Nachteile der EU und des Euro sehr viel pragmatischer abwägen, lehnten eine Verlängerung der Griechenlandhilfe zunächst ab; vgl. Karl-Peter Schwarz, Was die Slowaken schon lange wussten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.07.2015, S. 3.

<sup>15</sup> In der Aussprache zur Situation nach dem Auslaufen des Finanzhilfeprogramms für Griechenland sagte Kanzlerin Merkel: „Ein guter Europäer ist nicht der, der eine Einigung um jeden Preis sucht“, in: Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll 18/114 vom 01.07.2015, S. 10956 D; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Merkel gegen „Einigung um jeden Preis“ mit Griechenland, 02.07.2015, S. 1.

tionalen Finanzmärkte zurückzukehren.<sup>16</sup> Jede Verlängerung von Hilfsprogrammen wird dann zu einem Schritt in Richtung einer dauerhaften Transferunion, die ein Gegengewicht darstellen könnte zum systemisch bedingten Wettbewerbsdruck in der Wirtschafts- und Währungsunion, der den Mitgliedstaaten strikte Haushaltsdisziplin abverlangt. Der Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Clemens Fuest, hat sogar schon eine Sondersteuer für Athen ins Gespräch gebracht, um die Kosten der Hilfsprogramme nicht durch die ständige Verlängerung von Schuldenlaufzeiten zu verschleiern, sondern für jeden Bürger direkt spürbar werden zu lassen.<sup>17</sup>

Zugespitzt formuliert: Die Konsequenzen weiterer Finanzhilfen, um Griechenland aus rein politisch-ideologischen Gründen einen Verbleib in der Eurozone zu ermöglichen, entsprechen paradoxerweise den Leitlinien linker Europaprogrammatik: Zur Bekämpfung der „umfassenden neoliberalen Ausrichtung“ der EU fordert die Linke „Solidarität statt brutalem Wettbewerb“ mittels einer „Europäischen Ausgleichsunion“, die Euro-Staaten auf das Ziel ausgeglichener Handelsströme verpflichtet.<sup>18</sup> Die Idee eines Euro-Länderfinanzausgleichs, um innerhalb eines Währungssystems trotz gravierender Unterschiede in der volkswirtschaftlichen Produktivität seiner Mitgliedstaaten zumindest vergleichbare Lebensbedingungen und Sozialstandards zu gewährleisten, war also bereits im Programm der Linken zur Bundestagswahl 2013 angelegt. Die Anhängerschaft der Linken hat diesen Nexus inzwischen offenbar erkannt – ob und wann die Linkspartei ihre Positionierung gegenüber der Griechenland-Rettungspolitik anpassen wird, werden die kommenden Monate und Jahre zeigen.

---

<sup>16</sup> So die Analyse des Internationalen Währungsfonds (IWF), vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Währungsfonds hält Athens Schulden für untragbar, 16.07.2015, S. 17.

<sup>17</sup> Vgl. Clemens Fuest, Eine Sondersteuer für Athen. Das gebietet die Ehrlichkeit gegenüber den Bürgern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.07.2015, S. 17.

<sup>18</sup> Vgl. Wahlprogramm der Partei DIE LINKE zur Bundestagswahl 2013, S. 49; <http://tinyurl.com/l843s53> (Abruf am 24.07.2015).

## **Bundesverfassungsgericht im Parteienstaat Deutschland: ein kurzer Kommentar aus chinesischer Sicht**

**Dr. Mai Cheng<sup>1</sup>**

### **A. Anlass der Überlegungen**

Das deutsche Bundesverfassungsgericht genießt ohne Zweifel ein hohes Ansehen, nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland – auch in China. Aber das Zustandekommen dieser verfassungsrechtlichen Besonderheit lässt sich aus meiner Sicht nicht mit einer „selbstverständlichen Entwicklung“ oder als notwendige Folge der Anwendung von Logik oder Theorie erklären. Viele andere Staaten haben auch eine Sonderverfassungsgerichtsbarkeit errichtet, um die Verfassungsmäßigkeit des politischen Lebens zu sichern. Jedoch ist die Arbeit der Verfassungsgerichte mitunter von einer großen Zurückhaltung geprägt, wie in Süd-Korea und Japan, manchmal von einem engen Verhältnis zur Regierung und einer Entfremdung von den Bürgern, womit es sich geradezu in Widerspruch setzt zu seiner eigentlich vorgesehenen Rolle als ausgleichendes Gewicht gegen die anderen Staatsgewalten, um nicht zu sagen: zu der eines Hüters der Verfassung.

In der heutigen Zeit ist, zumindest den Verfassungsrechtlern aller Länder, die theoretische Bedeutung von Verfassungsgerichtsbarkeit schon wohlbekannt. Dann müssten Misserfolge dabei, funktionierende Verfassungsgerichtsbarkeiten zu etablieren, auf praktische Ursachen zurückzuführen sein. Eine Rolle mag hierbei spielen, dass im Rahmen der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse das Verfassungsgericht nur ein Akteur neben anderen ist, die dessen zu erwartenden Einfluss maßgeblich mitbestimmen.

Deshalb stellt sich die Frage, ob es neben den theoretischen Argumenten noch andere praktische, gesellschaftliche oder historische Ursachen für den Erfolg des deutschen Bundesverfassungsgerichts gibt. Meiner Ansicht nach haben im Zusammenhang mit dem starken Parteienstaat in Deutschland, in dem die Parteien die wichtigsten Akteure auf der politischen Bühne darstellen, diese zu der heutigen starken Stellung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb des politischen Lebens mit beigetragen.

Auf die chinesische Verfassungsrechtsforschung hat die deutsche Verfassungslehre einen großen Einfluss.

<sup>1</sup> Der Autor ist Associate Professor an der Nanchang Universität in China und PRuF-Fellow.

Die Notwendigkeit einer Sonderverfassungsgerichtsbarkeit wird ebenso wie das Verhältnis zwischen der Kommunistischen Partei und dieser Verfassungsgerichtsbarkeit sehr kritisch betrachtet. Aber sind Parteien und die Verfassungsgerichtsbarkeit tatsächlich „geborene Feinde“, die sich stets gegenseitig angreifen, und muss es zwangsläufig an einem wechselseitigen Vertrauen zwischen den politischen und den rechtlichen Eliten fehlen? Vor diesem Hintergrund können die deutschen Erfahrungen, Überlegungen und sogar Fehlschläge wertvolle Hinweise für den Aufbau eines Verfassungsstaates in China liefern.

### **B. Entstehen und Entwicklung des Bundesverfassungsgerichts**

#### **I. Die Abkehr von der unmittelbaren Demokratie: inhaltlich und prozedural**

Je länger die Legitimationskette ist, desto mehr gewinnt die Vermittlung von Demokratie an Bedeutung. Die unmittelbare Demokratie hat im Entstehungsprozess des Grundgesetzes kaum Unterstützung gefunden. Deutlich wird dies daran, dass der Herrenchieser Entwurf – anders als die Weimarer Reichsverfassung – fast kein plebiszitäres Element enthielt. Zudem scheiterten die beiden Anträge der Deutschen Partei und der Kommunistischen Partei auf Einführung eines allgemeinen Volksentscheidungsverfahrens.<sup>2</sup> Auch war zunächst nach den Frankfurter Dokumenten zur Ratifizierung des Grundgesetzes ein Referendum in jedem beteiligten Land vorgesehen. Aber nach der Überarbeitung im Parlamentarischen Rat wurde diese direktdemokratische Bestimmung durch ein indirektes Verfahren ersetzt: nunmehr hatten die Volksvertretungen in den jeweiligen Ländern über die Ratifizierung zu entscheiden. Dabei war sich der Parlamentarische Rat durchaus darüber im Klaren, dass er hierbei gefährlich von der Grundlinie der Militärgouverneure abwich. Aber der Wunsch und der Wille, plebiszitäre Verfahren weitestgehend auszuschließen, ließen den Parlamentarischen Rat die Gefahr in Kauf nehmen.<sup>3</sup>

Als von unmittelbarer Demokratie keine Rede mehr war, rückten zwei Konsequenzen in den Vordergrund. Erstens war das Volk nicht mehr Hüter der Verfassung, zumindest war ihm innerhalb des Verfassungsrahmens keine direkte Rolle mehr zugewie-

<sup>2</sup> Michael F. Feldkamp (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 14), München 2009, S. 667-669.

<sup>3</sup> Edgar Büttner/Michael Wettengel (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 13), Boppard 2002, S. 537.

sen. Zweitens kam den Vermittlern zwischen Staat und Gesellschaft – im Falle der grundgesetzlichen Demokratie: den Parteien – eine deutlich größere Bedeutung zu. Der Entwurfsprozess des Grundgesetzes stellt insofern bereits ein sehr gutes Beispiel für den großen Einfluss der Parteien dar. So kam der wichtigste Ausschuss des Parlamentarischen Rats, der Hauptausschuss, zu insgesamt 60 Sitzungen zusammen, während die Unions-Fraktion 172 und die SPD-Fraktion 106 Sitzungen einberufen hatte.<sup>4</sup>

## II. Eine Sonderverfassungsgerichtsbarkeit als Hüter der politisch unneutralen Verfassung

Trotz dieser betonten Abkehr von direktdemokratischen Elementen in der Verfassung, waren sich alle beteiligten Parteien darüber einig, dass die kommende Verfassung nicht mehr politisch neutral sein sollte. Da aber in der vorgesehenen repräsentativen Demokratie die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk im Wesentlichen auf die Teilnahme an Wahlen beschränkt ist, war es unerlässlich, einen anderen Hüter einzusetzen, der permanent die Verfassungsmäßigkeit des politischen Lebens in der neuen demokratischen Bundesrepublik gewährleistet. Aufgrund der bitteren Erfahrung mit der Weimarer Republik und insbesondere dem NS-Regime befürworteten fast alle Parteien – außer der KPD<sup>5</sup> – eine Sonderverfassungsgerichtsbarkeit, ausgestattet mit der Zuständigkeit, alle Tätigkeiten des Staates zu kontrollieren. Aber über die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts und die Qualifikation der Verfassungsrichter gab es heftige Kontroversen. Während des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee übten zahlreiche Konventsmitglieder scharfe Kritik an dem Vorschlag, diese neu einzurichtende Sonderverfassungsgerichtsbarkeit solle nur aus beruflichen Richtern bestehen. Mitglieder wie Carlo Schmid gingen davon aus, dass wegen der unvermeidlichen professionellen Deformation die beruflichen Richter die politische Bedeutung und die politischen Auswirkungen ihrer Entscheidungen außer Acht lassen könnten.<sup>6</sup> Das reaktionäre Image der Justiz in der Weimarer Republik und im Dritten Reich war ein weiterer Grund für die Einführung des Laienele-

ments bei der personellen Besetzung dieser Sonderverfassungsgerichtsbarkeit.

So einigte man sich in Bezug auf die Zusammensetzung des Bundesverfassungsgerichts auf einen Kompromiss, der im Herrenchiemseer Entwurf wie folgt lautet: „Die Hälfte der Richter des Bundesverfassungsgerichts müssen Richter der obersten Bundesgerichte und höchsten Gerichtshöfe der Länder sein. Der Vorsitzende muss die Befähigung zum Richteramt haben.“<sup>7</sup> Bei den weiteren Beratungen setzte sich aber nach größerer Diskussion durch, im Grundgesetz auf ein quantitatives Quorum von beruflichen Richtern zu verzichten und diese Detailregelung der Gestaltungsfreiheit des künftigen Ausführungsgesetzgebers zu überlassen. Die Antwort auf die Berücksichtigung eines Laienelements gibt das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, indem es festlegt, dass mindestens drei der insgesamt acht Richter eines jeden Senats – und damit eine Minderheit – aus den obersten Bundesgerichten (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht) stammen müssen, damit ihre besondere richterliche Erfahrung in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfließen kann.

## C. Die Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts über die Parteien

Auch noch nach Schaffung des Bundesverfassungsgerichts wollten die Parteien Kontrolle über das Gericht ausüben. Die Wahl der Bundesverfassungsrichter ist ein gutes Beispiel für die Steuerungsabsicht der Parteien. Die nach wie vor nicht unumstrittene Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts, die jeweils zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden, begünstigt die etablierten Parteien, d.h. die großen, parlamentarisch vertretenen Parteien. Auf der anderen Seite kann man nicht behaupten, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von parteipolitischen Überlegungen geprägt sind, jedenfalls nicht nach außen. Das Nachdenken über politische Neutralität, Überparteilichkeit usw. spielt nämlich immer eine große Rolle in den Urteilen.

Auch wenn die Parteien auf die Schaffung des Bundesverfassungsgerichts und die Wahl der Richter entscheidenden Einfluss hatten und haben, stellt sich die umgekehrte Frage nach dem Einfluss des Bundesverfassungsgerichts auf die Parteien. Die Antwort

<sup>4</sup> Michael F. Feldkamp (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 14), München 2009, S. X.

<sup>5</sup> Edgar Büttner/Michael Wettengel (Bearb.): Der Parlamentarische Rat: 1948-1949, Akten und Protokolle (Band 13), Boppard 2002, S. 1119-1120.

<sup>6</sup> Horst Sacker, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Konvent von Herrenchiemsee, in: Walther Fürst/Roman Herzog/Dieter C. Umbach (Hrsg.): Festschrift für Wolfgang Zeidler, Berlin 1987, S. 276.

<sup>7</sup> Artikel 100 „Entwurf zu einem Grundgesetz für einen Bund deutscher Länder“ (Herrenchiemseer Entwurf, 1948).

auf diese Frage hängt von unserem Verständnis der Parteien ab.

Wenn die Parteien, wie die Leibholz'sche „Lehre vom Parteienstaat“ annimmt, als das Sprachrohr des Volkes zu verstehen sind,<sup>8</sup> würde das Bundesverfassungsgericht dem ganzen Volk gegenüber stehen, wenn es Entscheidung über alle Parteien trifft. Im Zusammenhang mit dem starken Parteienstaat Deutschlands spielt das Bundesverfassungsgericht in diesem Bereich nicht nur eine klassische Rolle einer Verfassungsgerichtsbarkeit in einer rechtstaatlichen Demokratie, die die so genannte Trennung zwischen Recht und Politik betrifft, sondern auch eine einzigartige Rolle in der deutschen wehrhaften Demokratie. Das vom Grundgesetz vorgesehene Parteiverbotsverfahren gibt dem Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeit und die Möglichkeit, unmittelbar in den politischen Prozess einzugreifen. In diesem Verfahren stellt das Bundesverfassungsgericht einen echten Hüter der Verfassung dar. Aber sowohl bei dem von einer intensiven Debatte über die politische Opportunität begleiteten KPD-Verbotsverfahren<sup>9</sup> als auch bei dem nur wegen Verfahrensfehlern gescheiterten NPD-Verbotsverfahren<sup>10</sup> erkennt man eine deutliche Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts. Dies würde die Feststellung stützen, wonach eine Verfassungsgerichtsbarkeit, zumindest sie allein, die Verantwortung als Hüter der Verfassung nicht gänzlich übernehmen könnte.

Verstehen wir die Parteien als eine besondere Gruppierung, deren Mitglieder im Vergleich zu normalen Bürgern mehr Einfluss auf das politische Handeln ausüben, können die Parteien als eine „Politische Klasse“ bezeichnet werden. Als solche haben die Parteien, insbesondere die etablierten Parteien, ein eigenes Interesse daran, ihren Einfluss auf den Staatsapparat zu monopolisieren oder mit Hilfe staatlicher Mittel ihr Vorrecht zu verstärken. In Anbetracht einer funktionsfähigen Demokratie äußert sich das Bundesverfassungsgericht von Anfang an niemals im Prinzip gegen ein Privileg von Parteien. Sperrklausel? Ja, aber nur eine niedrigere Schwelle.<sup>11</sup> Staatliche Parteienfinanzierung? Ja, aber nur für Wahlkostenerstattung<sup>12</sup> oder (später) maximal in

Höhe der eigenen Einnahmen.<sup>13</sup> Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts würden – bei einem Verständnis der Parteien als „Politische Klasse“ – die Idee vermitteln, dass wenn die etablierten Parteien Fleisch genießen können, die kleinen Parteien oder andere politische Gruppierungen wie Wählergemeinschaften Brot essen dürfen sollten. Dieses Entgegenkommen gegenüber der politischen Klasse wäre ein gutes Zeichen für ein hohes Konsensniveau zwischen den rechtlichen und politischen Eliten Deutschlands.

Beiden zuvor genannten Blickwinkeln gemein ist die Annahme, dass die Parteien – als Sprachrohr des Volkes oder als politische Klasse – eine einheitliche Gruppierung wären. Diese Grundannahme ist in einem wettbewerblichen Parteiensystem jedoch falsch. Hier ist nun über ein drittes, das wahrscheinlich wichtigste Verständnis der Rolle von Parteien zu sprechen: nämlich von den Parteien als Vertreter einer gesellschaftlichen Gruppe. Wenn sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Rolle der Parteien befasst, spielt es endlich die klassische Rolle einer Verfassungsgerichtsbarkeit: die des Hüters der Minderheit und der Opposition. Diese Sichtweise fließt auch in die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit ein, die sich mit den ersten beiden Rollen der Parteien befassen. So war etwa in Bezug auf die Parteienfinanzierung die SPD in den 50er und 60er Jahren als damalige Oppositionspartei ursprünglich ein Gegner der Steuerbegünstigung von Parteispenden und der staatlichen Parteienfinanzierung. Deswegen war das von der SPD regierte Land Hessen in den früheren Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Antragsteller.<sup>14</sup> Aber angesichts des zunehmenden Mitgliederschwunds seit den 70er Jahren hat die SPD dann eine Verstärkung der staatlichen Parteienfinanzierung mitgetragen. Damals hatten es die Die Grünen übernommen, gegen die staatliche Parteienfinanzierung vorzugehen.<sup>15</sup> Als nach den 90er Jahren die Partei Die Grünen zu den etablierten Parteien zählte und sich als solche mit der Parteifinanzierung zufrieden zeigte, fanden sich mit anderen kleinen Parteien neue Ankläger gegen die ungleiche Parteienfinanzierung, wenn auch nicht gegen die Parteienfinanzierung als solche.<sup>16</sup> An diesem Beispiel wird wunderbar deutlich, dass eine

<sup>8</sup> Gerhard Leibholz/Hans Reif, Verfassungsrechtliche Stellung und Innere Ordnung der Parteien: Ausführung und Anwendung der Art. 21 und 38 I 2 des Grundgesetzes, Tübingen 1951, S. C7-26.

<sup>9</sup> Hans-Dietrich Genscher, Möglichkeit einer Wiederezulassung der KPD, in: NJW 1967, S. 164-167.

<sup>10</sup> BVerfGE 107, 339.

<sup>11</sup> BVerfGE 1, 208.

<sup>12</sup> BVerfGE 20, 56.

<sup>13</sup> BVerfGE 85, 264.

<sup>14</sup> BVerfGE 8, 51; BVerfGE 20, 56.

<sup>15</sup> BVerfGE 73, 40; BVerfGE 85, 264.

<sup>16</sup> BVerfGE 111, 382.

Parteiendemokratie eine Minderheits- und Oppositionsdemokratie sein soll.

#### **D. Schlussfolgerung**

Dank ihrer Koordinationsfunktion spielen die Parteien eine positive Rolle in der modernen Demokratie. Von dem politischen Wettbewerb der Parteien erwarten die Bürger Öffentlichkeit und Vorhersehbarkeit der Ausübung von Staatsgewalt. Jedoch ist auch das Bundesverfassungsgericht ein Staatorgan, das trotz seiner überragenden Bedeutung von diesem politischen Wettbewerb ausgenommen ist. Die daraus folgende mangelnde Durchsichtigkeit und Vorhersehbarkeit können nur durch wohlbegründete Entscheidungen ausgeglichen werden. Das „schwarze Kästchen“ Bundesverfassungsgericht ist ein Sonderbereich in der deutschen modernen, hellen Demokratie. Um potentieller Kritik an einem undemokratischen Bundesverfassungsgericht zu begegnen, ist die fast immer zurückhaltende Position der Gerichtsentscheidungen eine vernünftige verfassungspolitische Strategie. Die politische Neutralität und das unparteiliche oder überparteiliche Ansehen sind auch Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts.

Obwohl eine stark formalisierte juristische Methodik, insbesondere innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft, einen zusätzlichen Beitrag zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts leistet, hängt sein Ansehen dennoch maßgeblich von der Zustimmung des Volkes ab, nicht nur der politischen Elite, sondern auch der normalen Bürger. Das Bundesverfassungsgericht muss nicht nur für Rechtssicherheit sorgen, sondern dabei auch die Auswirkungen seiner Entscheidungen, die finanzielle Lage des Staates, den Geist der Zeit usw. mitbedenken. In dieser Hinsicht wird sich das Bundesverfassungsgericht wohl wie eine Partei verhalten, wenn auch mit dem Bemühen um politische Neutralität. Wenn das Bundesverfassungsgericht eine politisch unvernünftige Entscheidung getroffen hat, sind die Trennung zwischen Recht und Politik sowie die Formalität der Rechtswissenschaft eine gute Pufferzone. Aber der Vorteil dieses „schwarzen Kästchens“ Bundesverfassungsgericht liegt darin, dass es nur ein kleiner Baustein innerhalb der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes ist, nicht in seiner dunklen Farbe, die nur im Zusammenspiel mit den anderen bunten Bausteinen der Demokratie akzeptabel ist.

## Parteischiedsgerichtliche Normenkontrollbefugnis und deren Kontrollmaßstab

Florian Zumkeller-Quast<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Art. 21 I 3 GG schreibt den Parteien eine demokratische innere Ordnung vor. Weitgehend wird darunter auch die Anforderung zur Erfüllung rechtsstaatlicher Grundsätze verstanden, die in § 14 PartG mit der Pflicht zur Einrichtung von Parteischiedsgerichten konkretisiert wird.<sup>2</sup> Das Parteiengesetz weist den Parteischiedsgerichten diverse Mindestzuständigkeiten zu. Nach § 14 I 1 Alt. 2 PartG sind die Parteischiedsgerichte unter anderem für „Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung“ zuständig. Darüber, wie diese Zuständigkeitszuweisung in Bezug auf Normenkontrollen zu verstehen ist, bestehen unterschiedliche Auffassungen. Dieser Beitrag stellt den Meinungsstand in Literatur und Praxis zur Normenkontrollbefugnis dar (II.), nimmt dazu Stellung (III.), stellt Überlegungen zum Umfang des Kontrollmaßstabes vor (IV.) und schließt mit einer Zusammenfassung (V.).

### II. Meinungsstand

#### 1. Literatur

Die herrschende Meinung in der Literatur betrachtet eine Kontrolle des parteiinternen Rechts auf Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht als von § 14 I 1 Alt. 2 PartG gedeckt.<sup>3</sup>

*Kressel* hingegen ist der Ansicht, die Normenkontrolle des innerparteilichen Rechts sei kein Anwendungsfall des § 14 I 1 Alt. 2 PartG, da diesbezüglich

keine Dispositionsbefugnis vorliege.<sup>4</sup> Daher dürfe eine Normenkontrolle bzw. eine Feststellung der Geltung einer Satzungsnorm nur von staatlichen Gerichten durchgeführt werden. Eine andere Auslegung des § 14 I 1 Alt. 2 PartG verkenne die unterschiedliche Bedeutung von Anwendung einer Norm und Anwendbarkeit derselben. Letztere sei nicht mehr Teil der Zuweisung in § 14 I 1 Alt. 2 PartG.<sup>5</sup>

#### 2. Praxis

Der Meinungsstand in der Rechtsanwendungspraxis zur Normenkontrollbefugnis wird im Folgenden anhand der Rezeption des § 14 I 1 Alt. 2 PartG in den Satzungen und der Rechtsprechung ausgewählter Parteien (a.) untersucht. Im Anschluss wird die einschlägige Rechtsprechung der staatlichen Gerichtsbarkeit betrachtet (b.).

##### a) Parteien

Analysiert werden die Bundestagsparteien mit Ausnahme der reinen Landespartei CSU.

##### aa) CDU

Die Parteigerichtsordnung der CDU<sup>6</sup> enthält für die Kreisschiedsgerichte in § 11 Nr. 5 und für die Landesschiedsgerichte in § 13 I Nr. 6 für die jeweilige Satzungsebene eine § 14 I 1 Alt. 2 PartG entsprechende Zuständigkeitszuweisung. Für Streitigkeiten über die Bundessatzung der CDU fehlt im Zuständigkeitskatalog für das Bundesparteigericht (*CDU-BPG*) in § 14 der Parteigerichtsordnung eine entsprechende Zuständigkeitszuweisung, es muss daher davon ausgegangen werden, dass der Satzungsgeber diese Auslassung planvoll bedacht hat.

Das *CDU-BPG* deutet die entsprechenden Regelungen der Parteigerichtsordnung lediglich im Sinne einer instanzialen Zuständigkeitsabgrenzung und entnimmt ihnen gerade keinen Anspruch auf (eine abstrakte) Normenkontrolle, da dies einen Eingriff in die ausschließliche Normsetzungskompetenz des Parteitagess darstellen würde.<sup>7</sup> Lediglich im Rahmen eines anderweitig zulässigen Klageantrags erkennt das *CDU-BPG* eine mögliche Normenkontrollbefug-

<sup>1</sup> Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main und war 2013-2015 Richter am Bundesschiedsgericht der Piratenpartei Deutschland.

<sup>2</sup> Graf Kerksenbrock, *Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten*, 1994, S. 29 ff.; Heimann, *Die Schiedsgerichtsbarkeit der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, 1977, S. 42; Seifert, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1975, S. 250; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetzkommentar*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 141; Lenski, *Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung*, 2011, § 14 Rn. 1.

<sup>3</sup> S. statt vieler Heimann (Fn. 2), S. 301 f.; Graf Kerksenbrock (Fn. 2), S. 41, 72; Henke, in: *Bonner Kommentar*, 64. Lfg. Nov. 1991, Art. 21 Rn. 260; Lenski (Fn. 2), § 14 Rn. 9; Einschränkung auf den Fall der Kontrolle lediglich schon bestehenden Satzungsrechts Wißmann, in: Kersten/Rixen, *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*, 2009, § 14 Rn. 14, 15 sowie dort Fn. 23.

<sup>4</sup> Kressel, *Parteigerichtsbarkeit und Staatsgerichtsbarkeit*, 1998, S. 155 f.

<sup>5</sup> Kressel (Fn. 4), S. 156 ff.

<sup>6</sup> Stand: 26.1.15.

<sup>7</sup> Urt. v. 25.2.91 – BPG 5/89; Urt. v. 22.3.95 – BPG 6/93; Urt. v. 16.4.02 – BPG 6/2001; Entscheidungen online veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

nis in Form der inzidenten Feststellung der Anwendbarkeit einer Norm an.<sup>8</sup>

### bb) Die Grünen

Die Bundessatzung der Grünen<sup>9</sup> enthält im Zuständigkeitskatalog keine Referenz auf den Wortlaut des § 14 I 1 Alt. 2 PartG. Allerdings ist die allgemeine Aufgabenbeschreibung für die Schiedsgerichte in § 19 I Nr. 1 so gefasst, dass eine Subsumtion jeweils beider Alternativen des § 14 I 1 PartG unter die jeweilige Zuständigkeitsnorm möglich und richtig erscheint. Eine Antragsbefugnis ergibt sich nach § 3 Schiedsgerichtsordnung zumindest aus persönlicher Betroffenheit, sodass wohl eine konkrete Normenkontrolle durch die Parteischiedsgerichtsbarkeit in solchen Fällen möglich ist.

In seiner Rechtsprechung hat das Bundesschiedsgericht der Grünen mehrfach eine Normenkontrollbefugnis angenommen. Dabei spielte es keine Rolle, ob es um die Kontrolle von Satzungsänderungen<sup>10</sup> oder von bestehendem Satzungsrecht<sup>11</sup> ging. Als Kontrollmaßstab wendet das Bundesschiedsgericht der Grünen dabei sowohl Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie unter Verweis auf § 6 I 2 PartG auch höherrangiges Satzungsrecht an.<sup>12</sup>

### cc) Die Linke

Die Schiedsordnung der Partei Die Linke (SchO)<sup>13</sup> enthält in § 1 I 2 Alt. 1 schlicht einen Verweis auf die Zuständigkeitszuweisungen des PartG. Weder diesem Zuständigkeitskatalog noch sonstigen Bestimmungen der SchO lässt sich ein Anhaltspunkt dafür entnehmen, von welchem Verständnis der Normenkontrolle der Satzungsgeber ausgegangen ist.

Die Bundesschiedskommission der Linkspartei besteht der Schiedsgerichtsbarkeit allerdings eine umfassende Normenkontrollbefugnis formeller und materieller Natur zu, sodass sowohl Änderungen als

auch bestehendes Satzungsrecht der schiedsgerichtlichen Normenkontrolle unterfallen.<sup>14</sup> Als Maßstab legt sie dabei Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie höherrangiges Satzungsrecht an.

### dd) SPD

In § 21 ihrer Schiedsordnung<sup>15</sup> regelt die SPD ausführlich ein Statutenstreitverfahren, welches zwar als kontradiktorisches Verfahren stattfinden kann, aber nicht muss<sup>16</sup> und auch nur in einigen Fällen überhaupt eine subjektive Betroffenheit verlangt<sup>17</sup>. Dieses Verfahren befasst sich neben reinen Interpretationsfragen auch mit der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht,<sup>18</sup> ein direktes Verfahren gegen Änderungsbeschlüsse ist allerdings nicht vorgesehen.<sup>19</sup> Es dürfte aufgrund dieser Eigenschaften am ehesten mit einer umfassenden abstrakten Normenkontrolle vergleichbar sein, auch wenn es mit der klarstellenden Interpretation der anwendbaren Satzungsvorschriften etwas enthält, das diesem fremd ist und somit eine Gleichsetzung verbietet.

Dies spiegelt sich so auch in der Rechtsprechung der Bundesschiedskommission der SPD. Anfechtungen einzelner Satzungsänderungsbeschlüsse werden nicht als zulässige Verfahrensart behandelt,<sup>20</sup> allerdings ist im Rahmen des Statutenstreitverfahrens die Vereinbarkeit mit höherrangigen Satzungen und Gesetzes- sowie Verfassungsrecht ein wesentlicher Punkt.<sup>21</sup>

### b) Rechtsprechung

Vor den staatlichen Gerichten wurde die Frage der Normenkontrollbefugnis von Parteischiedsgerichten bisher kaum aufgeworfen.

<sup>8</sup> Urt. v. 25.2.91 – BPG 5/89, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

<sup>9</sup> Stand: 29.6.15.

<sup>10</sup> Urt. v. 15.9.94 – 14/94, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

<sup>11</sup> Urt. v. 19.12.87 – 9/87; Urt. v. 7.11.98 – 98-08, Entscheidungen veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

<sup>12</sup> Urt. v. 15.1.11 – 5/2010, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

<sup>13</sup> Stand: 20.7.07.

<sup>14</sup> Urt. v. 12.2.11 – BSchK/109-112/2010, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

<sup>15</sup> Stand 10.3.14.

<sup>16</sup> § 21 Abs. 5 SPD-Schiedsordnung fordert lediglich eine entsprechende Anwendung der Vorschriften des Parteiordnungsverfahrens, dessen Vorschriften für Beteiligte in § 9 und das generelle Verfahren bzgl. der Beteiligten nach § 6 gerade nicht direkt übertragbar sind.

<sup>17</sup> Siehe hierzu ausführlich in diesem Heft Rixecker, Das Statutenstreitverfahren nach der Schiedsordnung der SPD, MIP 2016, S. 5 ff., zur Antragsbefugnis konkret S. 6.

<sup>18</sup> Ibid, S. 12.

<sup>19</sup> Ibid, S. 6 m.w.N.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Zum Maßstab der SPD-Schiedskommission s. Urt. v. 13.9.89 – 5/1989/St; s. auch Urt. v. 23.8.13 – 01/2013/St; Entscheidungen veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

Das *LG Hamburg*<sup>22</sup> ist der Ansicht, dass § 14 I 1 Alt. 2 PartG mit der Zuständigkeitsregelung „Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung“ eine eigene, vollständige Normenkontrollbefugnis für Parteischiedsgerichte begründet. Das Gericht legt dar, dass die Worte „Auslegung und Anwendung“ eine inhaltliche Doppelung wären, die im Widerspruch zum systematischen Auslegungsgrundsatz der Nichtredundanz stünde, wenn Anwendung hier lediglich als Anwendung von Satzungsvorschriften auf den konkreten Einzelfall verstanden würde. Vielmehr müsse Anwendung hier im Gegensatz zu einfacher Auslegung als Frage des *wie* und des *ob* der Anwendung und somit auch im Sinne von Anwendbarkeit einer Satzungsnorm verstanden werden, sodass die Parteigerichtsbarkeit auch Normenkontrollverfahren der parteieigenen Satzungen durchführen könne und müsse.

Das *OLG Naumburg*<sup>23</sup> nimmt eine Normenkontrollbefugnis der Parteischiedsgerichtsbarkeit aus § 14 PartG als gegeben an, da die Parteien über ihre inneren Angelegenheiten autonom entscheiden müssten und die staatliche Gerichtsbarkeit auch dann auf Willkür- und Vertretbarkeitskontrolle beschränkt sei.

Dies schränkt die Rechtsprechung zur Wahlprüfung<sup>24</sup> zwar dahingehend ein, dass eine volle Prüfung zwingenden staatlichen Rechts, insbesondere des Wahlrechts, möglich sei, nimmt aber wiederum den davon nicht betroffenen Bereich der inneren Ordnung explizit aus.<sup>25</sup> Auch die Verfassungsrechtsprechung nimmt demnach eine Normenkontrollbefugnis der Parteischiedsgerichtsbarkeit an, da die Parteisatzungen in diesem Bereich von den staatlichen Gerichten nur sehr eingeschränkt kontrolliert werden dürfen und es einer authentischen Auslegung durch die Parteischiedsgerichtsbarkeit bedarf.

### III. Stellungnahme

Die überzeugenderen Argumente sprechen für die grundsätzliche Annahme einer umfassenden Normenkontrollbefugnis der Parteischiedsgerichtsbarkeit. Bedenken wie von *Kressel*, dass das staatliche Rechtsprechungsmonopol gefährdet sei,<sup>26</sup> oder des *CDU-BPG*, dass eine solche Kontrolle in die ausschließlichen Rechte des Parteitag eingreife und somit der

Gewaltenteilung widerspreche,<sup>27</sup> tragen nicht, da zumindest ohne entsprechend normierte Befugnis auch die Gewaltenteilung kein mit höherem Recht unvereinbares Satzungsrecht erzwingen kann und den Parteien aufgrund ihrer grundgesetzlich garantierten Autonomie die authentische Auslegung ihrer Satzung zugestanden werden muss.<sup>28</sup> § 14 I 1 Alt. 2 PartG ist als zumindest auch eigene Verfahrensart zu verstehen, wobei die systematische Auslegung des *LG Hamburg* überzeugt, da die Rechtsordnung einem Schiedsgericht nicht auferlegen kann, eine Norm, die es für unvereinbar mit höherrangigem Recht hält, dennoch anzuwenden und so eine im Ergebnis rechtswidrige Entscheidung zu produzieren. Einen Anhaltspunkt für ein zwingend erforderliches eigenständiges abstraktes Normenkontrollverfahren ist dem PartG allerdings nicht zu entnehmen, sodass die Möglichkeit für ein konkretes Normenkontrollverfahren den gesetzlichen Anforderungen des § 14 I 1 Alt. 2 PartG genügt. Gleichwohl bleibt es den Parteien unbenommen, satzungsrechtlich weitergehende Normenkontrollbefugnisse vorzusehen.

### IV. Kontrollmaßstab

Unstreitig hat jede Kontrolle von Satzungsrecht mindestens die Normen des zwingenden Verfassungs- und Gesetzesrechts als Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Eine dieser Normen, § 6 I 2 PartG, zwingt die Gebietsverbände dazu, ihre Satzung in Einklang mit den Satzungen übergeordneter Gliederungen zu halten<sup>29</sup>, weshalb Satzungsbestimmungen auch auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Satzungsrecht zu überprüfen sind. Als politischen Organen muss es den Parteischiedsgerichten im Rahmen ihrer Tendenzfreiheit<sup>30</sup> erlaubt sein, auch die politische Programmatik der Partei zur Auslegung von Satzungen heranzuziehen, da diese die Identität und das Selbstverständnis der Partei beschreiben und so zum Verständnis ihrer inneren Ordnung beitragen. Gegen eine darüber hinausgehende direkte Heranziehung des Programms als Normenkontrollmaßstab spricht aber, dass das Programm selbst, auch wenn es schriftlich niederlegt werden muss, lediglich von de-

<sup>22</sup> Urt. v. 27.4.89 – 77 O 307/88, abgedr. bei *Kressel* (Fn. 4), S. 278.

<sup>23</sup> Urt. v. 30.9.14 – 1 W 26/14.

<sup>24</sup> BVerfGE 89, 243; HVerfG NVwZ 1993, 1083, 1087.

<sup>25</sup> BVerfGE 89, 243, 264.

<sup>26</sup> *Kressel* (Fn. 4), S. 156 ff.

<sup>27</sup> CDU-BPG, Urt. v. 25.2.91, Az. BPG 5/89.

<sup>28</sup> *Risse*, Der Parteiausschluss, 1985, S. 239; *Morlok*, in: *Dreier* (Fn. 2), Art. 21 Rn. 142; BVerfGE 89, 243, 264; *Wißmann*, in: *Kersten/Rixen* (Fn. 3), § 14 Rn. 36 ff.

<sup>29</sup> Ausführlich hierzu in diesem Heft: *Gauseweg*, Die Satzung von Parteiuntergliederungen zwischen Autonomie und Homogenitätsgebot, MIP 2016, S. 92 ff.

<sup>30</sup> *Morlok*, Parteiengesetz, in: *Das Deutsche Bundesrecht*, 2. Aufl. 2013, § 14 Rn. 14.

skriptiv-normativem Charakter ist.<sup>31</sup> Anders verhält es sich jedoch mit den Grundsätzen der Partei, die, obwohl als ideologisch-programmatische Kernidentität<sup>32</sup> der Programmatik entspringend, Mitglieder wie Gliederungen zur Achtung verpflichten und daher nach §§ 10 IV, 16 I 1 PartG normativen Charakter entfalten.<sup>33</sup> Ein Beschluss des Bundesverbandes, seine Satzung entgegen einem solchen Grundsatz zu ändern, dürfte jedoch eine implizierte Aufgabe des Grundsatzes darstellen, weswegen in einem solchen Fall die normative Bindung entfällt. Anders sieht es jedoch aus, wenn ein nachgeordneter Gebietsverband seine Satzung in direkten Widerspruch zu einem Grundsatz der Partei bringt. In einem solchen Fall können dem Gebietsverband nach § 16 I 1 PartG Sanktionen der Verbandsgewalt drohen.<sup>34</sup> Bei Bestand der Satzung gegenüber dem weiterbestehenden Grundsatz entstünde daher ein Wertungskonflikt, der gelöst werden muss. Aus diesem Grund müssen Satzungen nachgeordneter Gebietsverbände im Normenkontrollverfahren auch am Maßstab der normativen Verpflichtung politischer Grundsätze gemessen werden.

## V. Zusammenfassung

Den Parteischiedsgerichten steht aus § 14 I 1 Alt. 2 PartG mindestens eine konkrete Normenkontrollbefugnis zu. In Literatur, Rechtsprechung und in der Praxis der Schiedsgerichtsbarkeit der analysierten Parteien ist dies größtenteils anerkannt. Maßstab für die Normenkontrolle ist zwingendes Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das Satzungsrecht der übergeordneten Gliederungen. Die politischen Grundsätze können normativen Charakter entfalten und daher ebenfalls zur Normenkontrolle des Rechts nachgeordneter Gebietsverbände herangezogen werden.

<sup>31</sup> Roßner, *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*, 2014, S. 101.

<sup>32</sup> Morlok (Fn. 30), § 10 Rn. 12; Lenski (Fn. 2), § 10 Rn. 55 ff., § 16 Rn. 9; Ipsen, *Parteiengesetz*, 2008, § 10 Rn. 30 f.; Wißmann, in: Kersten/Rixen (Fn. 3), § 10 Rn. 35.

<sup>33</sup> Zum normativen Charakter Roßner (Fn. 31), S. 102 ff.

<sup>34</sup> Zur Sanktionsandrohung Risse (Fn. 28), S. 239.

## Rederecht in der Bundesversammlung: Ist das Ausspracheverbot des Art. 54 Abs. 1 GG noch zeitgemäß?

Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 10. Juni 2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, und zum Beschluss des BVerfG vom 16. Dezember 2014, 2 BvE 2/12

Katharina-Isabelle Prenzel<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Ist den Mitgliedern der Bundesversammlung ein *Rederecht im weiteren Sinne*<sup>2</sup> zuzubilligen oder verstößt ein solches gegen das Ausspracheverbot des Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG? Genauer: Ist das Rederecht als notwendigerweise einhergehend sowohl mit der persönlichen Vorstellung der Präsidentschaftskandidaten auf der einen Seite als auch mit der daran anschließenden politischen Diskussion über und mit ihnen auf der anderen Seite zu verstehen?

Mit ebendiesen Fragen hatte sich das BVerfG in den von *Udo Pastörs*<sup>3</sup> gegen die 13., 14. und 15. Bundesversammlung sowie deren jeweiligen Vorsitzenden *Norbert Lammert* geführten Organstreitverfahren zu befassen.<sup>4</sup> Der Antragsteller rügte anlässlich der Wiederwahl *Horst Köhlers*, der Wahl *Christian Wulffs* sowie derjenigen *Joachim Gaucks* zum Bundespräsidenten eine Verletzung seiner Rechte als Mitglied der Bundesversammlung.

Jeweils im Vorfeld der streitgegenständlichen Bundesversammlungen stellte Pastörs einen Antrag auf Aufnahme einer bis zu dreißigminütigen persönlichen Vorstellung der Präsidentschaftskandidaten in die Tagesordnung, mit dem er wiederholt scheiterte. Be-

reits im Rahmen der 13. Bundesversammlung stellte Norbert Lammert diesen Antrag gar nicht erst zur Abstimmung im Plenum, weil er „ganz offenkundig gegen das Ausspracheverbot des Art. 54 des Grundgesetzes [verstößt] und deshalb unzulässig [ist]“.<sup>5</sup>

In ihren wesentlichen Zügen wiederholten sich diese Geschehnisse sowohl im Rahmen der 14. als auch im Rahmen der 15. Bundesversammlung.

### II. Antragsbegründung

Die Begründung des Antrages auf Feststellung der Verletzung der Rechte als Mitglied der 13., 14. und 15. Bundesversammlung durch Verweigerung des Rederechts stützt sich auf folgende wesentliche Erwägungen:

Die Regelungen über das freie Abgeordnetenmandat und das damit eng verbundene Rederecht seien auf die Mitglieder der Bundesversammlung anwendbar, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG analog, jedenfalls gemäß Verfassungsgewohnheitsrecht.<sup>6</sup> Dieses Rederecht, das Pastörs als notwendigerweise einhergehend sowohl mit der persönlichen Vorstellung der Präsidentschaftskandidaten als auch mit der daran anschließenden politischen Diskussion über und mit ihnen versteht, leite sich aus den Grundsätzen der Demokratie und des Parlamentarismus ab und bedürfe folglich keiner gesonderten Normierung.<sup>7</sup> Eine persönliche Vorstellung der Präsidentschaftskandidaten sehe als solche gerade keine Diskussion vor und verstoße dementsprechend nicht gegen das grundgesetzliche Ausspracheverbot. Das BPräsWahlG stehe dem ebenfalls nicht entgegen: Sowohl Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG als auch § 9 Abs. 1 S. 3 BPräsWahlG gingen wegen der grundsätzlich allgemeinen Bekanntheit der Präsidentschaftskandidaten lediglich von der Entbehrlichkeit, nicht aber dem Verbot einer Vorstellung aus. Die Chancengleichheit gebiete es, diese im Einzelfall zu ermöglichen, sofern der Kandidat (ausnahmsweise) keine hohe Bekanntheit genieße. Schließlich sei es für die Mitglieder der Bundesversammlung notwendig zu wissen, wer zur Wahl stehe. Das passive Kandidatenwahlrecht sowie das Rederecht seien im Wege praktischer Konkordanz miteinander in Einklang zu bringen.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Die Autorin ist Studentin im Studiengang Rechtswissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und studentische Hilfskraft am PRuF.

<sup>2</sup> Das *Rederecht im weiteren Sinne* wird im Rahmen dieses Beitrages als das Recht auf eine persönliche Vorstellung der Bundespräsidentenkandidaten einerseits sowie als Diskussion über und mit diesen in Hinblick auf politische Auffassungen und aktuelle Themen andererseits, also als doppeldeutiger Begriff, definiert. Sofern im Folgenden auf ein „Rederecht“ der Mitglieder der Bundesversammlung eingegangen wird, ist dieses im Sinne des *Rederechts im weiteren Sinne* zu verstehen.

<sup>3</sup> Der Antragsteller gehört der NPD an und war von Januar bis November 2014 deren Bundesvorsitzender.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, online veröffentlicht bei juris = NVwZ 2014, S. 1149 ff.; BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014, 2 BvE 2/12, online veröffentlicht bei juris = NVwZ 2015, S. 216 ff.

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Rn. 11.

<sup>6</sup> Ebd., juris Rn. 26 f.; BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014, 2 BvE 2/12, juris Rn. 9.

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Rn. 28.

<sup>8</sup> Ebd., juris Rn. 31.

### III. Rechtliche Würdigung durch das BVerfG

Der Standpunkt der Richter des Zweiten Senats des BVerfG sticht im Ergebnis bereits in den Leitsätzen deutlich hervor:

*„Die Bundesversammlung hat nach Art. 54 Abs. 1 GG ausschließlich die Aufgabe, den Bundespräsidenten zu wählen; sie soll in ihren Abläufen die besondere Würde des Amtes unterstreichen.*

*Den Mitgliedern der Bundesversammlung sind durch Art. 54 GG außer dem Recht zur Teilnahme an der Wahl nur begrenzte Rechte zugewiesen. Ihre Rechtsstellung entspricht nicht der der Mitglieder des Bundestages.“<sup>9</sup>*

*„Das GG gewährleistet ihnen [den Mitgliedern der Bundesversammlung] kein generelles Rede- und Antragsrecht; Art. 54 Abs. 1 GG steht einer Personal- und Sachdebatte der Mitglieder der Bundesversammlung über oder mit den Kandidaten entgegen.“<sup>10</sup>*

Zur Urteilsbegründung im Einzelnen: Als Bundesversammlungsvorsitzenden habe Norbert Lammert nicht die Pflicht obliegen, den Tagesordnungspunkt in Hinblick auf die Vorstellung der Präsidentschaftskandidaten aufzunehmen.<sup>11</sup> Den Mitgliedern der Bundesversammlung stehe kein generelles Rederecht zu<sup>12</sup>, die Bundesversammlung sei vielmehr ein reines Kurationsorgan.<sup>13</sup> Als solchem komme ihr als einzige Aufgabe die Wahl des Bundespräsidenten zu, im Rahmen derer sie die besondere Würde des Amtes des Bundespräsidenten unterstreichen solle.

Das BVerfG argumentiert mit den Erfahrungen der Weimarer Republik und vergleicht in diesem Zusammenhang die Stellung des damaligen Reichs- mit derjenigen des heutigen Bundespräsidenten: Während der Reichspräsident unmittelbar vom Volk gewählt wurde und ein mit gewichtigen Kompetenzen ausgestattetes Gegengewicht zum Parlament darstellte, sei der Bundespräsident als integrierende, die Einheit von Volk und Staat repräsentierende Autori-

tät<sup>14</sup> zu verstehen. Eine gegenüber anderen Organen möglichst unabhängige Stellung sei erforderlich. Der Bundespräsident sei keiner der drei Gewalten zuzuordnen und müsse Distanz wahren zu Zielen und Aktivitäten politischer Parteien und gesellschaftlicher Gruppen.<sup>15</sup>

Bei der Wahl des Bundespräsidenten komme es laut Auffassung des BVerfG insbesondere auf die Sichtbarkeit des Wahlaktes in seinen realen und symbolischen Dimensionen an; öffentliche Debatten seien in diesem Zusammenhang gerade nicht vorgesehen.<sup>16</sup> „Das Ausspracheverbot dient dem Schutz der Würde des Wahlaktes, der dem parteipolitischen Streit entzogen sein soll [...]. Es richtet sich deshalb nicht nur an die Mitglieder der Bundesversammlung, sondern auch an die Kandidaten [...]; es schließt daher auch eine Vorstellung der Kandidaten durch diese selbst aus [...]. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Bundesversammlung entgegen der Intention des Ausspracheverbots zum Forum für eine politische (Selbst-)Darstellung würde. Damit die Bundesversammlung ihre Aufgaben funktionsgerecht erfüllen kann, obliegt es den Mitgliedern, sich die für ihre Wahlentscheidung erforderlichen Informationen außerhalb der Bundesversammlung zu beschaffen.“<sup>17</sup> Insofern verstoße ein Rederecht also gegen das verfassungsrechtlich normierte Ausspracheverbot des Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG.

### IV. Ist das Ausspracheverbot des Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG noch zeitgemäß?

Das BVerfG hält hinsichtlich seiner bisherigen Rechtsprechung an den von ihm entwickelten Grundsätzen weiter fest.<sup>18</sup> Diesem ist im Ergebnis und in

<sup>9</sup> Ebd., Leitsätze.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014, 2 BvE 2/12, Leitsatz 2a.

<sup>11</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Rn. 89; BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014, 2 BvE 2/12, juris Rn. 26.

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, Az: 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Rn. 89; BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014, 2 BvE 2/12, juris Rn. 25.

<sup>13</sup> So auch: Herzog, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 54. EL, Stand: Januar 2009, Art. 54 Rn. 27; Kimminich, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 20. EL, Stand: Mai 1968, Vorbem. zu Art. 54-61 Rn. 2.

<sup>14</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Rn. 91, 93 m.w.N.

<sup>15</sup> Ebd., juris Rn. 95 m.w.N.; erneut aufgegriffen in BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 4/13, online veröffentlicht bei juris = NVwZ 2014, S. 1156 ff., juris Rn. 23, und in BVerfG, Urteil vom 16.12.2014, 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris = NVwZ 2015, S. 209 ff., juris Rn. 36; so auch: Badura, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, Kapitel E Rn. 73; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Kommentar zum GG, 3. Aufl. 2015, Bd. 2, Art. 54 Rn. 12 m.w.N. Der Bundespräsident habe kaum genuine Regierungsaufgaben, d.h. er sei eine unabhängige und weisungsfreie Instanz, die über dem alltäglichen, politischen Geschehen stehe und zentrale Werte der Bundesrepublik Deutschland vermitteln solle, so: Gröpl, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2013, Rn. 1439.

<sup>16</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Rn. 103; BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014, 2 BvE 2/12, juris Rn. 25.

<sup>17</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Rn. 108 f. m.w.N.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 14.03.2012, 2 BvQ 16/12, online veröffentlicht bei juris = NVwZ-RR 2012,

seinen wesentlichen Inhalten zuzustimmen. Problematisch erscheint auf den ersten Blick lediglich der oben dargestellte Begründungsansatz des BVerfG, gestützt auf den Vergleich zwischen damaligem Reichs- und heutigem Bundespräsidenten.<sup>19</sup>

Der Bundespräsident ist nach einhelliger Auffassung das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland<sup>20</sup>; er ist sowohl eigenständiges Verfassungs- als auch oberstes Bundesorgan, d.h. weder stilles Mitglied der Bundesregierung noch deren Sprachrohr<sup>21</sup>. Seine – vorwiegend formellen und repräsentativen – Aufgaben und Befugnisse sind im Wesentlichen die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG), die völkerrechtliche Vertretung der Bundesrepublik Deutschland nach außen (Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG), die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG), der Bundesminister (Art. 64 Abs. 1 GG), der Bundesrichter, Bundesbeamten, Offiziere und Unteroffiziere (Art. 60 Abs. 1 GG) sowie der Mitglieder des BVerfG (§ 10 BVerfGG).<sup>22</sup> Er soll den gesamten Staat nach außen hin einheitlich vertreten, in seinem Amt soll sich die Kontinuität des Staates manifestieren.<sup>23</sup> Das Grundgesetz räumt dem Bundespräsidenten – im Vergleich zum Reichspräsidenten – einen nur sehr eingeschränkten Kompetenzbereich ein.<sup>24</sup> Seine Wahl erfolgt durch die ausschließlich dafür geschaffene Bundesversammlung, ein besonderes Verfassungsorgan, das sich dadurch auszeichnet, dass es

gerade keine ständige Bundeseinrichtung, sondern vielmehr ein bloßer Wahlkörper ist, der einberufen und nach erfolgreicher Beendigung der Wahl wieder aufgelöst wird.<sup>25</sup> Der Grund für die Schaffung eines derart speziellen Organs zur Bundespräsidentenwahl ist – wie das BVerfG zutreffend argumentiert – in der Weimarer Republik zu suchen: Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Weimarer Reichsverfassung („Hindenburg-Syndrom“)<sup>26</sup> entschied der Verfassungsgeber von 1948/1949, den Bundespräsidenten zur Verhinderung des Dualismus<sup>27</sup> von parlamentarischem und präsidentiellem System nicht (mehr) via Direktwahl vom Volk legitimieren zu lassen.<sup>27</sup>

Kurz gesagt: Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG normiert ein verfassungsrechtliches Ausspracheverbot für die Bundespräsidentenwahl, das im Wesentlichen dazu dienen soll, diese von jeder parteipolitisch gefärbten, die Autorität des zukünftigen Bundespräsidenten gefährdenden Personaldebatte fernzuhalten.<sup>28</sup> Dieses Ziel zur Wahrung der besonderen Würde des Amtes des Bundespräsidenten<sup>29</sup> steht grundsätzlich auch Debatten und Absprachen im Vorfeld der Wahl (Bundespräsidentenwahlkampf) entgegen.

Allerdings zeichnet sich die heutige Wirklichkeit durch eine ausgeprägte Medienöffentlichkeit aus, in der Informationsbeschaffung ein Leichtes ist; sich den modernen Medien wie Fernsehen, Internet und Radio gänzlich zu entziehen, ist beinahe unmöglich. Von daher erscheint es gerade im Rahmen dieser Medienöffentlichkeit faktisch schier utopisch, einen Bundespräsidentenwahlkampf verhindern zu wollen.<sup>30</sup> Die Parteien bringen ihre Wunschkandidaten, ihre Favoriten mit Hilfe der modernen Medien an die

S. 537; BVerfG, Urteil vom 17.12.2001, 2 BvE 2/00, online veröffentlicht bei juris = DVBl. 2002, S. 193; BVerfG, Beschluss vom 27.01.1994, 2 BvR 1693/92, online veröffentlicht bei juris = NJW 1994, S. 648; BVerfG, Urteil vom 19.07.1966, 2 BvE 1/62, 2 BvE 2/64, online veröffentlicht bei juris = MDR 1966, S. 906; BVerfG, Entscheidung vom 11.07.1961, 2 BvG 2/58, online veröffentlicht bei juris = NJW 1961, S. 1453.

<sup>19</sup> So bereits *Hillgruber*, JA 2014, S. 950 (953).

<sup>20</sup> *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Kommentar zum GG, 3. Aufl. 2015, Bd. 2, Art. 54 Rn. 11 m.w.N.; *Kimminich*, in: Bonner Kommentar zum GG, 20. EL, Stand: Mai 1968, Vorbem. zu Art. 54-61 Rn. 8; *Lörler*, ZRP 2014, S. 209.

<sup>21</sup> *Fritz*, in: Bonner Kommentar zum GG, 95. EL, Stand: Februar 2001, Art. 54 Rn. 114 m.w.N.; *Lörler*, ZRP 2014, S. 209.

<sup>22</sup> *Kimminich*, in: Bonner Kommentar zum GG, 20. EL, Stand: Mai 1968, Vorbem. zu Art. 54-61 Rn. 8; *Lörler*, ZRP 2014, S. 209.

<sup>23</sup> *Badura*, Staatsrecht, 6. Aufl. 2015, Kapitel E Rn. 73, 76; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Kommentar zum GG, 3. Aufl. 2015, Bd. 2, Art. 54 Rn. 18 m.w.N.; *Kimminich*, in: Bonner Kommentar zum GG, 20. EL, Stand: Mai 1968, Vorbemerkungen zu Art. 54-61 Rn. 9; *Lörler*, ZRP 2014, S. 209.

<sup>24</sup> *Fritz*, in: Bonner Kommentar zum GG, 95. EL, Stand: Februar 2001, Art. 54 Rn. 113; *Leisner*, in: Sodan (Hrsg.), Beck'scher Kompakt-Kommentar zum GG, 2. Aufl. 2011, Art. 54 Rn. 1; *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 54 Rn. 1 f. m.w.N.

<sup>25</sup> *Burkiczak*, JuS 2004, S. 278 (279) m.w.N.; *Gröpl*, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2013, Rn. 1435; *Ipsen*, Staatsrecht I, 26. Aufl. 2014, Rn. 516; *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 1. Aufl. 2013, Rn. 847.

<sup>26</sup> Das Hindenburg-Syndrom sei die „Absage an die Weimarer Präsidialdemokratie“; der Bonner Verfassungsgeber habe dem heutigen Bundespräsidenten zahlreiche Kompetenzen vorenthalten, die dem Reichspräsidenten hingegen zugestanden hätten, so: *Isensee*, NJW 1994, S. 1329.

<sup>27</sup> *Burkiczak*, JuS 2004, S. 278 (279) m.w.N.

<sup>28</sup> Ebd., S. 278 (280) m.w.N.; *Fink*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 2, Art. 54 Rn. 44 m.w.N.; *Fritz*, in: Bonner Kommentar zum GG, 95. EL, Stand: Februar 2001, Art. 54 Rn. 140; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Kommentar zum GG, 3. Aufl. 2015, Bd. 2, Art. 54 Rn. 34; *Leisner*, NJW 2009, S. 2938 (2939); *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 54 Rn. 4.

<sup>29</sup> BVerfG, Urteil vom 10.06.2014, 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10, juris Leitsatz 1.

<sup>30</sup> *Burkiczak*, JuS 2004, S. 278 (280) m.w.N.; *Leisner*, NJW 2009, S. 2938.

Öffentlichkeit; sie helfen ihnen, allgemeine Bekanntheit zu erlangen.<sup>31</sup> Dieses Parteiverhalten hat notwendigerweise zur Folge, dass die Bundespräsidentschaftskandidaten bereits im Vorfeld der Bundesversammlung medial dargestellt werden – und das auf vollkommen unterschiedliche Art und Weise: Ausichtsreiche Kandidaten, Favoriten der großen, starken und einflussreichen Parteien, sind deutlich präsenter in der Medienöffentlichkeit als andere, scheinbar unspektakuläre Kandidaten.

Sofern *Leisner* die Auffassung vertritt, es entspreche der ursprünglichen Idee des Verfassungsgebers, dass die Bundespräsidentschaftskandidaten sich aufgrund ihrer allgemeinen Bekanntheit nicht beweisen müssten<sup>32</sup>, vermag dies in Hinblick auf die gesellschaftspolitische Entwicklung des großen Einflusses der heutigen Medienöffentlichkeit nicht zu überzeugen. Welche Persönlichkeit steckt in dem Kandidaten? Welche politischen und gesellschaftlichen, moralischen Ansichten und Überzeugungen vertritt er? Ist er geeignet und in der Lage, die Bundesrepublik Deutschland nach außen zu repräsentieren? Stand er schon einmal im Mittelpunkt eines Skandals? Kann er die besonderen Aufgaben des Bundespräsidenten erfüllen und wird er der besonderen Würde des Amtes gerecht? All das sind Fragen, die sich die Gesellschaft und insbesondere die Mitglieder der Bundesversammlung im Vorfeld der Bundespräsidentenwahl stellen und auch stellen dürfen. Aber die Antworten erhalten sie nicht von den Bundespräsidentschaftskandidaten selbst, sondern sie werden ihnen präsentiert von den unterstützenden Parteien und der Hilfe moderner Medien. Weder die Mitglieder der Gesellschaft noch speziell die Mitglieder der Bundesversammlung können sich dieser aufgedrängten Informationsfülle entziehen. Sie müssen sich also zwangsläufig im Vorfeld der Bundespräsidentenwahl mit den Bundespräsidentschaftskandidaten und deren medialer Darstellung auseinandersetzen. Und genau diese von Medien und Parteien selektierten, präsentierten Informationen beeinflussen notwendigerweise – wenn auch nur unbewusst – die Willensbildung und damit verbunden die endgültige Entscheidung der Mitglieder der Bundesversammlung im Hinblick auf die Wahl des zukünftigen Bundespräsidenten.

## V. Fazit

Auf der Grundlage der soeben dargestellten Erwägungen ist die eingangs gestellte Frage, ob das Aus-

spracheverbot des Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG noch zeitgemäß ist, wie folgt zu beantworten:

Insbesondere in Hinblick auf die ausgeprägte Medienöffentlichkeit fand ein erheblicher Wandel der Gesellschaft insgesamt statt. In dieser heutigen, modernen Gesellschaft scheint eine Bundespräsidentenwahl gänzlich ohne vorherige mediale Darstellung der Kandidaten sowie gänzlich ohne damit verbundenem Bundespräsidentenwahlkampf faktisch nicht möglich zu sein. Insoweit könnte an dieser Stelle die Frage gestellt werden, ob nicht in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ein Verfassungswandel stattgefunden hat, der das Ausspracheverbot des Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG als nicht mehr zeitgemäß erscheinen lässt. Dieses ist jedoch im Ergebnis im Einklang mit der Auffassung des BVerfG zu verneinen.<sup>33</sup> Zwar tragen – neben den politischen Parteien – die modernen Medien zweifelsfrei durch ihre jedermann zugängliche Berichterstattung erheblich zur Willensbildung innerhalb der Bevölkerung bei. Allerdings sollte sich der Bundespräsidentenwahlkampf, wenn er denn schon stattfinden muss, auf das Vorfeld der Bundesversammlung beziehen. Die Bundesversammlung ist, wie oben bereits ausgeführt, ein reines Kurationsorgan, das ausschließlich die Aufgabe der Wahl des Bundespräsidenten wahrnimmt. Sie ist gerade nicht der richtige Ort für politische Auseinandersetzungen und Debatten über und mit den Kandidaten.

Zur Wahrung der besonderen Würde des Amtes des Bundespräsidenten erscheint es absolut notwendig, den Mitgliedern der Bundesversammlung kein Rederecht zuzubilligen. Ein solches verstößt gegen das – nach wie vor aktuelle – Ausspracheverbot des Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG.

<sup>31</sup> *Leisner*, NJW 2009, S. 2938.

<sup>32</sup> *Ebd.*, NJW 2009, S. 2938 (2939).

<sup>33</sup> Anders: *Burkiczak*, JuS 2004, S. 278 (280) m.w.N.: Burkiczak sieht keine Alternative zur öffentlichen Diskussion über die Besetzung des höchsten Staatsamtes in einer freiheitlichen Demokratie. Seiner Ansicht nach sind breite Aussprachen im Vorfeld der Wahl geeigneter, sowohl das Amt als auch den Kandidaten zu beschädigen, als eine Aussprache in der Bundesversammlung selbst.

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig (Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG). Über die Frage, ob dies auf die NPD zutrifft, entscheidet nun das Bundesverfassungsgericht, nachdem es beschlossen hat, das Hauptverfahren zum Verbot der NPD einzuleiten<sup>1</sup>. Damit hat der entsprechende Antrag des Bundesrates schon eine bedeutende Hürde genommen, denn dem eigentlichen Verbotsverfahren ist ein Verfahren vorgeschaltet, in dem das BVerfG – allein auf Grundlage des schriftsätzlichen Vorbringens der Verfahrensbeteiligten – die Erfolgsaussichten (vorläufig) nach Aktenlage bewertet (§ 45 BVerfGG). Den ursprünglichen Verbotsantrag vom Dezember 2013 hatte das BVerfG noch für nachbesserungsbedürftig gehalten: Es forderte zunächst weitere Beweise für das Abschalten verdeckter Informanten des Verfassungsschutzes in den Führungsgremien und insbesondere auch für die Quellenfreiheit des Parteiprogramms der rechtsextremen Partei an, zudem sollte belegt werden, auf welche Weise sichergestellt worden sei, dass keinerlei nachrichtendienstlich erlangte Informationen über die Prozessstrategie der NPD entgegengenommen oder verwertet werden<sup>2</sup>. Nach der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht scheinen derlei Bedenken hinsichtlich des Vorliegens etwaiger Verfahrenshindernisse endgültig ausgeräumt<sup>3</sup>. Auch die verfassungsfeindliche Ausrichtung der Partei hat sich in der mündlichen Verhandlung – erwartungsgemäß – nur bestätigt. Schwieriger zu beantworten sein wird die Frage, ob ein Verbot der NPD verhältnismäßig wäre. Wenn das Bundesverfassungsgericht mit der Einleitung des Verbotsverfahrens auch grundsätzlich zum Ausdruck gebracht hat, dass es dem Verbotsantrag nach Aktenlage hinreichende Erfolgsaussichten einräumt, so wurde in der mündlichen Verhandlung doch deutlich, dass gerade die Fragen der selbst in den meisten

Verfassungsschutzberichten der NPD inzwischen attestierten organisatorischen Schwäche und der abnehmenden tatsächlichen Bedeutung durchaus eine Rolle spielen. Ob die ausführliche Erörterung dieser Fragen in der mündlichen Verhandlung Ausdruck ersten Zweifels an der Verhältnismäßigkeit eines Verbots der NPD ist oder nicht vielmehr doch nur der argumentativen Vorbereitung des Verbots diene, bleibt zwangsläufig bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Spekulation. Darüber, ob ein solches Verbot, sei es auch rechtlich möglich, politisch sinnvoll ist, lässt sich trefflich streiten und wird weiterhin sowohl in der Rechts- und der Politikwissenschaft als auch in den Medien sehr kontrovers diskutiert. Dies zu diskutieren und zu entscheiden obliegt nunmehr aber dem Bundesverfassungsgericht. Der Bundesrat hat mit seinem Verbotsantrag die Debatte darüber, ob überhaupt auf diese Weise gegen die NPD vorzugehen sei, beendet. Wenn das Bundesverfassungsgericht angesichts der seit dem letzten Parteiverbot im Jahre 1956 veränderten Bedingungen rechtlicher und tatsächlicher Art die rechtlichen Maßstäbe des Verbots neu bestimmt, wird es auch seiner Rolle als – vertrauens- und glaubwürdiger – politischer Akteur in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes<sup>4</sup> gerecht werden müssen: denn was verhältnismäßig ist, das bestimmen letztlich die Bundesverfassungsrichter, und dabei spielen unabdingbar auch politische Erwägungen eine Rolle. Es gilt jetzt, sich von der Debatte um die Sinnhaftigkeit gerade eines NPD-Verbotes zu lösen und sich wieder auf eine Bekämpfung des Rechtsextremismus – unabhängig vom Schicksal der NPD – zu fokussieren. Dass mit einem NPD-Verbot weder der Rechtsextremismus abgeschafft noch das menschenverachtende, demokratiefeindliche Gedankengut in den Köpfen der Anhänger solcher Ideologien verschwunden ist, liegt auf der Hand. Ein Parteiverbot ist seinem Sinn und Zweck nach ein Organisationsverbot, das einer Partei und – für den Fall, dass sich der Verbotsausspruch darauf erstreckt – späteren Ersatzorganisationen die Möglichkeit nimmt, an Wahlen teilzunehmen, an der staatlichen Parteienfinanzierung teilzuhaben, Demonstrationen anzumelden oder sich auf die Chancengleichheit politischer Parteien zu berufen, wenn es etwa um den Zugang zu Stadthallen für Veranstaltungen oder die Zurverfügungstellung von Flächen im öffentlichen Straßenraum zu Werbezwecken etc. geht. Gerade im Bereich der Rechtsanwendung erleichtert ein

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 02.12.2015 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.03.2015 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>3</sup> Süddeutsche Zeitung vom 02.03.2016, [www.sueddeutsche.de/politik/karlsruhe-gericht-npd-verbotsantrag-scheitert-nicht-an-veuten-1.2888401](http://www.sueddeutsche.de/politik/karlsruhe-gericht-npd-verbotsantrag-scheitert-nicht-an-veuten-1.2888401), zuletzt abgerufen am 07.03.2016.

<sup>4</sup> Dazu *M. Cheng*, Bundesverfassungsgericht im Parteienstaat Deutschland: ein kurzer Kommentar aus chinesischer Sicht, in: MIP 2016, S. 118 ff. (in diesem Heft).

Partei-Verbot damit einig. Eine verbotene Partei hat derlei Rechtsansprüche von vornherein nicht. Behörden und Gerichte müssen sich keine Gedanken mehr darüber machen, ob eine Teilhabe zu ermöglichen ist oder versagt werden kann. In der Vergangenheit hätte dies gerade im Falle eines Verbots der NPD noch zu einer – zumindest in begrenztem Umfang – wahrnehmbaren Entlastung der Gerichte geführt<sup>5</sup>.

Auch im zurückliegenden Berichtszeitraum (2015) hätte der **VerfGH des Saarlandes**<sup>6</sup> sich nicht mit einer Verfassungsbeschwerde der NPD auseinandersetzen müssen, mit der diese geltend machte, die Stadt Saarbrücken habe sich mit einer auf ihrer Homepage veröffentlichten Presseerklärung, in der sie die Forderung nach einem NPD-Verbot aufstellte, nicht in den Grenzen des Neutralitätsgebots gehalten<sup>7</sup>, wenn auch das Anliegen der NPD schon an der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde scheiterte. Die NPD hatte zwar den Rechtsweg im Eilverfahren ausgeschöpft, aber der VerfGH des Saarlandes legte auf immerhin neun Seiten der Urteilsbegründung ausführlich dar, dass das Hauptsacheverfahren der behaupteten (Grund-)Rechtsverletzung abzuwenden geeignet gewesen und die Verfassungsbeschwerde demgegenüber subsidiär sei.

Selbst die Frage des Widerrufs der Waffenbesitzkarte eines NPD-Funktionärs nebst Einziehung der Waffe, mit der das **OVG Bremen**<sup>8</sup> befasst war, ließe sich bei einem Verbot der NPD leichter beantworten<sup>9</sup>: Nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) WaffG gilt als unzuverlässig im Sinne des Waffenrechts, wer Mitglied in einer Partei war, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nach § 46 BVerfGG festgestellt hat, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind. Ist die Verfassungswidrigkeit einer Partei nicht festgestellt, kann Anknüpfungspunkt für einen Widerruf der Waffenbesitzkarte wegen Unzuverlässigkeit nur § 5

Abs. 2 Nr. 3 WaffG sein. Danach ist regelmäßig unzuverlässig, wer einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder in den letzten fünf Jahren verfolgt oder unterstützt hat, die (u.a.) gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind. Dass Vereinigung im Sinne der Norm auch eine politische Partei sein kann, widerspricht nicht dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG, das die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei ausschließlich in die Hand des Bundesverfassungsgerichts legt. „Zwar kann grundsätzlich das, was dem Mitglied oder Anhänger einer Partei an parteioffizieller oder parteiverbundener Tätigkeit von Verfassungs wegen gestattet ist, nicht in anderen Rechtsbereichen mit nachteiligen Folgen verknüpft werden“. Aber die Mitglieder und Anhänger einer politischen Partei unterliegen hier – vergleichbar mit den allgemeinen, d.h. kein Sonderrecht gegen die Parteien enthaltenden, dem Schutz fundamentaler Rechtsgüter der Allgemeinheit dienenden Strafgesetzen – denselben Restriktionen wie alle anderen Bürger. Das Waffengesetz will die Allgemeinheit vor unzuverlässigen Waffenbesitzern schützen. Das mit jedem Waffenbesitz verbundene Risiko soll minimiert und nur bei Personen hinzunehmen sein, die das Vertrauen verdienen, in jeder Hinsicht ordnungsgemäß und verantwortungsbewusst mit der Waffe umzugehen. Wenn das Verfolgen von Bestrebungen der in § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG genannten Art nach der Wertung des Gesetzes regelmäßig die Unzuverlässigkeit begründet, kann dies nicht „im Schatten der Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Partei“ zum Nachteil der Allgemeinheit folgenlos bleiben<sup>10</sup>. Allerdings soll nach der Entstehungsgeschichte der Vorschrift „jedwede – individuelle oder kollektive – verfassungsfeindliche Betätigung in der Regel zur Annahme der Unzuverlässigkeit führen, wobei im Unterschied zu Nr. 2 der Begriff des ‚Verfolgens‘ verfassungsfeindlicher Bestrebungen auch in der kollektiven Fallvariante ‚als Mitglied‘ immer an eine aktive individuelle Betätigung anknüpfen soll“<sup>11</sup>. Den Nachweis der Unzuverlässigkeit zu führen, ist bei dieser Tatbestandsvariante der Regelunzuverlässigkeit deshalb weitaus schwieriger und begründungsaufwendiger. Es bedarf entsprechender Tatsachefeststellungen, ob und in welchem Umfang der Inhaber der Waffenbesitzkarte selbst verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Dafür reicht es nicht, verfassungsfeindliche Bestrebungen einer nicht verbotenen Partei – etwa durch Verfassungsschutzberichte –

<sup>5</sup> Die „Spiegel der Rechtsprechung“ in den vorangegangenen Ausgaben der MIP belegen die juristische Streitlust der NPD.

<sup>6</sup> VerfGH des Saarlandes, Beschluss vom 08.01.2015 – Lv 2/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>7</sup> Zu den vorausgegangenen, eine Verletzung des Neutralitätsgrundsatzes verneinenden Eilentscheidungen des OVG des Saarlandes und des VG des Saarlandes s. bereits A. Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2015, S. 154 (156).

<sup>8</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 28.10.2015 – 1 LA 267/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>9</sup> Wenngleich die Anzahl derartiger Verfahren zahlenmäßig scheinbar kaum ins Gewicht fällt, s. [www.focus.de/politik/deutschland/400-neonazis-mit-waffenschein-neonazis-mit-waffenschein-duerfen-waffen-behalten\\_id\\_5337902.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/400-neonazis-mit-waffenschein-neonazis-mit-waffenschein-duerfen-waffen-behalten_id_5337902.html), zuletzt abgerufen am 07.03.2016.

<sup>10</sup> BVerwG, in: NVwZ-RR 2010, 225 ff.

<sup>11</sup> BVerwG, in: NVwZ-RR 2010, 225 (226).

zu belegen. Es bedarf vielmehr Feststellungen dazu, dass der Inhaber der Waffenbesitzkarte im Rahmen seiner Parteitätigkeit aktiv die verfassungsfeindlichen Bestrebungen unterstützt hat. Zudem ist etwa ein langjähriger beanstandungsfreier Waffenbesitz grundsätzlich geeignet, die Regelvermutung der Unzuverlässigkeit zu widerlegen<sup>12</sup>. Das OVG Bremen attestierte der Vorinstanz<sup>13</sup> und der Waffenbehörde allerdings hinreichend detaillierte Tatsachenfeststellungen zur Unzuverlässigkeit, die eben nicht allein an der Mitgliedschaft in der NPD anknüpfen.

Für die rechtliche Beurteilung einer Entlassung eines Soldaten auf Zeit wegen arglistig verschwiegener früherer Mitgliedschaft in der NPD ist die Frage, ob es sich bei der NPD um eine „nur“ verfassungsfeindliche oder „schon“ verfassungswidrige, verbotene Partei handelt, eher nebensächlich. Schon 1975 urteilte das BVerfG<sup>14</sup>, die Zugehörigkeit eines Beamten zu einer nicht verbotenen Partei mit „verfassungsfeindlichen“ Zielen könne einen Entlassungsgrund darstellen. Die in dieser Entscheidung bereits entwickelten Grundsätze zur Verfassungstreuepflicht von Beamten gelten auch für Soldaten. Während eine Partei auch im Einklang mit Art. 21 Abs. 2 GG der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gegenüber kritisch eingestellt sein darf, gelten für Beamte generell wie für Soldaten der Bundeswehr im Besonderen strengere Regeln. Für alle Soldaten ist es Dienstpflicht, die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes anzuerkennen und durch das gesamte eigene Verhalten für ihre Erhaltung einzutreten (§ 8 SoldatenG). Die Frage nach einer Mitgliedschaft in der NPD als verfassungsfeindliche Partei vor der Einstellung ist deshalb auch erlaubt, die wahrheitsgemäße Beantwortung erforderlich. Gibt ein Soldat wahrheitswidrig an, niemals Mitglied der NPD gewesen zu sein, ist es auch irrelevant, dass er kürzlich aus der Partei ausgetreten ist. Es genügt, dass die unrichtigen Angaben für die Einstellung in die Bundeswehr ursächlich geworden sind, weil aufgrund dessen weitere Nachfragen und eine Nachprüfung der Art und des Umfangs des Engagements für eine verfassungsfeindliche Partei unterblieben sind, so dass **VG Ansbach**<sup>15</sup>.

Das dringend notwendige zivilgesellschaftliche Engagement gegen Rechts erhält Aufwind, wenn sich prominente Künstler gegen eine Vereinnahmung ihrer Kunst durch rechte Parteien wehren. So erreichte die Kölner Band „Höhner“ gerichtlich, dass ihre Lieder nicht mehr von der NPD bei Wahlkampfveranstaltungen zum Stimmenfang benutzt werden dürfen. Das **OLG Jena**<sup>16</sup> betonte, dass § 14 UrhG nicht nur die direkte Beeinträchtigung des Musikstücks untersage, sondern den Urhebern auch einen Unterlassungsanspruch bei einer so genannten indirekten Beeinträchtigung gebe, wenn die Nutzung dem Urheber zum Beispiel aufgrund konträrer politischer Ansichten unangenehm sei. Den „Höhnern“ war es unangenehm und sie haben dem Abspielen der Lieder einen Riegel vorgeschoben.

Zuvor hatte sich bereits die Sängerin Helene Fischer gerichtlich dagegen gewehrt, dass die NPD auf Wahlkampfveranstaltungen im thüringischen Landtagswahlkampf mehrfach das Lied „Atemlos durch die Nacht“ gespielt hatte. Das wollte die Sängerin – verständlicherweise – nicht hinnehmen. Zunächst hatte das **LG Erfurt**<sup>17</sup> auf Antrag der Künstlerin eine Unterlassungsverfügung erlassen, diese dann jedoch auf den Widerspruch der NPD hin aufgrund fehlender Ruf- oder Ansehensgefährdung wieder aufgehoben. Gegen diese Entscheidung zog Helene Fischer vor das **OLG Jena**<sup>18</sup> und bekam Recht. Eine besondere Eignung zur Ansehens- und Rufgefährdung ergebe sich schon daraus, dass ein unvoreingenommener Durchschnittsbeobachter aufgrund der Wiedergabe der Darbietung bei der Veranstaltung annehmen könnte, die Künstlerin wirke im Wahlkampf (zumindest duldend) mit oder stehe auch nur den politischen Überzeugungen nahe. Für eine Ansehensgefährdung reicht es dann auch aus, wenn ein Teil der Durchschnittsbeobachter eventuell Assoziationen dahingehend herstellen könnte, dass die Künstlerin aufgrund ihrer eigenen politischen Überzeugung zumindest „nichts dagegen habe“, dass ihre Darbietung bei dieser Wahlkampfveranstaltung gespielt wird. Würde die NPD verboten, müssten sich andere Künstler zumindest nicht mehr gegen eine Vereinnahmung ihrer Werke zu Werbezwecken durch die NPD wehren. Das Ausnutzen der von einer Darbietung ausgehenden positi-

<sup>12</sup> BayVerwGH, Beschluss vom 06. März 2012 – 21 AS 11.3004, online veröffentlicht bei juris, im Anschluss an BVerwG, in: NVwZ-RR 2010, 225 (227), das die Sache zur erneuten Entscheidung an den BayVerwGH zurückverwiesen hatte.

<sup>13</sup> VG Bremen, Urteil vom 08.08.2014 – 2 K 1002/13, online veröffentlicht bei juris; dazu bereits A. Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2015, S. 154 (158).

<sup>14</sup> BVerfGE 39, 334 (LS 8).

<sup>15</sup> VG Ansbach, Urteil vom 11.03.2015 – AN 11 K 14.00127, online veröffentlicht bei juris.

<sup>16</sup> OLG Jena, Urteil vom 22.04.2015 – 2 U 738/14, in: ZUM-RD 2015, 670-673.

<sup>17</sup> LG Erfurt, Urteil vom 05.09.2014 – 3 O 1076/14, nicht veröffentlicht.

<sup>18</sup> OLG Jena, Urteil vom 18.03.2015 – 2 U 674/14, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1548>.

ven Stimmung zu parteipolitischen Werbezwecken findet sich aber nicht nur bei der NPD oder typischerweise bei rechten Parteien, es ist vielmehr ein gesinnungsübergreifendes Phänomen. Weil aber „gerade die politische Überzeugung ein Bereich ist, den zu offenbaren jedem Einzelnen selbst überlassen werden muss“, kommt es nach Auffassung des OLG Jena auch nicht maßgeblich darauf an, um welche politische Partei es sich handelt.

Die Zahl der Gerichtsverfahren, die NPD-Mitgliedern oder der NPD selbst – soweit die Verfahrensbeurteilung ersichtlich wurde – zugeordnet werden können, wird im Berichtsjahr 2015 noch ergänzt um einzelne weitere. In einem ging es um die Überlassung einer Stadthalle<sup>19</sup>, in einem um die Einrichtung eines Girokontos<sup>20</sup>, in einem um den Gruppenstatut in einem Stadtrat<sup>21</sup> und in zweien um die Ungültigkeitserklärung einer Wahl<sup>22</sup>. Im Vergleich zu den Vorjahren ist die NPD damit in gerichtlichen Streitigkeiten vergleichsweise wenig präsent. Dies mag Ausdruck einer zunehmenden organisatorischen Schwäche sein. Wahrscheinlich hat aber auch schlicht die frühere Klagefreudigkeit der NPD inzwischen in vielen Bereichen zu einer gefestigten Rechtsprechung geführt, die in der Praxis zumindest weitgehend Beachtung findet, mit der Folge, dass die NPD gänzlich aussichtslose Prozesse – auch aus finanziellen Gründen – vermeidet. Stattdessen werden entsprechende Gerichtsverfahren von anderen Parteien geführt. Das Verbotverfahren gegen die NPD wird zu einer Zeit vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt, in der längst andere Rechtsaußen-Parteien wie „Die Freiheit“, „Die Rechte“ oder die „Alternative für Deutschland“ bereit stehen.

Im Falle eines Verbots der NPD könnten NPD-Mitglieder Zuflucht in anderen Parteien suchen. Manche dieser Parteien werden erfreut über den Mitglieder-

zuwachs sein, anderen könnte es unangenehm sein. Jedoch müssen Beitrittswillige keine Aufnahme finden, wie das **LG Trier**<sup>23</sup> in einem Urteil unter Bezugnahme auf diese höchstrichterlich bereits geklärte Rechtsfrage<sup>24</sup> noch einmal bekräftigt hat. Parteien sind weder verpflichtet, jeden Eintrittswilligen aufzunehmen, noch die entsprechende Ablehnung inhaltlich zu begründen (§ 10 Abs. 1 S. 1 und S. 2 PartG)<sup>25</sup>.

Den verschiedenen Parteien stellen sich regelmäßig dieselben Rechtsfragen. Hatte sich die NPD schon im Jahre 1975 erstmals – vergeblich – dagegen gewandt, in einem Verfassungsschutzbericht als verfassungsfeindlich charakterisiert zu werden, sind im Laufe der Jahre zahlreiche weitere Verfahren – auch anderer Parteien<sup>26</sup> – hinzugekommen. Rechtlich sind die damit zusammenhängenden Fragestellungen weitgehend geklärt. Die Beschreibung einer Partei als verfassungsfeindlicher Bestrebungen verdächtig im Verfassungsschutzbericht bedarf einer gesetzlichen Grundlage und ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen, wobei das Vorgehen der Verfassungsschutzbehörden gerechtfertigt ist, wenn es hinreichende Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Parteien tatsächlich die in Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG genannten Ziele verfolgen<sup>27</sup>. Gerade im Bereich der Tatsachenfragen besteht allerdings nach wie vor häufig Klärungsbedarf. Nunmehr versuchte die Partei „Die Freiheit“ in mehreren Gerichtsverfahren – letztlich erfolglos – zu verhindern, dass sie als verfassungsfeindliche Bewegung bezeichnet wird, die pauschal islamfeindliche Propaganda nutze und dadurch die Religionsfreiheit, die Menschenwürde und den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt. Dies hatte der bayerische Innenminister erstmals in einer Rede anlässlich der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2012 so dargestellt und damit die künftige Beobachtung durch den Verfassungsschutz verkündet. In diesem Verfassungsschutzbericht wurde die Partei allerdings noch nicht erwähnt. Bei der folgenden Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2013 wiederholte (und ergänzte) der bayerische Innenminister seine Aussa-

<sup>19</sup> StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 56/14, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (142 ff.), in diesem Heft.

<sup>20</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (143 f.), in diesem Heft.

<sup>21</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 10.12.2015 – 15 L 2106/15, nicht veröffentlicht; dazu *S. Jürgensen*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Parteien und Parlament, in: MIP 2016, S. 147 (149 f.), in diesem Heft.

<sup>22</sup> VerfGH Thüringen, Beschluss vom 09.07.2015 – 9/15, in: KommJur 2015, S. 374-378; VG Trier, Urteil vom 20.01.2015 – 1 K 1591/14.TR, in: LKRZ 2015, S. 208-209; dazu *S. Jürgensen*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Wahlrecht, in: MIP 2016, S. 151 (155 f. und 157), in diesem Heft.

<sup>23</sup> LG Trier, Urteil vom 05.08.2015 – 5 O 68/15, online veröffentlicht bei BeckRS 2015, 14663.

<sup>24</sup> BGHZ 101, 193-207.

<sup>25</sup> Wenn auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur teilweise andere Meinungen vertreten werden, s. die Übersicht und die Gegenargumente bei *S. Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 10 Rn. 9 ff.

<sup>26</sup> Ausführlich etwa zu den „Republikaner-Verfahren“ in den 1990er Jahren *L. O. Michaelis*, Politische Parteien unter Beobachtung des Verfassungsschutzes, 2000, S. 27 ff.

<sup>27</sup> *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 75. Erg.-Lfg. September 2015, Art. 21 Rn. 576.

gen und nahm Bezug auf den aktuellen Verfassungsschutzbericht 2013, in dem die Partei „Die Freiheit“ nun in die Rubrik „Verfassungsschutzrelevante Islamfeindlichkeit“ aufgenommen worden war. Gegen die Reden, deren Herausgabe als Pressemitteilung sowie ihre Veröffentlichung im Internet und gegen die Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht wandte sich nun die Partei „Die Freiheit“. Das **VG München**<sup>28</sup> ging in beiden Verfahren davon aus, dass allenfalls ein „bloßer Verdacht“ verfassungsfeindlicher Bestrebungen gegeben sei, der es nicht rechtfertige, über die Verdachtsstufe hinausgehend darüber zu unterrichten, dass „Die Freiheit“ in feststehender und erwiesener Weise solche Bestrebungen und Tätigkeiten verfolge. Das sah der jeweils in zweiter Instanz entscheidende **Bayerische VerwGH**<sup>29</sup> anders: Nach dem vorgelegten Erkenntnismaterial ergeben sich sehr wohl „hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass die Partei 'Die Freiheit' in einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Weise die Religionsfreiheit der in der Bundesrepublik lebenden Muslime einschränken und damit die freiheitliche demokratische Grundordnung insoweit außer Geltung setzen will“<sup>30</sup>. Der Bayerische VerwGH wies daher die Klagen der Partei „Die Freiheit“ ab.

Konfliktpotential bietet auch regelmäßig jedwede Form der Beschäftigung von Mitgliedern oder Anhängern verfassungsfeindlicher Parteien im öffentlichen Dienst. So klagte der stellvertretende Landesvorsitzende der Partei „Die Rechte“, der zudem bis zu deren Verbot in der „Kameradschaft Hamm“ aktiv war, vor dem **VG Minden**<sup>31</sup> und in zweiter Instanz vor dem **OVG Nordrhein-Westfalen**<sup>32</sup> im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes auf Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte dem wiederholt (in einem Zeitraum von mehr als zehn Jahren in regelmäßigen Abständen von etwa ein bis zwei Jahren insgesamt zehn Mal) wegen verschiedener, unter anderem rechtsextremer Straftaten (z.B. Verwenden von Kennzeichen

verfassungswidriger Organisationen, Volksverhetzung, mehrfache Beleidigung, Körperverletzung und Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) Verurteilten den Zugang zur weiteren Juristenausbildung verweigert. Zwar ist der juristische Vorbereitungsdienst in NRW nicht als Beamtenverhältnis auf Widerruf, sondern als öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis eigener Art ausgestaltet, so dass die für Beamte geltende Verfassungstreuepflicht nicht uneingeschränkt in dem Sinne gilt, dass der Bewerber die Gewähr dafür bieten muss, er werde jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintreten. Gleichwohl setzt die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst nach § 30 Abs. 4 Nr. 1 HS. 1 JAG NRW voraus, dass der Bewerber der Zulassung würdig ist. An der danach vorausgesetzten charakterlichen Eignung fehlt es zum einen, wenn dem Bewerber ein schwerer Verstoß gegen das Recht, das er bereits während des Vorbereitungsdienstes mitunter eigenverantwortlich pflegen soll, zum Vorwurf gemacht wird. Nach dem in § 30 Abs. 4 Nr. 1 HS. 2 JAG NRW ausdrücklich aufgeführten Beispiel, ist dies in der Regel – auch dann aber nicht zwingend – anzunehmen, wenn der Bewerber wegen einer vorsätzlich begangenen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr rechtskräftig verurteilt wurde. Bei der Beurteilung der Würdigkeit sind alle relevanten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Mit Blick auf die Summe, Bandbreite und Qualität der Straftaten sowie auf die Unbelehrbarkeit des Bewerbers, den bislang weder vorangegangene Verurteilungen, noch laufende Bewährungsstrafen oder sein Studium der Rechtswissenschaft zur Einhaltung der Rechtsordnung bewegen konnten, war hier von einer Unwürdigkeit auszugehen, auch wenn sämtliche Bestrafungen unter dem im Regelbeispiel des § 30 Abs. 4 Nr. 1 HS. 2 JAG NRW genannten Strafmaß von mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe geblieben sind. Ob darüber hinaus zum anderen Unwürdigkeit anzunehmen sein kann, wenn der Bewerber sich verfassungsfeindlich betätigt, bedurfte angesichts dieses Gesamtbildes keiner abschließenden Entscheidung mehr, ist aber nach Ansicht des VG Minden zu bejahen. Das VG begründet diese Rechtsauffassung unter Hinweis auf ein sehr frühes Urteil des BVerfG. Danach ist „auch eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst außerhalb des Beamtenverhältnisses, einschließlich einer vorübergehenden Beschäftigung im öffentlichen Dienst zum Zwecke der Berufsausbildung, nicht völlig unbeschränkt jedermann zugänglich [...]. Ohne daß die Grenze in diesem Verfahren abschließend zu ziehen ist, verbietet es sich jedenfalls, Bewerber, die darauf ausgehen, die

<sup>28</sup> VG München, Urteil vom 16.10.2014 – M 22 K 14.1743, online veröffentlicht bei juris; VG München, Urteil vom 17.10.2014 – M 22 K 13.2076, online veröffentlicht bei juris, dazu L. Janßen, jurisPR-ITR 18/2015 Anm. 6.

<sup>29</sup> Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1320, online veröffentlicht bei juris; Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1609, online veröffentlicht bei juris.

<sup>30</sup> Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1609, juris Rn. 34.

<sup>31</sup> VG Minden, Beschluss vom 12.06.2015 – 4 L 441/15, in: NWVBI 2015, 315-319.

<sup>32</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.08.2015 - 6 B 733/15, in: NWVBI 2015, 467-470.

freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, in die praktische Ausbildung zu übernehmen. Die in diesen Konstitutionsprinzipien unserer Verfassung enthaltenen Wertentscheidungen schließen es aus, daß der Staat seine Hand dazu leiht, diejenigen auszubilden, die auf die Zerstörung der Verfassungsordnung ausgehen<sup>33</sup>. Auch das JAG NRW geht vom Leitbild eines Juristen aus, der aufgeschlossen ist „für die Lebenswirklichkeit im Geiste eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ (§ 39 Abs. 1 JAG NRW). Eine aktive Betätigung für die Partei „Die Rechte“ und zuvor für die mittlerweile verbotene „Kameradschaft Hamm“ läßt insbesondere in einer Zusammenschau mit den politisch motivierten Straftaten durchaus den Schluss zu, dass der Bewerber diesem Leitbild – jedenfalls zu diesem Zeitpunkt – nicht entspricht. Diese, an vergangenem Verhalten anknüpfende Momentaufnahme der Unwürdigkeit kann aber nur bei einer tragfähigen Prognose für zukünftig zu erwartendes unwürdiges Verhalten des Bewerbers rechtliche Grundlage für die Nichtzulassung zum Vorbereitungsdienst sein. Die danach erforderliche Risikobeurteilung des in der Vergangenheit regelmäßig straffälligen und nach wie vor aktiv und verantwortlich im Bundes- und Landesvorstand der Partei „Die Rechte“ tätigen Bewerbers bezüglich seiner Fähigkeit und Motivation, zu einem späteren Zeitpunkt Regeln und Gesetze einzuhalten, fiel nachvollziehbar negativ aus. Zu der erheblichen Anzahl der Vorstrafen war erst vier Monate zuvor eine weitere Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe hinzugekommen. Dies rechtfertigt allerdings nicht, den Bewerber auf Dauer, also lebenslang, von der Vollendung seiner Berufsausbildung auszuschließen. Es geht bei der Referendarausbildung von Juristen, für die der Staat das Monopol hat, um den Erwerb einer Befähigung, auch außerhalb des Staatsdienstes eine entsprechende berufliche Tätigkeit auszuüben. Ohne den Vorbereitungsdienst ist nicht nur der Zugang zum öffentlichen Dienst, sondern auch zur Anwaltschaft oder zu entsprechenden Positionen in der Wirtschaft verschlossen. Das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte verlangt hier einen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Ausgleich zwischen den gegenläufigen Interessen. Dem entspricht die festgesetzte „Wohlverhaltensphase“ von drei Jahren, nach deren Ablauf eine Aufnahme in den Vorbereitungsdienst wieder in Betracht kommt. Inzwischen hat das **VG Minden**<sup>34</sup> die Klage auch im Hauptsacheverfahren abgewiesen.

<sup>33</sup> So zu § 28 der hamburgischen Juristenausbildungsordnung BVerfG, Beschluss vom 05.10.1977 – 2 BvL 10/75, juris Rn. 39.

Ogleich Fragen des Versammlungsrechts – auch von rechten und rechtsextremen Parteien – in der Rechtsprechung schon hinreichend geklärt sind, neigen Versammlungsbehörden mitunter immer noch dazu, die Bedeutung der ihnen obliegenden „Verwirklichung einer grundrechtswahrenden und -ermöglichenden Rechtsanwendung im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens“<sup>35</sup> zu verkennen. In diesem Sinne als „überschießende Abwehrreaktion“ ist das per versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügung angeordnete generelle und stadtweite Versammlungsverbot für das sächsische Heidenau für ein komplettes Wochenende im August 2015 zu werten. Eine Woche nach schweren rechtsradikalen Ausschreitungen vor einer Asylunterkunft begründete das Landratsamt Pirna das Versammlungsverbot mit einem „polizeilichen Notstand“. Es stünden nicht genug Polizisten zur Verfügung, um die zu erwartende Lage zu beherrschen. Dieser Lagebeurteilung mochte sich indes kein Gericht anschließen. Ein (potentieller) Teilnehmer eines für das Wochenende u.a. geplanten Willkommensfestes für Flüchtlinge wehrte sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes. Das erstinstanzlich angerufene **VG Dresden**<sup>36</sup> kam bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Allgemeinverfügung „offensichtlich rechtswidrig“ ist und kippte das Versammlungsverbot. Die Gefahrenprognose für den behaupteten „polizeilichen Notstand“ stützte sich ausschließlich auf die Ereignisse des vergangenen Wochenendes ohne sich konkret mit den für das anstehende Wochenende angezeigten Versammlungen und dem von diesen eventuell ausgehenden Gefahren auseinanderzusetzen. Auf eine gegen den Beschluss des VG Dresden gerichtete Beschwerde des Landrats erlaubte das **OVG Bautzen**<sup>37</sup> dann zwar eine Versammlung am Freitag – nämlich die, an der der Antragsteller hatte teilnehmen wollen –, hielt aber das Versammlungsverbot im Übrigen aufrecht. Das Verbot der übrigen Veranstaltungen verletze den Antragsteller nicht in seiner Demonstrationsfreiheit. Jedoch konnte auch das OVG einen polizeilichen Notstand nicht erkennen. Letztlich setzte dann das **BVerfG**<sup>38</sup>

<sup>34</sup> VG Minden, Urteil vom 22.02.2016 – 4 K 1153/15, nicht veröffentlicht.

<sup>35</sup> Instrukтив und überzeugend *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (76), in diesem Heft.

<sup>36</sup> VG Dresden, Beschluss v. 28.08.2015 – 6 L 815/15, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1614>.

<sup>37</sup> OVG Bautzen, Beschluss v. 28.08.2015 – 3 B 276/15, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1618>.

<sup>38</sup> BVerfG, Beschluss vom 29.08.2015 – 1 BvQ 32/15, in: NVwZ 2016, S. 244-245.

– wenig überraschend – das Versammlungsverbot endgültig außer Kraft. Immer wieder betont das BVerfG die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für einen demokratischen Staat<sup>39</sup>, und so auch in diesem Fall. In dem „zeitlich wie örtlich eng durch aktuelle Ereignisse gebundenen Kontext“ gab das BVerfG im Rahmen der im einstweiligen Rechtsschutz vorzunehmenden Folgenabwägung der Möglichkeit, an Versammlungen teilzunehmen und hierdurch an der öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken, den Vorrang. „Dafür, dass auch unter Berücksichtigung von polizeilicher Unterstützung durch die anderen Länder und den Bund, deren Bereitstellung soweit ersichtlich nicht in Frage gestellt wird, jede Durchführung von Versammlungen in Heidenau für das ganze Wochenende zu einem nicht beherrschbaren Notstand führt, ist [...] substantiiert nichts erkennbar“<sup>40</sup>. Selbstverständlich blieb es der Versammlungsbehörde unbenommen, als milderer Mittel gegenüber einem Verbot nach Maßgabe der allgemeinen versammlungsrechtlichen Bestimmungen beispielsweise in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht Auflagen zu erteilen, um etwa ein Aufeinandertreffen der unterschiedlichen politischen Lager zu unterbinden. Mit dem Versuch, ohne Einzelfallabwägung und taugliche Gefahrenprognose schlicht jegliche Versammlung zu verbieten, ist die Versammlungsbehörde aber weit über das Ziel hinaus geschossen.

In zwei weiteren Fällen erstritt „Die Rechte“ im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes in jeweils zwei Instanzen das Recht, von ihr geplante Versammlungen durchführen zu können. „Die Rechte“ hatte für den 28.03.2015 in Dortmund ein Rechtsrock-Konzert und eine Demonstration unter dem Titel „Wir sind das Volk“ angemeldet. Beide Veranstaltungen wurden vom Polizeipräsidenten der Stadt Dortmund verboten. Die Verbotsverfügungen gingen davon aus, die Versammlungsthemen seien lediglich vorgeschoben und in Wahrheit sei beabsichtigt, anlässlich des 10. Todestages des von einem Dortmunder Rechtsextremisten erstochenen Thomas Schulz dessen Persönlichkeit zu verunglimpfen und das Gedenken an ihn zu stören. Unter Zugrundelegung der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erachtete sowohl das **VG Gelsenkirchen**<sup>41</sup> in

beiden Verfahren als auch das jeweils in zweiter Instanz entscheidende **OVG Münster**<sup>42</sup> die in der Verbotsverfügung angeführten Gründe nicht für ausreichend, um eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Versammlungen anzunehmen, der nur durch ein Verbot begegnet werden kann. Es fehlte an tatsächengestützten Erkenntnissen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit die Verwirklichung der zur Begründung der angegriffenen Verbotsverfügung herangezogenen Strafnormen erwarten lassen. Zudem hätte etwaigen Gefährdungssituationen durch Auflagen begegnet werden können. „Die Rechte“ hatte auch im Rechtsmittelverfahren erklärt, während der Versammlung den Todestag sowie die Umstände der Tat nicht zu thematisieren und eine entsprechende Auflage in der Versammlungsbestätigung zu akzeptieren.

Allerdings sind nach ständiger Rechtsprechung auch versammlungsbeschränkende Auflagen nur dann rechtmäßig, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist und eine entsprechende Gefahrenprognose auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte gestützt werden kann. Dies war bei einer von „Die Rechte“ angemeldeten NSU-Protestkundgebung unter dem Motto „Schluss mit dem NSU-Schauprozess – Freiheit für Ralf Wohlleben“ unmittelbar vor dem Münchner Strafjustizzentrum aber nicht der Fall, wie das **VG München**<sup>43</sup> und in zweiter Instanz der **Bayerische VerwGH**<sup>44</sup> entschieden. Die Stadt München sah Würde und Ehre der Angehörigen von NSU-Mordopfern durch die unmittelbare Nähe zum Gerichtseingang verletzt. Es wertete die Aktion als „Provokation“ und Verstoß gegen die öffentliche Ordnung im Sinne des § 118 OWiG, weshalb die Versammlung nicht direkt vor dem Gerichtsgebäude stattfinden sollte, sondern rund 200 Meter weiter entfernt. Auch die Gerichte verkannten nicht, dass sich die Öffentlichkeit und insbesondere die Angehörigen der Opfer des NSU durch die angezeigte Versammlung belästigt oder provoziert fühlen können. Jedoch: „Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt,

<sup>39</sup> Zur demokratischen Funktion der Versammlungsfreiheit s. *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (71 ff.), in diesem Heft.

<sup>40</sup> BVerfG, Beschluss vom 29.08.2015 – 1 BvQ 32/15, in: NVwZ 2016, S. 244 (245).

<sup>41</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17.03.2015 – 14 L 474/15, online veröffentlicht bei juris; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17.03.2015 – 14 L 543/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>42</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.03.2015 – 15 B 358/15, online veröffentlicht bei juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.03.2015 – 15 B 359/15, online veröffentlicht bei juris..

<sup>43</sup> VG München, Beschluss vom 02.03.2015 – M 7 S 15.786, online veröffentlicht bei juris.

<sup>44</sup> Bayerischer VerwGH, Beschluss vom 02.03.2015 – 10 CS 15.471, online veröffentlicht bei juris.

ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend und wird im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung grundsätzlich auch den Gegnern der Freiheit gewährt<sup>45</sup>. Beschränkungen sind nach der Rechtsprechung des BVerfG daher nur dann möglich, wenn die Gefahr nicht auf der bloßen Äußerung der Inhalte beruht, sondern auf besonderen, beispielsweise provokativen oder aggressiven, das Zusammenleben der Bürger konkret beeinträchtigenden Begleitumständen<sup>46</sup>. „Die Rechte“ hatte allerdings zahlreiche weitere Auflagen der Versammlungsbehörde akzeptiert, wonach „Reden und Sprechchöre sowie auf Transparenten alle Äußerungen zu unterbleiben haben, die das NS-Regime sowie Organisationen und deren (auch selbsternannte) Folgeorganisationen sowie verbotene Parteien und Vereine einschließlich deren Nachfolge- und Ersatzorganisationen glorifizieren, verharmlosen oder sonst wiederbeleben. Gleiches gilt für etwa zu verbreitende Druckwerke und musikalische Darbietungen. Weiterhin sind Parolen und Sprechchöre verboten, die eine Assoziation zu verbotenen Organisationen und Vereinigungen hervorrufen [...]. Des Weiteren wurden Beschränkungen hinsichtlich der Bekleidung oder Bekleidungsstücken vorgenommen mit Aufschriften, aus denen sich durch teilweises Überdecken Buchstaben- bzw. Zahlenfolgen wie 'NS', 'NSD', 'NSDAP', 'SS', 'SA' [...] ergeben kann“<sup>47</sup>. Vor diesem Hintergrund erreichte nach Ansicht der Gerichte „die nachvollziehbare und verständliche Beeinträchtigung insbesondere der Angehörigen und Betroffenen“ keine solche Schwere, dass sie die örtliche Verlegung der Versammlung rechtfertigt<sup>48</sup>.

Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG kann auch durch faktische Maßnahmen beeinträchtigt werden, wenn sie in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen und eine abschreckende Wirkung entfalten. Dies kann bei einer Pressemitteilung, die als Boykottaufruf verstanden werden kann, jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, wie das **BVerfG**<sup>49</sup> im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes der AfD gegen die Bundesministerin für Bildung und Forschung, Prof. Dr. Johanna Wanka,

feststellte. Der Bundesministerin wurde aufgegeben, eine Pressemitteilung mit dem Titel „Rote Karte für die AfD“ aus dem Internetauftritt ihres Bundesministeriums zu entfernen. Darin wurde eine angemeldete Versammlung der AfD in Berlin unter dem Motto „Asyl braucht Grenzen – Rote Karte für Merkel“ mit den Worten kommentiert: „Die Rote Karte sollte der AfD und nicht der Bundeskanzlerin gezeigt werden. Björn Höcke und andere Sprecher der Partei leisten der Radikalisierung in der Gesellschaft Vorschub. Rechtsextreme, die offen Volksverhetzung betreiben wie der Pegida-Chef Bachmann, erhalten damit unerträgliche Unterstützung.“ Darin ist nicht nur ein (faktischer) Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), sondern zugleich eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien im politischen Wettbewerb (Art. 21 Abs. 1 GG) zu sehen. Mit Blick auf das für Staatsorgane geltende Neutralitätsgebot ist die Pressemitteilung in beiderlei Hinsicht nicht haltbar<sup>50</sup>. Zwar hat das BVerfG nicht abschließend entschieden, ob Art. 8 Abs. 1 GG oder das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG tatsächlich verletzt sind. Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz ergehen auf Grundlage einer reinen Folgenabwägung. Die Entscheidungsgründe lassen aber kaum einen Zweifel daran zu, dass auch nach Ansicht des BVerfG die Bundesministerin jedenfalls das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt hat. Unter Bezugnahme auf seine zuletzt noch einmal in der Schwesig-Entscheidung<sup>51</sup> entfalteten Grundsätze, nach denen im Falle der in dem Verfahren beanstandeten Äußerung der Bundesfamilienministerin in einem Zeitungsinterview allerdings keine Verletzung des Neutralitätsgebots festgestellt wurde, bekräftigte das BVerfG, dass eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb stattfindet, wenn der Inhaber eines Regierungsamtes im politischen Meinungskampf Möglichkeiten nutzt, die ihm aufgrund seines Regierungsamtes zur Verfügung stehen, während sie den politischen Wettbewerbern verschlossen sind. Die Subsumtion des Sachverhalts unter diese Voraussetzungen bereitet im hier zu entscheidenden Fall keinerlei Schwierigkeiten: „Vorliegend erfolgte die Veröffentlichung der Presseerklä-

<sup>45</sup> Bayerischer VerwGH, Beschluss vom 02.03.2015 – 10 CS 15.471, juris Rn. 5.

<sup>46</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01, juris Rn. 30.

<sup>47</sup> VG München, Beschluss vom 02.03.2015 – M 7 S 15.786, juris Rn. 23.

<sup>48</sup> VG München, Beschluss vom 02.03.2015 – M 7 S 15.786, juris Rn. 24.

<sup>49</sup> BVerfG, Beschluss vom 07.11.2015 – 2 BvQ 39/15, in: EuGRZ 2015, 699-700.

<sup>50</sup> Grundlegend dazu S. Jürgensen/J. Garcia J., Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (77 ff.); D. Dişçi, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 ff.

<sup>51</sup> BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris (= BVerfGE 138, 102-125); dazu schon A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2016, S. 154 (154 f.).

rung der Antragsgegnerin auf der Homepage des von ihr geführten Ministeriums, ohne dass ein Bezug zu den mit dem Ministeramt verbundenen Aufgaben erkennbar wäre. Zwar ist der Antragsgegnerin zuzugestehen, dass im Text der Presseerklärung eine Bezugnahme auf ihr Ministeramt unterbleibt. Gleichwohl nimmt sie mit der Verbreitung der Erklärung über die Homepage des von ihr geführten Ministeriums Ressourcen in Anspruch, die ihr aufgrund ihres Regierungsamtes zur Verfügung stehen und politischen Wettbewerbern verschlossen sind.“

Diese für Amtsträger entwickelten Maßstäbe politischer Neutralität gelten nicht nur gegenüber politischen Parteien, sondern auch gegenüber anderen Formen der Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess, insbesondere durch Demonstrationen bzw. Versammlungen<sup>52</sup>. Dies hat ausdrücklich auch das **VG Düsseldorf**<sup>53</sup> so gesehen und dem Düsseldorfer Oberbürgermeister den Aufruf zur Teilnahme an einer Gegendemonstration zu einer geplanten Dügida-Versammlung und einen beabsichtigten „Beleuchtungsboykott“ per einstweiliger Anordnung untersagt. Der Oberbürgermeister hatte den fraglichen Aufruf auf der offiziellen Internetseite der Stadt in amtlicher Funktion unter dem Motto „Lichter aus! Düsseldorf setzt Zeichen gegen Intoleranz“ veröffentlicht und darin auch das Ausschalten der Beleuchtung verschiedener öffentlicher Gebäude als Zeichen gegen Dügida angekündigt. Richtigerweise ist das VG Düsseldorf unter Anwendung der für die Neutralitätspflicht von Regierungsmitgliedern entwickelten Maßstäbe zu dem Ergebnis gelangt, dass der Oberbürgermeister unzulässigerweise auf Mittel zurückgegriffen hat, die ihm nur in seiner amtlichen Funktion zur Verfügung stehen. Sowohl die Internetseite der Stadt als auch die Lichnanlagen der städtischen Gebäude stehen ihm aufgrund seines Amtes zur Verfügung und ein Zugriff ist politischen Wettbewerbern verschlossen. Diese staatlichen Ressourcen hat er als politisches Kampfmittel zweckentfremdet und damit gegen den Grundsatz politischer Neutralität verstoßen<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> *D. Dişçi*, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 ff.; gerade mit Blick auf die Versammlungsfreiheit instruktiv *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (78 f.); s. auch *K. F. Gärditz*, Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, in: NWVBl. 2015, S. 165 (169 ff.).

<sup>53</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 09.01.2015 – 1 L 54/15, juris Rn. 12.

<sup>54</sup> Wie hier *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (S. 78 f.); den Aufruf zur Teilnahme an einer Gegendemonstration durch den

Das in zweiter Instanz angerufene **OVG Nordrhein-Westfalen**<sup>55</sup> versagte den Veranstaltern der Dügida-Versammlung dann aber die beantragte einstweilige Anordnung, allerdings mit unrühmlicher Begründung. Allein Zweifel an der (richtigen) rechtlichen Beurteilung des zur Entscheidung anstehenden Falles lähmten die Entscheidungskraft des Gerichts. Der Fall werfe „die schwierige Frage nach der Geltung und Reichweite des für Amtswalter geltenden Neutralitätsgebots in politischen Auseinandersetzungen außerhalb von Wahlkampfzeiten und ohne Beteiligung politischer Parteien auf. Zulässigkeit und Grenzen von staatlichen Aufrufen an die Bevölkerung zu Kundgebungen oder ähnlichen politischen Aktionen sind jedoch bislang in der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung nicht hinreichend geklärt“<sup>56</sup>. Unabhängig davon, dass es zumindest richtungsweisende Gerichtsentscheidungen gab<sup>57</sup>, obliegt es doch gerade den Gerichten, durch Rechtsanwendung im Einzelfall die geltenden Maßstäbe festzulegen und weiter zu konturieren, was dann – im Zeitverlauf – zu einer gefestigten Rechtsprechung führt. Darüber hinaus geht es im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes um eine vorläufige Regelung in Bezug auf den Streitgegenstand, die anhand der Wahrscheinlichkeit eines Obsiegens bzw. Unterliegens in der Hauptsache zu treffen ist. Eine dahingehende Prognose, die selbstverständlich immer mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist und sich nicht selten im Hauptsacheverfahren als unzutreffend erweist, hat das OVG schlicht verweigert. Dieser Aufgabe hätte es sich – trotz der Eilbedürftigkeit – nicht entziehen dürfen<sup>58</sup>, zumal es um Fragen

Düsseldorfer Oberbürgermeister für zulässig und den Beleuchtungsboykott für unzulässig hält *K. F. Gärditz*, Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, in: NWVBl. 2015, S. 165 (171), der gewählten Amtsträgern aufgrund einer „spezifischen Politizität“ von Wahlämtern einen größeren Spielraum gibt: erlaubt sei eine „schlichte politische Parteinahme für oder gegen eine Versammlung, mit der über die politische Werbung hinaus eine substantielle Freiheitseinbuße weder final herbeigeführt noch absehbar verbunden ist“ (S. 170); offen gelassen bei *D. Dişçi*, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 (107).

<sup>55</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.01.2015 – 15 B 45/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>56</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.01.2015 – 15 B 45/15, juris Rn. 4.

<sup>57</sup> Etwa des BVerfG zur Äußerungsbefugnis von Mitgliedern der Bundesregierung, Fn. 51.

<sup>58</sup> Ausführlich dazu *S. Roßner*, Kein Rechtsschutz für DÜGIDA-Demonstranten: Das OVG, das sich nicht traut, in: Legal Tribune Online, 05.02.2015, [www.lto.de/persistent/a\\_id/14592/](http://www.lto.de/persistent/a_id/14592/) (zuletzt abgerufen am 16.03.2016); *D. Dişçi*, Grundsatz (partei-)politischer Neutralität, in: MIP 2016, S. 101 (107);

des Rechts und nicht der Sachverhaltsaufklärung ging<sup>59</sup>.

Das Hauptsacheverfahren vor dem **VG Düsseldorf**<sup>60</sup> scheiterte dann an einem fehlenden Feststellungsinteresse des Veranstalters der Dügida-Versammlung. Immerhin hielt das VG daran fest, dass es „weiterhin die streitigen Maßnahmen des Oberbürgermeisters [...] für rechtswidrig erachtet“<sup>61</sup>. Es vermochte aber das für die Feststellungsklage erforderliche rechtlich anerkannte Interesse an der (nachträglichen) Feststellung der Rechtswidrigkeit des (erledigten) Verwaltungshandelns nicht zu erkennen. Fallgruppen rechtlich anerkannter Interessen sind in diesem Zusammenhang etwa die konkrete Wiederholungsgefahr oder auch das Rehabilitierungsinteresse. Wiederholungsgefahr setzt voraus, dass es möglicherweise erneut anlässlich einer vergleichbaren Veranstaltung zu ähnlichen Maßnahmen kommt. Dafür hätte auf Seiten der Veranstalter der Dügida-Versammlungen der Wille erkennbar sein müssen, in Zukunft vergleichbare Versammlungen bzw. Aufzüge abzuhalten. Daran fehlte es. Die Veranstalter hatten bis Ende des Jahres 2015 die einmal wöchentlich angemeldeten Versammlungen bereits im Juni 2015 abgesagt und lediglich geltend gemacht, „es bestünden Überlegungen, ob weitere Demonstrationen stattfinden sollten“. Dies reicht nicht, um eine konkrete Wiederholungsgefahr glaubhaft zu machen. Ein Rehabilitierungsinteresse liegt vor, wenn es bei vernünftiger Würdigung der Verhältnisse des Einzelfalles schutzwürdig ist, insbesondere weil das in Rede stehende Verwaltungshandeln den Betroffenen in seinem Persönlichkeitsrecht oder anderen Grundrechtspositionen in diskriminierender Weise beeinträchtigt hat und diese Beeinträchtigung auch noch nach Eintritt der Erledigung fortwirkt. Auch dies verneinte das VG Düsseldorf, allerdings schon mit etwas weniger überzeugender Begründung: Der Oberbürgermeister habe sich mit dem veröffentlichten Aufruf – er wolle anlässlich der Demonstration „Zeichen gegen Intoleranz und Rassismus“ setzen und in

Düsseldorf sei „kein Platz für das Schüren dumpfer Ängste und Ressentiments“ – und dem Ausschalten der Beleuchtung gegen die inhaltlichen Positionen, die seiner Erwartung nach bei der Versammlung von deren Teilnehmern geäußert und verbreitet werden würden, und gegen diese Versammlung als solche gerichtet. Obwohl der Veranstalter zwar namentlich als Anmelder der Versammlung genannt und damit von den negativen Aussagen zu der angemeldeten Demonstration mittelbar betroffen war, beträfe die Erklärung aber im Kern nicht die Person und beeinträchtigte sie damit nicht wesentlich in ihrem Persönlichkeitsrecht. Darüber hinaus sei zu berücksichtigen, dass „die Klägerin sich selbst mit teilweise provokanten Äußerungen in die Öffentlichkeit begeben hat und damit ein höheres Maß an – auch öffentlich geäußelter – Kritik hinnehmen muss als eine nicht in gleicher Weise öffentlich hervorgetretene Person“<sup>62</sup>. Unabhängig davon, dass insbesondere letztgenanntes Argument in schmerzhafter Weise Grundlagen des Staatsorganisationsrechts und die daraus resultierenden Bindungen der Staatsgewalt ignoriert<sup>63</sup>, steht auch die Bewertung der mangelnden Schwere der Beeinträchtigung eher auf schwachen Beinen. Die „künstliche“ Differenzierung nach der Zielrichtung des Handelns des Oberbürgermeisters, das unmittelbar der Versammlung und nur mittelbar dem Veranstalter gegolten hätte, lässt sich schon nach den eigenen Ausführungen, wonach der Veranstalter selbst namentlich erwähnt war, kaum halten. Das VG Düsseldorf lehnte auch ein Rehabilitierungsinteresse vor dem Hintergrund einer Beeinträchtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ab. Es ging mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, dass auch eine versammlungsbehördliche Auflage eine einschüchternde und diskriminierende Wirkung entfalten kann, insbesondere wenn sie geeignet ist, den freien Zugang zu der Versammlung zu behindern, indem sie die Teilnehmer in den Augen der Öffentlichkeit als möglicherweise gefährlich erscheinen lässt und damit potentielle Versammlungsteilnehmer von einer Teilnahme abhalten kann<sup>64</sup>. In diesem Sinne transportierte der Aufruf zur Demonstration explizit gegen diese Versammlung durchaus die Botschaft, die Positionen der sich dort Versammelnden – und damit

*S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (76, Fn. 91); die rechtliche Abstinenz des OVG für vertretbar hält *K. F. Gärditz*, Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, in: NWVBl. 2015, S. 165 (171).

<sup>59</sup> Zu den aus der Rechtsschutzgarantie folgenden Maßstäben in Eilverfahren s. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), juris Rn. 45; dazu noch unten *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (142 f.).

<sup>60</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>61</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 79.

<sup>62</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 59.

<sup>63</sup> So leider auch schon VerfGH Saarland, Urteil vom 08.07.2014 – Lv 5/14, online veröffentlicht in BeckRS 2014, 53505; dazu *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2015, S. 154 (154).

<sup>64</sup> BVerfG, Beschluss vom 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04, juris Rn. 15.

auch des Veranstalters – seien nur beschränkt vertretbar und von Staats wegen unerwünscht, gar minderwertig. Eine potentielle Versammlungsteilnehmer einschüchternde und diskriminierende Wirkung, gerade auch in Verbindung mit dem Beleuchtungsboykott, ist dem Aufruf damit durchaus zu eigen<sup>65</sup>. Die freiheitsbeschränkenden Auswirkungen dieses Aufrufs sind zwar nicht gleichermaßen weitreichend wie die der Anordnung einer polizeilichen Durchsichtung der Teilnehmer einer Versammlung vor Beginn der Veranstaltung, über die das BVerfG entschieden hat. Wenn das VG Düsseldorf deshalb annimmt, die Versammlungsteilnehmer waren durch den Aufruf in wesentlich geringerer Intensität betroffen, als dies bei einer körperlichen Durchsichtung der Fall gewesen wäre, ist dies grundsätzlich nachvollziehbar. Eine andere Auffassung wäre aber zumindest sehr gut vertretbar gewesen<sup>66</sup>. Darüber hinaus hat sich aber, wie auch das VG Düsseldorf gesehen, aber letztlich verneint hat<sup>67</sup>, eine weitere Fallgruppe eines rechtlich anerkannten Feststellungsinteresses durchgesetzt. Danach ist ein solches zu bejahen, auch wenn das erledigte Rechtsverhältnis keine anhaltenden abträglichen Wirkungen mehr zeitigt, wenn es sich um einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff bei sich typischerweise schnell erledigenden Maßnahmen handelt. In diesen Fällen verlangt letztlich die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG, dass ein effektiver Hauptsacherechtsbehelf zur Verfügung steht<sup>68</sup>. Wie das VG selbst ausführt, ist nach der vom Bundesverfassungsgericht für versammlungsrechtliche Maßnahmen entwickelten Systematik nachträglicher Rechtsschutz zu eröffnen, wenn die Versammlung zwar durchgeführt werden konnte, aber z.B. infolge von versammlungsbehördlichen Auflagen nur in einer Weise, die ihren spezifischen Charakter verändert, insbesondere die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens wesentlich erschwert hat. Dagegen liegt kein gewichtiger, nachträglicher Rechtsschutz gebietender Grundrechtseingriff vor, wenn die z.B. durch versammlungsbehördliche Auflagen begründeten Abweichungen bloße Modalitäten der Versammlungsdurchführung betroffen haben<sup>69</sup>. Zutreffend geht das VG Düsseldorf weiter davon

aus, dass diese Grundsätze auch dann Anwendung finden, wenn es nicht um belastende Verwaltungsakte und damit unmittelbare Eingriffe in die Versammlungsfreiheit geht, sondern um eingriffsgleiche Maßnahmen mit mittelbar faktischer Wirkung. Und obgleich das VG Düsseldorf die Handlungen des Oberbürgermeisters als mittelbare Eingriffe qualifizierte und diesen spürbare beeinträchtigende Auswirkungen bescheinigte, maß es diesen dennoch nicht hinreichend Gewicht bei. Die Begründung beruht auf einem Fehlschluss. Nach den Worten des VG Düsseldorf „betrafen die Erklärung und das symbolische Ausschalten der Beleuchtung öffentlicher Gebäude, das sich nicht unmittelbar auf die Beleuchtung des Versammlungsweges auswirkte, nicht nur die äußeren Modalitäten der Versammlung, wie es etwa bei Auflagen, die das Mitführen von Fackeln verbieten oder den Weg eines Aufzugs beschränken, der Fall sein dürfte, sondern den kommunikativen Kern derselben. Denn der Oberbürgermeister trat den (vermuteten) Meinungsäußerungen der Teilnehmer der Versammlung entgegen“<sup>70</sup>. Danach ist der Sachverhalt also der zuvor genannten Fallgruppe einer „den spezifischen Charakter der Versammlung verändernden“ Maßnahme zuzuordnen, bei der nachträglicher Rechtsschutz zu gewähren ist. Vor dieser Schlussfolgerung scheute das VG Düsseldorf dann aber zurück und ergänzte: „Gleichwohl hatte der faktische Eingriff nur geringes Gewicht, da der Oberbürgermeister nicht unmittelbar durch Verwaltungsakt, sondern nur mittelbar auf die Versammlung einwirkte, indem er die öffentliche Meinung zu Ungunsten dieser Versammlung zu beeinflussen versuchte und zur Teilnahme an der Gegendemonstration aufrief“. Mit anderen Worten, das Gericht sprach der Maßnahme hinreichendes Gewicht ab, weil es sich nicht um einen unmittelbar wirkenden Verwaltungsakt handelte. Die Tatsache, dass es sich nicht um einen Verwaltungsakt handelt, ist aber kein selbständig tragender Grund für die Annahme, dass einem anderen (faktischen) Verwaltungshandeln Grundrechtsrelevanz von hinreichendem Gewicht fehlt. Auch nach den selbst vom VG Düsseldorf dargelegten Grundsätzen, kommt es auf die Rechtsförmlichkeit des Verwaltungshandels als Unterscheidungs- und Abgrenzungsmerkmal ja gerade nicht an. Diese Begründung jedenfalls trägt das Urteil des VG Düsseldorf nicht. Die Klage letztlich wegen fehlenden Feststellungsinteresses als unzulässig abzuweisen, ist auch vor dem Hintergrund bedenklich, dass es infolge der Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen, eine

<sup>65</sup> Vgl. *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (79).

<sup>66</sup> So auch *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, Pluralismus als Maxime des Versammlungsrechts, in: MIP 2016, S. 70 (76, Fn. 90).

<sup>67</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 63 ff.

<sup>68</sup> *M. Möstl*, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 36. Edition, Stand: 01.01.2016, § 43 Rn. 25 m.w.N.

<sup>69</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 70.

<sup>70</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 78.

rechtliche Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen zu unterlassen, auch jetzt noch an einer rechtskräftigen fachgerichtlichen Feststellung zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns fehlt<sup>71</sup>. Alles in allem wäre dem VG Düsseldorf auch in hier etwas mehr Mut bei der Feinjustierung der juristischen Maßstäbe zu wünschen gewesen.

Auch die Veranstalterin der Bagida-Versammlungen, einem Pegida-Ableger in Bayern, ist vor dem **VG München**<sup>72</sup> mit einem Eilantrag gescheitert, mit dem sie künftige Aufrufe des Münchener Oberbürgermeisters zu Demonstrationen gegen Bagida-Veranstaltungen verhindern wollte. Das VG München bejaht eine Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges mit der Begründung, der Oberbürgermeister von München habe unter Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen in amtlicher Eigenschaft und nicht als Privatperson/Parteipolitiker gehandelt. Damit überstrapaziert es die Filterfunktion dieser Zulässigkeitsvoraussetzung zwar. Wird ein Anspruch geltend gemacht, ist auf die Rechtsnatur der geltend gemachten Anspruchsgrundlage, demnach des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs, abzustellen, nicht auf das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen. Gleichwohl ist der rechtlichen Beurteilung des streitgegenständlichen Verhaltens des Oberbürgermeisters zuzustimmen. Die Ausführungen zum Anordnungsanspruch sind nachvollziehbar. Insoweit hat der Anspruchsteller glaubhaft zu machen, dass ihm der geltend gemachte Anspruch mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zusteht. Voraussetzung eines auf künftiges Unterlassen gerichteten Anspruchs ist, dass eine Beeinträchtigung der subjektiv-öffentlichen Rechte des Anspruchstellers ernstlich zu besorgen ist. Bei der danach erforderlichen summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache kommt das VG München zu dem – vertretbaren – Ergebnis, dass nicht mit hinreichender Sicherheit davon ausgegangen werden könne, der Oberbürgermeister werde vergleichbare Aufrufe erneut veröffentlichen. Wohl auch, weil hier aber durchaus noch Restzweifel verbleiben, verneint das VG München zusätzlich auch einen Anordnungsgrund. Diese Ausführungen kommen – wie die des OVG Nordrhein-Westfalen in der Dügida-Entscheidung, auf die das VG München sich

bezieht, und aus denselben Gründen – einer juristischen Verweigerungshaltung gleich. Es sei eine schwierige Frage und in der Rechtsprechung nicht ausreichend geklärt, ob der Oberbürgermeister in seiner amtlichen Funktion zu Gegendemonstrationen dieser Art aufrufen darf oder nicht. Deshalb liege die nötige hohe Wahrscheinlichkeit für ein Obsiegen der Antragstellerin nicht vor<sup>73</sup>.

Letztlich verdient noch ein nicht in Zusammenhang mit einer rechten Partei bzw. Bewegung ergangenes Urteil Aufmerksamkeit, vor allem deshalb, weil es sich – was selten ist – mit den Organisationszusammenhängen politischer Parteien auseinandersetzt. Eine Arbeitnehmerin im Büro des Kreisverbandes einer politischen Partei wehrte sich vor dem **ArbG Düsseldorf**<sup>74</sup> gegen ihre Kündigung. Das Kündigungsschutzgesetz war nicht anwendbar, da in dem Betrieb des Kreisverbandes nicht mehr als zehn Arbeitnehmer beschäftigt werden. Das Kreisbüro unterfiel der Kleinbetriebsregelung, weil nach Auffassung des ArbG bei der Ermittlung der Zahl der Beschäftigten die Arbeitnehmer des Landesverbandes nicht hinzugerechnet werden können, da Landes- und Kreisverband keinen gemeinsamen Betrieb unter einheitlicher Leitung betreiben. Dies begründete das Gericht damit, dass es keine personelle oder technisch-organisatorische Verknüpfung der Arbeitsabläufe und auch keine Anzeichen für einen gemeinsamen Einsatz der Betriebsmittel gebe. Aus parteienrechtlicher Sicht bedauerlicherweise hat das ArbG offen gelassen, ob dies bereits aus Gründen des Tendenzschutzes für den Betrieb einer politischen Partei geboten ist. Es hielt dies aber für denkbar, da die beiden Verbände, auf Kreis und auf Landesebene, durch die Satzungen selbständig ausgestaltet sind, so dass eine arbeitsrechtliche Führungsvereinbarung deshalb ausgeschlossen sein könnte<sup>75</sup>. Das BAG folgerte in einem Verfahren, in dem es um die Frage der Errichtung eines Gesamtbetriebsrates ging, die rechtliche Selbständigkeit der beteiligten Gebietsverbände innerhalb des Gesamtvereins politische Partei aus einer Zusammenschau der Vorschriften des PartG zur Gliederung demokratischer Parteien (§§ 6, 7, 8, 9 und 11) und deren Umsetzung im Organisationsstatut der Partei<sup>76</sup>. Dass es sich bei politischen Parteien um Tendenzbetriebe im Sinne des § 118 Abs. 1 Nr. 1

<sup>71</sup> In diesem Sinne selbst bei einem den Funktionen des Eilrechtsschutzes gerecht werdenden Verfahren auch StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), juris Rn. 37; dazu noch unten, A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2016, S. 142 (142 f.).

<sup>72</sup> VG München, Beschluss vom 19.01.2015 – M 7 E 15.136, in: K&R 2015, S. 285-286.

<sup>73</sup> Zur Fragwürdigkeit dieser Argumentation s. schon oben, S. 138 f.

<sup>74</sup> ArbG Düsseldorf, Urteil vom 31.08.2015 – 6 Ca 751/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>75</sup> ArbG Düsseldorf, Urteil vom 31.08.2015 – 6 Ca 751/15, juris Rn. 52.

<sup>76</sup> BAG, Beschluss vom 09.08.2000 – 7 ABR 56/98 (= BAGE 95, 269 ff.), juris Rn. 21.

BetrVG handelt ist wohl auch anzunehmen<sup>77</sup>. Inwieweit daraus folgt, dass der Kern der Arbeitgeberfunktionen im sozialen und personellen Bereich nicht von einer (übergeordneten) institutionalisierten Leitung (etwa der Landesebene einer Partei) ausgeübt werden kann, ist eine spannende Rechtsfrage, die durchaus eine nähere Betrachtung verdient, der aber hier – wie auch im Urteil des ArbG Düsseldorf – nicht weiter nachgegangen werden soll.

*Dr. Alexandra Bäcker*

## 2. Chancengleichheit

In dieser Rubrik des Spiegels der Rechtsprechung geht es im Kern um Fragen der chancengleichen Berücksichtigung von politischen Parteien, soweit die öffentliche Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt (§ 5 PartG). Klassiker sind hier etwa die Stadthallenfälle, von denen einer auch vor den **StGH Baden-Württemberg**<sup>78</sup> getragen wurde. Die NPD hatte bei der Stadt Weinheim beantragt, ihr deren Stadthalle an einem der Novemberwochenenden für einen Bundesparteitag zur Verfügung zu stellen. Dies lehnte die Stadt ab und begründete die Ablehnung damit, die Stadthalle sei bereits vor Eingang des Überlassungsantrages der NPD für andere Veranstaltungen vergeben worden bzw. an einem angefragten Termin wegen eines Feiertages (Allerheiligen) geschlossen. Der in der Folge gestellte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wurde vom **VG Karlsruhe**<sup>79</sup> abgelehnt. Dagegen legte die NPD – wiederum erfolglos – Beschwerde vor dem **VerwGH Baden-Württemberg**<sup>80</sup> ein<sup>81</sup>. Die für einen Anordnungsgrund zu fordernde Dringlichkeit sei zwar anzunehmen, aber der Anordnungsanspruch scheitere unter Beachtung des Prioritätsprinzips an der tatsächlichen Verfügbarkeit der Stadthalle. Auf konkret und substantiiert vorgetragene Zweifel am Vorbringen der Stadt zur anderweitigen Belegung und insbesondere zur zeitlichen Reihenfolge der Überlassungsanträge ging der **VerwGH Baden-Württemberg** nur mit

den knappen Worten ein, die seitens der NPD geäußerten Zweifel teile er nicht. Die dagegen gerichtete Anhöhrungsrüge wies der **VerwGH Baden-Württemberg**<sup>82</sup> ebenfalls zurück. Die NPD rügte unter anderem eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 67 Abs. 1 LVerf. BW), weil das Gericht den Sachvortrag schlicht übergangen und keine weitere Sachverhaltsaufklärung betrieben habe, obwohl dies erforderlich und möglich gewesen wäre. Auch in dieser Beschlussbegründung gab sich das Gericht eher wortkarg und verwies darauf, dass es den Vortrag zur Kenntnis genommen und immerhin – wenn auch knapp – mit einem Satz gewürdigt habe. Für eine weitergehende Sachaufklärung habe es keine Veranlassung gesehen. Der **StGH Baden-Württemberg**<sup>83</sup> sah dies anders und erließ die beantragte einstweilige Anordnung. Er hielt es nicht für ausgeschlossen, dass der angegriffene Beschluss des **VerwGH Baden-Württemberg** die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 67 Abs. 1 LVerf. BW verletzt habe und kam bei der für den Erlass der einstweiligen Anordnung vorzunehmenden Folgenabwägung zu dem Ergebnis, dass die Interessen der NPD an der Durchführung ihres Bundesparteitages überwiegen. Letztlich war der NPD auch in der vor dem **StGH Baden-Württemberg**<sup>84</sup> zeitgleich erhobenen Verfassungsbeschwerde Erfolg beschieden. Nachdem die NPD auf die einstweilige Anordnung des **StGH Baden-Württemberg** hin am ersten Novemberwochenende 2014 in der Stadthalle Weinheim ihren Bundesparteitag durchführen konnte, erstritt sie nunmehr auch die begehrte Feststellung, dass die Versagung einstweiligen Rechtsschutzes durch den **VerwGH Baden-Württemberg** sie in ihren Grundrechten verletzt hat. Der **StGH** ging in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des **BVerfG** von einem Fortbestehen des Rechtsschutzbedürfnisses, trotz Erledigung des im Ausgangsverfahren geltend gemachten Anspruchs, in Fällen besonders tiefgreifender und folgenschwerer Grundrechtsverstöße aus. Insbesondere bei sich typischerweise schnell erledigenden Maßnahmen verlangt letztlich die Rechtsschutzgarantie, dass ein effektiver Hauptsacherechtsbehelf zur Verfügung steht. Soll die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Versagung von einstweiligem Rechtsschutz nicht gänzlich vereitelt werden, kann – so der

<sup>77</sup> J. Ipsen, in: ders., Parteiengesetz, 2008, § 3 Rn. 20.

<sup>78</sup> StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), online veröffentlicht bei juris, und StGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.10.2014 – 1 VB 56/14 (einstweilige Anordnung), online veröffentlicht bei juris.

<sup>79</sup> VG Karlsruhe, Beschluss vom 10.09.2014 – 6 K 1670/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>80</sup> VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.10.2014 – 1 S 1855/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>81</sup> Zu den Entscheidungsgründen der Vorinstanzen s. schon S. Jürgensen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2015, S. 160 (161).

<sup>82</sup> VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 29.10.2014 – 1 S 2086/14, nicht veröffentlicht.

<sup>83</sup> StGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.10.2014 – 1 VB 56/14 (einstweilige Anordnung), online veröffentlicht bei juris.

<sup>84</sup> StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), online veröffentlicht bei juris.

StGH zu Recht – „in einem Fall wie hier nicht angenommen werden, das Rechtsschutzbedürfnis sei nach Ablauf des Veranstaltungstermins entfallen, zumal der Beschluss des Staatsgerichtshofs über den Antrag der Beschwerdeführerin auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Ergebnis auf einer Folgenabwägung beruht und die grundsätzliche Frage, ob der angegriffene Beschluss ihre Grundrechte verletzt, offen gelassen hat“<sup>85</sup>. In der Sache entfaltet der StGH Baden-Württemberg dann überzeugend die in Eilverfahren an die Gewährung effektiven Rechtsschutzes durch die Gerichte zu stellenden Maßstäbe. Danach verpflichtet die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 67 Abs. 1 LVerf. BW die Gerichte, „bei ihrer Entscheidungsfindung diejenigen Folgen zu erwägen, die mit der Versagung vorläufigen Rechtsschutzes für den Bürger verbunden sind. Je schwerer die sich daraus ergebenden Belastungen wiegen, je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass sie im Falle des Obsiegens in der Hauptsache rückgängig gemacht werden können, umso weniger darf das Interesse an einer vorläufigen Regelung oder Sicherung der geltend gemachten Rechtsposition zurückgestellt werden. [...] Geht es – wie hier oder etwa im Versammlungsrecht – um die Wahrnehmung eines zeitgebundenen Rechts, muss das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren zum Teil Schutzfunktionen übernehmen, die sonst das Hauptsacheverfahren erfüllt [...]. Das Maß dessen, was wirkungsvoller Rechtsschutz ist, bestimmt sich entscheidend auch nach dem sachlichen Gehalt des als verletzt behaupteten Rechts. Die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Sachverhaltsaufklärung haben dem hohen Wert dieser Rechte Rechnung zu tragen“<sup>86</sup>. Danach tritt das Gebot einer zureichenden Aufklärung des jeweiligen Sachverhalts unter der Geltung des Untersuchungsgrundsatzes nach § 86 VwGO „lediglich da zurück, wo eine Überprüfung ohne weitere Tatsachenermittlung der Eilbedürftigkeit der Sache geschuldet ist. [...] Gefährdet eine fehlende Sachverhaltsermittlung grundrechtlich geschützte Rechtspositionen und werden diese durch die Verfahrensgestaltung unterlaufen, darf das Verwaltungsgericht nicht davon absehen, seinen Aufklärungspflichten nach § 86 VwGO nachzukommen“, wobei es jedoch nicht jedem geringfügigen und eher

fern liegenden Zweifel nachgehen muss. Der insoweit bestehende Ermessensspielraum ist allerdings dann überschritten, „wenn sich weitere Ermittlungen nach den konkreten Umständen aufdrängen. [...] Die bloße Bezugnahme auf eine behördliche Äußerung genügt jedenfalls dann nicht den Erfordernissen einer von der Garantie effektiven Rechtsschutzes gebotenen Rechtmäßigkeitskontrolle, wenn konkrete und substantielle Umstände vorliegen, die Zweifel an der Richtigkeit der behördlichen Äußerung hervorrufen“<sup>87</sup>. Diesen Maßstäben war der VerwGH Baden-Württemberg nicht gerecht geworden, als er den begründeten, durch konkrete Tatsachen gestützten und deshalb nachvollziehbaren Zweifeln der NPD an dem Vortrag der Stadt nicht weiter nachging, obwohl die seitens der NPD in diesem Zusammenhang mehrfach – außergerichtlich und vor Gericht – aufgeworfenen Fragen von der Stadt nicht beantwortet wurden. Zu Recht stellte der StGH deshalb eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 67 Abs. 1 LVerf. BW fest.

Auch andere Träger öffentlicher Gewalt, wie etwa die als Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten kommunalen Sparkassen, sind bei der Gewährung von Leistungen an den Grundsatz der chancengleichen Berücksichtigung gebunden. In Rechtsstreitigkeiten über das „Ob“ der Eröffnung eines Girokontos als „andere öffentliche Leistung“ i.S.d. § 5 Abs. 1 PartG ist deshalb der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, wie nun auch das **VG Hannover**<sup>88</sup> in ausdrücklicher Abkehr von einer früheren gegenteiligen Entscheidung<sup>89</sup> urteilte. Auch der Sache nach sah es einen Anspruch der selbständigen Untergliederung der NPD „Unterbezirk Oberweser“ auf Eröffnung eines Girokontos bei der Sparkasse Hildesheim gegeben. Der Unterbezirk hat einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit anderen politischen Parteien, für die bei der Sparkasse Hildesheim Girokonten geführt werden. Die von der Sparkasse bemühten Gegenargumente rechtfertigen kein anderes Ergebnis. Die behauptete „örtliche Unzuständigkeit“ für den die Landkreise Hildesheim, Hameln-Pyrmont und Holzminden umfassenden Unterbezirk ändert nichts, da das geographische Tätigkeitsgebiet des Unterbezirks jedenfalls auch im Geschäftsbereich der Sparkasse

<sup>85</sup> StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), juris Rn. 37; anders leider das VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, juris Rn. 63 ff., dazu schon oben, A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2016, S. 130 (139 ff.).

<sup>86</sup> StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), juris Rn. 44.

<sup>87</sup> StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14 (Verfassungsbeschwerde), juris Rn. 45.

<sup>88</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>89</sup> Das VG Hannover, Beschluss vom 29.05.2001 – 1 A 1782/01, in: NJW 2001, S. 3354-3355, hatte den Rechtsstreit auf den Zivilrechtsweg verwiesen.

liegt<sup>90</sup>, die zudem ihren Sitz in der Kreisstadt des größten der zusammengefassten Landkreise hat. Soweit die Sparkasse vorbringt, der NPD-Unterbezirk habe keinen Anspruch auf Gleichbehandlung mit politischen Parteien, da er keine politische Arbeit in nennenswerten Umfang leiste, ist dies durch die Teilnahme an der Bundestagswahl 2013 mit einem Stimmenanteil von 1,6 % konkret im Wahlkreis Hildesheim schon widerlegt<sup>91</sup> und auch sonst abwegig. Die NPD erfüllt unzweifelhaft die Voraussetzungen des Parteibegriffs (§ 2 PartG) und ist (noch) nicht verboten. An der Parteieigenschaft, die nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse zu beurteilen ist, haben selbstverständlich auch alle Untergliederungen teil, unabhängig von ihrem regionalen Erfolg bzw. Engagement. Die seitens der Sparkasse als notwendig erachtete Vorlage einer eigenen Satzung des Unterbezirks, um ihn als kontofähiges Rechtssubjekt anzuerkennen, steht nicht im Einklang mit den parteiengesetzlichen Wertungen zur eingeschränkten Satzungsautonomie gebietlicher Untergliederungen (§ 6 Abs. 1 S. 2 PartG), die eine eigene Satzung erlaubt, aber nicht erzwingt<sup>92</sup>. Die Sparkasse muss sich daher mit der Einreichung der für den Unterbezirk geltenden Satzungen des Bundes- und Landesverbandes begnügen. Auch die vorgetragenen Unzumutbarkeitsgesichtspunkte bescherten der Sparkasse nicht die offenkundig so dringend herbeigesehnte Rettung vor der Verpflichtung zur Kontoeröffnung. Die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung wird nicht deshalb unzumutbar, weil der – inzwischen zudem ehemalige – Unterbezirksvorsitzende vor mehr als zwei Jahren in einem Vier-Augen-Gespräch mit einem Mitarbeiter der Sparkasse über eine schon damals beantragte und abgelehnte Kontoeröffnung äußerte „Ich will ein Konto hier am Marktplatz eröffnen und nicht in irgendeiner dreckigen Filiale der Sparkasse“. Selbst wenn darin eine in den Anwendungsbereich des § 185 StGB fallende ehrverletzende Äußerung gesehen werden könnte, wäre diese jedenfalls als geringfügig einzustufen und zudem nicht dem Unterbezirk zuzurechnen<sup>93</sup>. Auch darauf, dass die Aufnahme der Geschäftsbeziehung unzumutbar sei, weil in der Vergangenheit vor-

schriftswidrig das Privatkonto einer ehemaligen Vorsitzenden des Unterbezirks Verwendung gefunden hat, konnte sich die Sparkasse nicht berufen. Es verstößt gegen Treu und Glauben (§ 242 BGB analog), die Verweigerung der Kontoeröffnung auf einen Grund zu stützen, den die Sparkasse selbst unter Verstoß gegen geltendes Recht (genauer: durch die mehrmalige rechtswidrige Verweigerung der Kontoeröffnung) mittelbar herbeigeführt oder zumindest in seinem Fortbestand begünstigt hat, zumal bei einer Kontoeröffnung derlei Verstöße nicht mehr zu erwarten stehen<sup>94</sup>. Selbstverständlich kann der Sparkasse auch nicht der Verweis auf die (vorschriftswidrige) Weiterbenutzung dieses Privatkontos oder eines anderen Privatkontos helfen. Ebenso wenig der auf eine Mitbenutzung des Landesverbandskontos der NPD. Die parteiengesetzlich vorgesehenen Transparenz- und Rechenschaftspflichten für politische Parteien gelten auch für die Untergliederungen, so dass ein eigenes Konto der Untergliederungen nicht nur sachgerecht, sondern auch erforderlich ist<sup>95</sup>. Zudem sind nach Sinn und Zweck des § 5 PartG – neben der Gesamtpartei – auch die jeweiligen regionalen oder lokalen Untergliederungen anspruchsberechtigt<sup>96</sup>.

Anspruchs verpflichtet nach § 5 PartG sind alle Träger öffentlicher Gewalt, nicht aber Private. Die privatwirtschaftlich organisierte Presse trifft auch unter keinem zivilrechtlichen Gesichtspunkt die Verpflichtung, Anzeigen politischer Parteien zu veröffentlichen. Insbesondere unterliegen Presseorgane auch dann keinem Kontrahierungszwang, wenn ihnen eine lokale oder regionale Monopolstellung zukäme. Die privatwirtschaftlich organisierte Presse unterliegt bei der Auswahl der von ihr verbreiteten Nachrichten und Meinungen nicht der Verpflichtung zu Neutralität, wie das **BVerfG**<sup>97</sup> unterstrich, als es einen Antrag der AfD abgelehnte, die Allgemeiner Anzeiger GmbH und die Mediengruppe Thüringen Verlag GmbH im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, eine Einladung der AfD zu einem „Bürgerdialog“ über ein „Konzept zur Asyl- und Zuwanderungspolitik“ zu veröffentlichen. Damit bestätigte das **OLG Thüringen**<sup>98</sup> und des **LG Erfurt**<sup>99</sup>. Die Pressefreiheit schützt auch die politische Tendenz der Presse,

<sup>90</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, juris Rn. 31 f.

<sup>91</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, juris Rn. 35.

<sup>92</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, juris Rn. 41; S. *Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 6 Rn.10; J. *Ipsen*, in: ders., Parteiengesetz, § 6 Rn. 4.

<sup>93</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, juris Rn. 42-44.

<sup>94</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, juris Rn. 46.

<sup>95</sup> VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, juris Rn. 45.

<sup>96</sup> S. *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5 Rn. 27.

<sup>97</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.11.2015 – 2 BvQ 43/15, online veröffentlicht bei juris.

die daher auch den Abdruck von Anzeigen und Leserzuschriften einer bestimmten Tendenz verweigern darf. Da politische Wettbewerber – nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung der modernen Informationstechnologien – über vielfältige Möglichkeiten der Verbreitung von Informationen verfügen, bedarf es auch bei einer regionalen Monopolstellung keiner Einschränkung der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten verlegerischen Freiheit.

*Dr. Alexandra Bäcker*

### 3. Parteienfinanzierung

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>100</sup> hatte über einen Antrag auf Zulassung der Berufung zu entscheiden. Die klageabweisende vorinstanzliche Entscheidung des VG Berlin<sup>101</sup> wurde entscheidungstragend damit begründet, dass der Klägerin die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO fehle. Der Regelung des § 20b Abs. 1 PartG DDR<sup>102</sup>, die einen generellen Zustimmungsvorbehalt für Verfügungen über Parteivermögen normiert, fehle der tatbestandliche Anknüpfungspunkt für einen etwaigen Drittschutz. § 20b PartG DDR diene der Herstellung der Chancengleichheit der politischen Parteien und der Wiederherstellung der materiellen Vermögenslage. Er sollte verhindern, dass Parteien der ehemaligen DDR – insbesondere in Nachfolge der SED – am demokratischen Willensprozess mit Vermögenswerten teilnehmen, die sie in einem demokratischen Rechtsstaat nie hätten erwerben können<sup>103</sup>. Daher sollten die Vermögenswerte erfasst und sichergestellt und unter treuhänderische Verwaltung gestellt werden. Die unrechtmäßig erlangten Vermögenswerte wurden den Parteien entzogen und nach Möglichkeit den früheren Berechtigten oder deren Rechtsnachfolgern zurückgegeben oder gemeinnützigen Zwecken zugeführt. Um dies zu gewährleisten und unter Kontrolle

zu halten wurde der Zustimmungsvorbehalt normiert. Diesem Schutzzweck dient nach Auffassung des OVG die Berücksichtigung privater Interessen Dritter gerade nicht<sup>104</sup>. Der Norm komme keine drittschützende Wirkung zu. Für die Berücksichtigung qualifizierter und individualisierender Umstände des Einzelfalles sei kein Raum.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>105</sup> hatte sich mit der Rücknahme von Bewilligungsbescheiden über die Gewährung staatlicher Parteienfinanzierung an die FDP im Zusammenhang mit rechtswidrigen Spenden des damaligen nordrhein-westfälischen FDP-Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann zu beschäftigen. Das OVG entschied nach Zurückverweisung im Revisionsverfahren durch das Bundesverwaltungsgericht<sup>106</sup> erneut.

In der Vorinstanz hatte sich das VG Berlin<sup>107</sup> bereits intensiv und richtungweisend mit der damaligen Spendenpraxis der FDP auseinandergesetzt. Zur Erinnerung: Die Bundestagsverwaltung erließ im Juli 2009 einen Strafbescheid gegen die FDP in Höhe von 3.463.148,79 Mio. Euro. Im Zeitraum von 1996 bis 2002 hatte der nordrhein-westfälische Landesverband der FDP von Herrn Möllemann herrührende Bar- und Sachspenden angenommen bzw. es unterlassen, die Spenden im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. Für die streitbefangenen Sachverhalte findet die Rechtslage des Parteiengesetzes 1994, geändert durch das Siebte Änderungsgesetz 1999, Anwendung. Zwischen den Parteien war streitig, ob die Partei Spenden rechtswidrig erlangt hat (§§ 23a Abs. 2, 25 Abs. 1 und 3 PartG 1994). Bei den Beträgen handelte es sich zweifellos um Spenden. Diese musste die Partei erlangt, d.h. sie angenommen haben. Objektiv setzt die Spendenannahme voraus, dass die Spende in die Verfügungsbefugnis eines – aufgrund des Organisationsrechts der Partei oder infolge parteiinterner Bestellung – für die Parteifinanzien Verantwortlichen und Zeichnungsberechtigten gelangt. Subjektiv verlangt die Annahme den Willen, die Spende als solche, nämlich als Zuwendung für Par-

<sup>98</sup> OLG Jena, Beschluss vom 26.11.2015 – 2 W 578/15, nicht veröffentlicht.

<sup>99</sup> LG Erfurt, Beschluss vom 19.11.2015 – 3 O 1379/15, nicht veröffentlicht.

<sup>100</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.04.2015 – 3 N 6.14, 3 L 38.15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>101</sup> VG Berlin, Urteil vom 21.11.2013 – 29 K 65.12, nicht veröffentlicht.

<sup>102</sup> § 20 b PartG (1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes können die Parteien und die ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen Vermögensveränderungen wirksam nur mit Zustimmung der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben oder deren Rechtsnachfolger vornehmen.

<sup>103</sup> BVerwG, Urteil vom 11.03.1993 – 7 C 15/92 = BVerwGE 92, 196-207.

<sup>104</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.04.2015 – 3 N 6.14, 3 L 38.15, juris Rn. 7 ff. Siehe zum Schutzzweck der Norm auch OVG Berlin, Beschluss vom 29.04.1994 – 3 S 22.93, in: ZIP 1994, 991-993.

<sup>105</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – 3 B 16.13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>106</sup> BVerwG, Urteil vom 25.04.2013 – 6 C 5.12 = BVerwGE 146, 224-254. Siehe auch *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2014, S. 201.

<sup>107</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, online veröffentlicht bei juris. Siehe *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, MIP 2011, S. 174 ff.

teizwecke, entgegenzunehmen. Herr Möllemann hat die Beträge an den für die Parteifinancen verantwortlichen und zeichnungsberechtigten, den damaligen Landesschatzmeister der Partei und späteren Hauptgeschäftsführer Herrn Hans-Joachim Kuhl, herausgegeben. Der Landesverband hat die fraglichen Geldbeträge mithin zu Parteizwecken erlangt.

Die von Möllemann an Kuhl ausgehändigten Beträge wurden auf Weisung Möllemanns in Kleinbeträge gestückelt und unter Verwendung falscher Spenderbezeichnungen bzw. unter Verwendung von „Stroh Männern“ als Spenden entgegen genommen und für die FDP verbucht. Da es sich um für Finanzangelegenheiten zuständige Personen der Partei handelte, hätte eine Wissenszurechnung greifen können und damit wäre der wahre Spender für die Partei feststellbar gewesen. Das VG Berlin hat die Rechtsprechung in diesem Punkt zu Recht weiterentwickelt. Eine Wissenszurechnung scheidet ausnahmsweise dann aus, „wenn der Spender und die zur Entgegennahme einer Spende befugte Person (Wissensvertreter) bei der Spendenannahme kollusiv zum Nachteil des Transparenz- und Publizitätsgebotes handeln, in dem sie verabreden, dass der oder die Wissensvertreter ihr Wissen über die Person des Spenders tatsächlich nicht weitergeben werden, um Partei und Öffentlichkeit über dessen Identität dauerhaft im Unklaren zu lassen“<sup>108</sup>. Nur durch eine derartige Gesetzesanwendung könne man dem auf Wahrung des Transparenzgebotes gerichteten Sinn und Zweck des § 25 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 PartG 1994 gerecht werden und verhindern, dass „Einflüsse Dritter auf den Willensbildungsprozess der Partei begründet werden, die nur bestimmten Führungspersonen bekannt sind und deren Herrschaftsansprüche stärken“<sup>109</sup>. Bei den von Möllemann an Kuhl ausgehändigten Beträgen hat es sich mithin um die Spenden eines für die Partei nicht feststellbaren Spenders gehandelt. Das Wissen der zum Nachteil der Partei handelnden Personen (Möllemann und Kuhl) um die Person des Spenders könne der Partei nicht zugerechnet werden. Dieser Rechtssatz wurde vom Bundesverwaltungsgericht so auch bestätigt<sup>110</sup>.

Das OVG Berlin-Brandenburg hatte in seinem Berufungsurteil nunmehr ausschließlich zu prüfen, ob die

in der heutigen Fassung des Gesetzes in § 23b PartG verankerte sanktionsbefreiende Selbstanzeige analog zugunsten der FDP hätte angewendet werden müssen. Dies wäre dann der Fall, wenn auf der Grundlage der früheren Rechtslage eine planwidrige Regelungslücke, die durch eine analoge Anwendung des – ausschließlich begünstigenden und deshalb nicht dem rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbot unterliegenden – § 23b PartG 2002 zu schließen wäre. Der Wortlaut der Norm, die ausschließlich auf die Rechtsfolgen der erst am 1. Januar 2003 getretenen §§ 31b und c PartG 2002 Bezug nimmt, spricht zwar zunächst gegen eine Anwendbarkeit der Vorschrift auf den Sachverhalt, der dem Sanktionssystem des PartG 1994 unterliegt. Danach erfolgt die Rücknahme des Bewilligungsbescheides gemäß § 48 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 23a Abs. 1 S. 1 PartG 1994. In das alte Regelungssystem fügt sich der durch die strafbefreiende Selbstanzeige gesetzte Anreiz zur Schaffung größtmöglicher Transparenz ein. Die Rücknahme eines Bewilligungsbescheides ist danach ausgeschlossen, wenn bei einer von der Partei angezeigten Unrichtigkeit im Zeitpunkt des Einganges der Anzeige konkrete Anhaltspunkte für diese unrichtigen Angaben öffentlich nicht bekannt waren oder weder dem Bundestagspräsidenten, noch in einem amtlichen Verfahren entdeckt waren und die Partei den Sachverhalt umfassend offenlegt und korrigiert. Die FDP hat die Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht nach Ansicht des Gerichtes im angefochtenen Umfang in Höhe von 199.403,83 € dem Bundestagspräsidenten unverzüglich, nachdem sie davon Kenntnis erlangt hatte, angezeigt. Der Gesetzgeber wollte mit der Schaffung der Norm Sachverhalte der Korrektur nachträglich entdeckter Fehler erfassen. Die Bezugnahme von § 23b Abs. 2 S. 1 PartG 2002 auch auf § 31c zeigt, dass auch Fälle erfasst sind, in denen es um die Veröffentlichung von sog. Großspenden oder um einen Verstoß gegen die sog. Spendenannahmeverbote geht, wenn nämlich dieser Verstoß im Rechenschaftsbericht dadurch verschleiert wird, dass rechtswidrige Spenden nicht oder nicht rechtmäßig dargestellt werden. Kenntnis im Rahmen des § 23b PartG 2002 meint grundsätzlich die positive Kenntnis des für den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei verantwortlichen Bundesvorstands.

Die Rechnungslegung einer Partei dient der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und fußt auf den Grundsätzen der innerparteilichen Demokratie. Würde es einer Partei aber erschwert, aufgedeckte Fehler, die vor ihr selbst gezielt verborgen wurden, öffentlich zu machen und zu korrigieren, weil sie sich mit der daraus folgenden Sanktion konfrontiert sähe,

<sup>108</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, juris Rn. 43 unter Hinweis auf *Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 112 f. Siehe auch BVerwG, Urteil vom 25.04.2013 – 6 c 5/12 = BVerwGE 146, 224-254.

<sup>109</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, juris Rn. 41 und 43 unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerwG, E 126, 254 ff., Rn. 91 m.w.N.

<sup>110</sup> BVerwG, Urteil vom 25.04.2013 – 6 C 5.12 = BVerwGE 146, 224-254.

würde dies dem Interesse an einer größtmöglichen Transparenz entgegenwirken. Die Richtigkeit der Angaben soll fortlaufend überwacht werden, um hieraus ohne Zögern die richtigen Konsequenzen zu ziehen. Entdeckt die Partei einen Fehler, soll sie diesen sanktionslos berichtigen können. Das Gericht hat festgestellt, dass die „goldene Brücke“ zu Transparenz und Rechtmäßigkeit einer Partei nicht vorenthalten sein soll, die gleichsam Opfer einer internen Täuschung geworden ist<sup>111</sup>.

Das **Thüringer Finanzgericht**<sup>112</sup> hatte sich in einem Urteil mit der Umsatz- und Körperschaftssteuerpflicht sowie mit der Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrages einer politischen Partei zu befassen, die zum Wahlkampfauftakt ein Rockkonzert veranstaltet hat. In den Pausen wurden parteipolitische Reden gehalten. Die Veranstaltung war öffentlich. Ein Eintrittsgeld wurde offiziell nicht erhoben, allerdings eine freiwillige Spende von 15,00 € deutlich erbeten. Politische Parteien und ihre Untergliederungen sind gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG von der Körperschaftsteuer befreit. Dies gilt nicht, wenn die Partei einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhält. Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb ist nach § 14 AO eine selbständige nachhaltige Tätigkeit, durch die Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden und die über den Rahmen einer Vermögensverwaltung hinausgehen. Eine Gewinnerzielungsabsicht wird nicht verlangt. Für die Bewertung der Veranstaltung kommt es nicht auf die Bezeichnung sondern auf die tatsächlichen Umstände an. Die Beweiserhebung des Gerichts hat ergeben, dass Ausrichtung, Organisation und Gestaltung des Umfeldes auf die Ausrichtung eines Rockkonzertes gerichtet waren. Die politischen Reden in der Pause waren demgegenüber nachrangig. Der Besuch war nach Ansicht des Gerichts und entgegen der Ausführungen der politischen Partei auch nicht kostenfrei. Die Besucher haben für den Besuch der Veranstaltung gezahlt. Bei den Zahlungen handelte es sich auch nicht um Parteispenden. Spendenquittungen wurden nicht angeboten und ein Spendenzweck nicht benannt. Sog. Eintrittsspenden, denen Entgeltcharakter zukommt, werden von Verwaltung und Rechtsprechung ohnehin nicht als Spenden anerkannt. Ihnen fehlt das Element der Uneigennützigkeit. Die politische Partei hat auch nicht als Zweckbetrieb gehandelt, da nicht ersichtlich ist, inwiefern ein Rockkonzert die satzungsmäßigen Zwecke einer politischen

Partei verwirklichen soll. Folglich hat das Finanzamt zurecht den Gewerbesteuermessbetrag festgelegt, denn politische Parteien unterfallen als rechtsfähige Vereine grundsätzlich der Gewerbesteuerpflicht. Dies gilt in gleicher Weise auch für die Umsatzsteuer.

Zu dem im Berichtszeitraum ergangenen Beschluss des **BVerfG** vom 15.07.2015, 2 BvE 4/12, in Sachen der Bewilligung von Haushaltsmitteln für Bundestagsfraktionen, persönliche Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten sowie zugunsten parteinaher Stiftungen im Bundeshaushalt 2012 s. die ausführliche Besprechung in diesem Heft, S. 108 ff.

*Dr. Heike Merten*

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

In einem Organstreitverfahren vor dem **BVerfG**<sup>113</sup> stritten zwei ehemalige Abgeordnete des Deutschen Bundestages, sowie die Fraktion „DIE LINKE“ gegen den Ausschluss von der Mitwirkung an einer Arbeitsgruppe und einer informellen Gesprächsrunde, die im Rahmen des Vermittlungsverfahrens über das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch eingerichtet wurden. Für zulässig erachtete das Gericht jedoch allein den Antrag in Bezug auf die Mitwirkung an der Arbeitsgruppe. Zwar sei der Einrichtungsbeschluss im Rahmen eines informellen Treffens getroffen worden, es seien jedoch hinreichende Umstände gegeben, um dem Vermittlungsausschuss die Zusammenkunft und die Beschlussfassung zuzuordnen. Keinem der Antragsgegner zurechenbar seien dagegen die informellen Gesprächsrunden, die nicht ausschließlich von Mitgliedern des Vermittlungsausschusses besetzt gewesen seien und denen der Grad an formeller und organisatorischer Ähnlichkeit mit einem Verfahren eines Antragsgegners fehle, der es rechtfertigen könnte, die Gespräche einem von ihnen zuzurechnen. Soweit der Antrag zulässig war, erwies er sich jedoch als unbegründet, der Vermittlungsausschuss habe keine Rechte der Antragsteller aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 77 Abs. 2 GG verletzt, indem er es ablehnte, die Abgeordnete *Katja Kipping* zum Mitglied der Arbeitsgruppe des Vermittlungsausschusses zu ernennen und ihr die Möglichkeit zur Mitwirkung zu geben. Grundlage dieser Entscheidung war der Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Aus diesem ergebe sich die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten und das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung, welche sich nicht nur auf die Beschlussfas-

<sup>111</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – 3 B 16.13, juris Rn. 68.

<sup>112</sup> Thüringer Finanzgericht, Urteil vom 23.04.2015 – 1 K 743/12, in: EFG 2015, S. 1473-1476.

<sup>113</sup> BVerfG, Urteil vom 22.09.2015 – 2 BvE 1/11, in: NVwZ 2015, S. 1751-1755.

sung, sondern auch auf die Beratung beziehe. Diese Mitwirkungsbefugnis erstreckte sich auch auf Ausschüsse, da diese einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Arbeit leisten würden. Daraus folge, dass jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sei und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln müsse. Dieser Grundsatz der Spiegelbildlichkeit erfordere eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen und gelte auch für die Wahl der Mitglieder des Bundestages im Vermittlungsausschuss. Dieser ist zwar als gemeinsamer Ausschuss nicht ohne weiteres mit einem Ausschuss des Bundestages vergleichbar. Seine Bedeutung im Gesetzgebungsverfahren stehe aber der Aufgabenwahrnehmung durch Ausschüsse des Bundestages nicht nach. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gelte jedoch nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, unabhängig davon, ob diese durch einen förmlichen Beschluss des Ausschusses oder durch eine informelle Entscheidung eingerichtet würden. Die Ausgestaltung der Organisation dieser Arbeitsgruppen obliege nach Art. 77 Abs. 2 GG dem Bundestag und dem Bundesrat. § 9 der GO des Vermittlungsausschusses regle lediglich, dass der Ausschuss Unterausschüsse einsetzen kann. Aus der Geschäftsordnungsautonomie ergebe sich ein weiter Gestaltungsspielraum, womit diese Regelung verfassungsgerichtlich lediglich darauf zu prüfen sei, ob zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben für die Besetzung und die Mitwirkungsbefugnisse in diesen Gremien eingehalten sind. Dies sei für die Arbeitsgruppen der Fall. Weder erstrecke sich die Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten auf Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, noch seien diese derart in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen, dass eine möglichst genaue Abbildung der Fraktionen in diesen Arbeitsgruppen erforderlich wäre. Diese seien zwar nicht rein organisatorischer Natur, sondern an einer inhaltlichen Vorformung der Willensbildung im Vermittlungsausschuss beteiligt. Dies entspreche aber der spezifischen Arbeitsweise im Vermittlungsausschuss, dessen Zweck die Kompromisserzielung zwischen Bundestag und Bundesrat sei. Die der Erfüllung dieser Aufgabe dienende Verfahrensautonomie schließe die Befugnis ein, sich formeller und informeller Gremien zur Vorbereitung der Beschlussfassung zu bedienen, wobei deren Zusammensetzung in Hinblick auf das jeweils anstehende Thema nach anderen Kriterien als demjenigen der Spiegelbildlichkeit erfolgen könne, insbesondere der Einbeziehung externen Fachwissens. Letztlich stehe es dem Vermittlungs-

ausschuss frei, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zu übernehmen, zu ändern oder ganz zu verwerfen, sämtliche Mitglieder könnten zudem eigene Vorschläge einbringen, auch die nicht in den Arbeitsgruppen vertretenen. Aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 77 Abs. 2 GG ließe sich somit keine zwingende Vorgabe für die Geltung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes in den Arbeitsgruppen folgern.

Der **BGH**<sup>114</sup> hatte sich mit einem Parteienfinanzierungsskandal aus Rheinland-Pfalz zu befassen. Der dortige Partei- und Fraktionsvorsitzende der CDU *Böhr* hatte im Jahre 2006 Zahlungen in Höhe von mehreren Hunderttausend Euro an eine Unternehmensberatung für die Erstellung eines Konzeptes „Wahlsieg 2006“ veranlasst. Problematisch war, dass es sich bei den Mitteln um solche der Landtagsfraktion handelte und Böhr diese Zahlungen im Rechenschaftsbericht der Partei verschleierte. Er wurde deswegen vom **LG Mainz**<sup>115</sup> wegen Untreue gem. § 266 StGB zum Nachteil der Fraktion und der Landespartei verurteilt, der Geschäftsführer der Unternehmensberatung wegen Beihilfe. Gegen die Entscheidung beantragte der CDU-Politiker Revision, welche der BGH jedoch verwarf: Die Verurteilung durch das Landgericht sei rechtsfehlerfrei ergangen. So werde – entgegen der Auffassung der Revision – § 266 StGB nicht durch das Regelungsgefüge des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz (insbesondere § 6) verdrängt. Für eine derartige Einschränkung eines Strafgesetzes, fehle es bereits an der Kompetenz des Landesgesetzgebers. Einen Fraktionsvorsitzenden treffe eine für den Untreuetatbestand notwendige Vermögensbetreuungspflicht gegenüber der Fraktion: Er sei befugt über das Fraktionsvermögen zu verfügen, die Fraktion nach innen und außen zu vertreten und gegenüber dem Fraktionsgeschäftsführer, sowie den Mitarbeitern weisungsberechtigt. Diese Pflicht habe Böhr durch Veranlassung der Zahlungen in klarer, evidenter und schwerwiegender Weise verletzt. Das Konzept „Wahlsieg 2006“ weise keinerlei Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion auf, sondern sei – was § 2 Abs. 1 S. 2 RhPfFraktG ausdrücklich untersage – eine Verwendung von öffentlichen Mitteln für Parteiaufgaben. Der vorliegende Fall liege auch nicht in einem Grenzbereich, in dem die Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiaufgaben schwierig sein könne, die Finanzierung der Wahlkampfaktivitäten stelle vielmehr eindeutig eine unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung dar, die auch

<sup>114</sup> BGH, Urteil vom 11.12.2014 – 3 StR 265/14, in: NJW 2015, S. 1618-1624.

<sup>115</sup> LG Mainz, Urteil vom 03.12.2013 – 3111 Js 3775/10.1 KLs, online veröffentlicht bei BeckRS 2015, 08258.

durch das Parteienrecht verhindert werden solle (§§ 27 Abs. 1 S. 3 und 4, 26 Abs. 1 S. 2, 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG). Die Pflichtwidrigkeit des Handelns entfalle nicht durch eine „mutmaßliche Einwilligung“ der Fraktion, etwa durch die Entlastung für die Geschäftsjahre 2005 und 2006. Eine nachträgliche Genehmigung genüge bei einer vermögensschädigenden Pflichtverletzung von vornherein nicht, zumal ein Einverständnis der Fraktion einen eindeutigen Gesetzes- und Verfassungsverstoß bedeutete hätte und damit keine tatbestandsausschließende Wirkung entfalten könne. Dem so entstandenen Vermögensnachteil stehe mithin kein Vorteil gegenüber, auch nicht in Form eines Erstattungsanspruches der Fraktion gegenüber der Landespartei. Dieser bestehe wegen des kollusiven Zusammenwirkens höchstens in einem nicht zu berücksichtigenden Bereicherungsanspruch, zumindest aber fehle es an der Werthaltigkeit der Forderung, da die Partei offenbar nicht in der Lage gewesen sei, das Wahlkampfkonzept selbst zu finanzieren. Auch in Bezug auf den CDU-Landesverband Rheinland-Pfalz stelle sich das Verhalten des Vorsitzenden als Untreue dar. Der Untreuetatbestand werde nicht durch die Spezialregelung des § 31d PartG verdrängt, der andere Rechtsgüter schütze und keine Privilegierung gegenüber den Tatbeständen der §§ 263, 266 StGB darstelle. In seiner Funktion als Parteivorsitzender treffe Bühr eine Vermögensbetreuungspflicht, die die Verpflichtung zur Beachtung der Vorschriften des PartG zum Umgang mit Parteispenden einschließe. Dies sei auch so in den entsprechenden Regelungen der Partei (§ 5 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU), insbesondere in Bezug auf Zuwendungen von Parlamentsfraktionen geregelt. In den Zahlungen an die Unternehmensberatung sei eine Spende gem. § 27 Abs. 1 S. 3 und 4 PartG zu sehen, welche unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG angenommen und nicht gem. § 25 Abs. 4 PartG an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet worden sei. Dies führe für die CDU wegen § 31c Abs. 1 S. 1 PartG zu einem Vermögensnachteil sogar in Höhe des Zweifachen des von der Partei rechtswidrig erlangten Betrages. Zuletzt schließe sich eine Strafbarkeit nach § 31d Abs. 1 Nr. 1 PartG wegen Bewirkens eines falschen Rechenschaftsberichts an. Der BGH bestätigt die Entscheidung der Vorinstanz zur Strafbarkeit von Verantwortungsträgern in Fällen verdeckter Parteienfinanzierung in aller Deutlichkeit. Interesse erweckt dabei vor allem das Ineinandergreifen von parteirechtlichen Spezifika und strafrechtlicher Dogmatik. So bedurfte § 266 StGB wegen der Unschärfe seiner tatbestandlichen Reichweite immer wieder verfassungsgerichtli-

cher Korrekturen.<sup>116</sup> Der Partei- und Fraktionsvorsitzenden wurde aber richtigerweise eindeutig als Adressat einer Vermögensbetreuungspflicht identifiziert, insbesondere wird diese nicht abschließend durch die spezialgesetzlichen Regelungen des Parlaments- und Parteienrechts normiert. Der BGH erteilt damit der Gegenauffassung eine Absage<sup>117</sup> und dies mit Verweis auf deren Regelungszwecke und Schutzgüter auch überzeugend. Weiter lenkt der BGH die Aufmerksamkeit auf den § 31c PartG, indem er sich die Frage stellt, inwiefern sich die parteigesetzliche Sanktion, deren Wirksamkeit einen feststellenden Verwaltungsakt verlangt, einen unmittelbar auf der Pflichtverletzung beruhenden Vermögensnachteil darstellt und den § 31d Abs. 1 Nr. 1 PartG, der sich nach dem BGH wegen des eigenständigen Unwertgehalts tateinheitlich neben den § 266 StGB einordnet und keine mitbestrafte Nachtat darstellt. Was das Verhältnis des StGB zu den Strafnormen des PartG betrifft, hat der BGH somit eine Klarheit schaffende Grundsatzentscheidung getroffen.

Für Aufsehen sorgte ein Beschluss des **VG Gelsenkirchen**<sup>118</sup> zu einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit zwischen der Stadt Dortmund und zwei Ratsmitgliedern der Parteien NPD und „Die Rechte“. Diese hatten erfolglos verlangt, dass ihnen die Rechte als Gruppe, insbesondere die finanziellen Zuwendungen aus § 56 Abs. 1 S. 3, Abs. 3 GO NRW, gewährt werden und ersuchten deswegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO. Das VG sah allerdings den dafür erforderlichen Anordnungsanspruch für nicht glaubhaft gemacht an, da nicht mit der erforderlichen überwiegenden Wahrscheinlichkeit festgestellt werden könne, dass im Hauptsacheverfahren eine Verpflichtung zur Anerkennung des Gruppenstatus erreicht werden könne. Dieser setze den freiwilligen Zusammenschluss von zwei Ratsmitgliedern voraus, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. Während hinsichtlich der politischen Übereinstimmung keine Bedenken bestünden, immerhin handele es sich bei beiden Räten um Mitglieder rechtsextremer Parteien, sei nicht hinreichend glaubhaft gemacht worden, dass der Zu-

<sup>116</sup> Zum Begriff der Vermögensbetreuungspflicht s. BVerfGE 126, 170 (208 ff.).

<sup>117</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002 – VG H O 3/02, in: NVwZ 2003, S. 75-81, mit Verweis auf das Fraktionsgesetz als „abschließendes System der Kontrolle und Korrektur der Mittelverwendung“.

<sup>118</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 10.12.2015 – 15 L 2106/15, nicht veröffentlicht.

sammenschluss zum Zwecke eines möglichst gleichgerichteten Wirkens vollzogen worden sei. Die bloße Bekundung der Absicht gleichgerichteten Wirkens reiche für diese Feststellung ebenso wenig aus wie vereinzelt gemeinschaftliche Aktionen, vielmehr müsse die Gruppe nachhaltig auf das gleichgerichtete Zusammenwirken ausgerichtet sein. Dies ergab sich in den Augen des Gerichts nicht aus den dargelegten Indizien. Weder seien regelmäßige Gruppensitzungen ersichtlich, noch sei das gemeinsame Abstimmen ein Beleg, da dieses auch auf beiderseitiger Zugehörigkeit zu einer rechtsextremen Partei fußen könne. Einmal gemeinsam gestellte Anfragen seien nicht in der Lage, das Zusammenwirken zu dokumentieren. Insgesamt ließe sich nicht ausschließen, dass tatsächlich nur ein finanzieller Zweck der wahre Grund des Zusammenschlusses sei. Die Entscheidung des VG Gelsenkirchen, die mittlerweile vom **OVG Nordrhein-Westfalen**<sup>119</sup> aufgehoben wurde, ist durchaus kritisch zu sehen. In der Sache geht es um die Feststellung der politischen Homogenität der Ratsmitglieder, welche Voraussetzung für den Gruppenstatus ist.<sup>120</sup> Die Beurteilung ihrer politischen Gleichgerichtetheit ist dabei richtigerweise zuvörderst den zusammenschließungswilligen Ratsmitgliedern zu überlassen, denen nach § 43 Abs. 1 GO NRW die Freiheit der Mandatsausübung zukommt.<sup>121</sup> Die unterschiedliche Parteizugehörigkeit kann dabei keinesfalls als Ausschlusskriterium fungieren, ebenso wenig wie das bloße Bestehen einer Konkurrenzsituation der Parteien. Gewichtiger zu bewerten war somit das tatsächliche Verhalten der Ratsmitglieder, insbesondere das Abstimmungsverhalten und das gemeinsame Vorgehen auf Ratssitzungen. Ersteres konnte wegen dieser Ausgangslage nicht überzeugend auf Zufälligkeit reduziert, letzteres nicht als unbeachtlich abgetan werden. Auch wenn dies im Ergebnis missfällig sein mag, muss das Vorgehen der Stadträte im Lichte der – auch vom Gericht als zweifelsfrei übereinstimmend erkannten – Ideologie und Programmatik ihrer Parteien betrachtet werden. Es ist somit zu erwarten, dass das VG Gelsenkirchen in der Hauptsache abweichend entscheiden wird.

<sup>119</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26.02.2016, nicht veröffentlicht; s. aber [www.derwesten.de/staedte/dortmund/stadt-muss-rechtsextremen-im-rat-42-000-euro-zahlen-id11601270.html](http://www.derwesten.de/staedte/dortmund/stadt-muss-rechtsextremen-im-rat-42-000-euro-zahlen-id11601270.html), zuletzt abgerufen am 21.03.2016.

<sup>120</sup> Dazu A. Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 110 ff. Die dort zur Bundestagsfraktion aufgestellten Grundsätze sind auf Fraktionen bzw. Gruppen generell übertragbar, s. zur kommunalrechtlichen Ebene S. 113 und Fn. 515.

<sup>121</sup> A. Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 114.

Der ehemalige Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg *Stefan Mappus* klagte vor dem **VG Stuttgart**<sup>122</sup> auf die Feststellung, dass ihm die Rechtsstellung eines Betroffenen gegenüber dem Untersuchungsausschuss zum „EnBW-Deal“ zu gewähren war, welche ein Fragerecht entsprechend § 240 StPO und ein Beweisantragsrecht entsprechend § 244 StPO zur Folge hat. Das Gericht hielt jedoch die darauf gerichtete Klage schon für unzulässig. Dies nicht deshalb, weil die Streitigkeit durch die Beteiligung eines Organs des Landtages und eines ehemaligen Ministerpräsidenten eine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit aufweise, welche nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausschliesse. Dem Untersuchungsausschuss komme insoweit die Funktion eines parlamentarischen Hilfsorgans zu, welches materiell Verwaltungstätigkeit ausübe, während Mappus sich nicht auf organschaftliche Rechte, sondern auf seine Rechte als Bürger im Untersuchungsausschussverfahren berufe. Vielmehr gründe sich die Unzulässigkeit der Klage auf das Fehlen eines Feststellungsinteresses. Der Kläger hatte zunächst eine Wiederholungsgefahr geltend gemacht, die sich daraus ergebe, dass bereits ein weiterer Untersuchungsausschuss („Polizeieinsatz Schlossgarten II“) eingesetzt worden sei, in dem sich erneut die Frage stellen werde, inwiefern er als Betroffener gelte. Der Argumentation folgte das VG indes nicht, weil bereits vom Untersuchungsauftrag her nicht angenommen werden könne, dass er in besagtem Verfahren den Status noch erhalten werde. Auch ein Rehabilitationsinteresse sei mangels diskriminierenden Charakters des beanstandeten Verwaltungshandelns nicht ersichtlich. Der ehemalige Ministerpräsident sah in dem Abschlussbericht den „gravierend ehrenrührigen Vorwurf“, er habe das Land „in Höhe mehrerer Millionen Euro geschädigt“. Nach Prüfung des Gerichts ließe sich jedoch die Aussage in dieser Form nicht in besagtem Abschlussbericht finden, zumal es zu den Kernaufgaben eines Untersuchungsausschusses gehöre, einen Sachverhalt aufzuklären und politisch zu bewerten. Der Vorwurf, der Kläger habe dem Land einen finanziellen Schaden zugefügt, beziehe sich auf das Regierungshandeln und sei eine politische Bewertung, welche einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen sei. Einen Schutz der „Amtsehre“ gebe es grundsätzlich nicht. Zuletzt greife auch der geltend gemachte Gesichtspunkt der Präjudizialität für einen Schadensersatz- oder Entschädigungsanspruch nicht durch. Mappus sehe sich in seiner Menschenwürde und in seinem allgemeinen Per-

<sup>122</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 03.07.2015 – 7 K 806/14, online veröffentlicht bei juris.

sönlichkeitsrecht verletzt, weswegen er einen Amtshaftungsanspruch begehre. Indes sei die Rechtsprechung in diesem Bereich ausgesprochen zurückhaltend, zumal eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch den Untersuchungsausschuss nicht ersichtlich sei. Insgesamt fehle es somit an einem berechtigten Interesse an der Feststellung, ob ihm die Betroffenenstellung zu gewähren war.

Vor dem **VG Regensburg**<sup>123</sup> wollte eine Ratsfraktion der „Freien Wähler“ erreichen, dass die ständigen Ausschüsse des Rates nicht mehr mit zwölf, sondern mit jeweils 13 Mitgliedern besetzt werden, weil damit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit besser entsprochen würde. Der Rat lehnte den darauf gerichteten Antrag ab. Dies auch zu Recht, wie das Verwaltungsgericht feststellte. Die gegenwärtige Sitzzahl halte sich im Rahmen des Organisationsermessens des Rates, während ein Anspruch auf eine das Spiegelbildlichkeitsgebot optimierende Ausschussgröße nicht bestehe.

*Sven Jürgensen*

## 5. Wahlrecht

Durch einen ablehnenden Prozesskostenhilfebeschluss des **LG Berlin**<sup>124</sup> und eine dies bestätigende Entscheidung des **KG Berlin**<sup>125</sup>, sah sich ein Bürger in seinen Grundrechten aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG und Art 19 Abs. 4 GG verletzt und erhob Verfassungsbeschwerde. In der Sache beehrte der Beschwerdeführer die gerichtliche Feststellung, dass verschiedene Regelungen im Grundkonsens, Frauenstatut, Urabstimmungsordnung und in der Satzung der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sowie in dem Statut ihrer Bundesarbeitsgemeinschaften nichtig seien. Damit verbunden sollte die Feststellung der Nichtigkeit diverser innerparteilicher Wahlen ergehen. Grund für die Nichtigkeit der Regelungen und der darauf beruhenden Wahlen seien die statutarischen Bestimmungen der Partei, welche Quotenregelungen für Frauen enthalten. Diese seien nicht mit demokratischen Grundätzen, insbesondere nicht mit der Freiheit und der Gleichheit der Wahl nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Die Instanzgerichte sahen keine hinreichenden Erfolgsaussichten für die Klage des Beschwerdeführers und lehnten in der Folge den An-

trag auf Prozesskostenhilfe ab. Das **BVerfG**<sup>126</sup> nahm die mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung verbundene Verfassungsbeschwerde mangels Zulässigkeit derselben nicht zur Entscheidung an. Das Landgericht gehe zwar zu Unrecht davon aus, dass die Parteien bei der Ausgestaltung des passiven Wahlrechts für Parteiämter nicht an den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gebunden seien, trotzdem seien Quotenregelungen auch vor dem Hintergrund dieses verfassungsrechtlichen Maßstabs von der Parteienfreiheit erfasst. Die Bewertung der Erfolgsaussichten der Klagen sei somit im Ergebnis nicht zu beanstanden. Aus prozessrechtlicher Sicht interessant war die Flankierung der Verfassungsbeschwerde mit Befangenheitsanträgen gegen die Richter *Baer* und *Maidowski*. Das Gericht verwarf diese als offensichtlich unzulässig. Dies ergab sich für die Richterin Baer daraus, dass diese mangels Kammerangehörigkeit schon nicht mit dem Verfahren betraut war. Der Richter Maidowski kam in seiner Dissertation (Umgekehrte Diskriminierung – Quotenregelungen zur Frauenförderung im öffentlichen Dienst und in den politischen Parteien, 1989) zu von der Rechtsansicht des Beschwerdeführers abweichenden Ergebnissen. Dieser Umstand allein könne aber die Annahme von Befangenheit nicht begründen.

Eine Entscheidung von durchaus einiger Bedeutung hatte das **BVerwG**<sup>127</sup> zu fällen. So schloss der Rat einer rheinland-pfälzischen Gemeinde ein gewähltes Mitglied aus, das wegen einer in Mittäterschaft begangenen gefährlichen Körperverletzung rechtskräftig verurteilt wurde. Hintergrund der Tat war ein vom Ratsmitglied initiiertes gewalttätiges Vorgehen gegen eine Gruppe politischer Gegner, welche zuvor Wahlplakate seiner Partei abgerissen hatte. Dies bewog den Rat zu dem Ausschluss auf Grundlage des § 31 Abs. 1 GemO RLP, wogegen sich der Kläger vor dem **VG Trier**<sup>128</sup> gerichtlich wehrte. Nach dieser Norm kann der Rat ein Mitglied ausschließen, wenn es durch Urteil eines deutschen Strafgerichtes rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilt wird und durch die Straftat die für ein Ratsmitglied erforderliche Unbescholtenheit verwirkt hat. Der Kläger begründete die Klage im Wesentlichen mit der Verfassungswidrigkeit dieser Norm, welche die Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl verletze.

<sup>123</sup> VG Regensburg, Urteil vom 14.01.2015 – RN 3 K 14.1045, online veröffentlicht bei juris.

<sup>124</sup> LG Berlin, Beschluss vom 23.09.2014 – 6 O 375/14, nicht veröffentlicht.

<sup>125</sup> KG Berlin, Beschluss vom 24.11.2014 – 4 W 55/14, nicht veröffentlicht.

<sup>126</sup> BVerfG, Beschluss vom 01.04.2015 – 2 BvR 3058/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>127</sup> BVerwG, Urteil vom 21.01.2015 – 10 C 11/14, in: JA 2015, S. 558-560.

<sup>128</sup> VG Trier, Urteil vom 08.05.2012 – 1 K 1302/11.TR, in: LKRZ 2012, S. 331-334 (Gründe).

Das Verwaltungsgericht wies die Klage allerdings ab, das **OVG Rheinland-Pfalz**<sup>129</sup> wies die Berufung des Klägers mit der Begründung zurück, § 31 Abs. 1 GemO RLP sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Vor dem BVerwG hatte der Kläger mit seiner Revision hingegen Erfolg. Das Gericht urteilte, dass der Ausschluss rechtswidrig war. Grund hierfür sei nicht eine Verfassungswidrigkeit der Norm. Eine solche ergebe sich – entgegen des Klägervorbringens – nicht aus der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes, denn es handele sich bei § 31 Abs. 1 GemO RLP nicht um ein Strafgesetz, für dessen Erlass nach Artt. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG allein der Bund zuständig wäre. Das Berufungsurteil beruhe aber auf einer unzutreffenden Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, nach dem die Verfassung die Wahlrechtsgrundsätze auch für Gemeinderatswahlen verbindlich festsetze. Die Regelung berühre zwar nicht die Allgemeinheit und Unmittelbarkeit, wohl aber die Gleichheit der Wahl. § 31 Abs. 1 GemO RLP führe zu einer Ungleichbehandlung der Mandatsträger, denn der Ausgeschlossene könne sein Mandat im Gegensatz zu den anderen Ratsmitgliedern nicht länger ausüben. Zur Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung seien zwingende Gründe des Allgemeinwohls notwendig. Das Berufungsgericht hatte darauf abgestellt, dass der § 31 Abs. 1 GemO RLP notwendig sei, damit der Rat das Gemeindevolk richtig repräsentieren könne bzw. damit sich das Gemeindevolk richtig repräsentiert sehe. Nur so könne die Akzeptanz des Rates und seiner Entscheidungen gewährleistet werden. Das BVerwG verwarf diese Begründung. Die Wahrung oder Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Rates könne zwar an sich einen rechtfertigenden Grund für die vorliegende Ungleichbehandlung darstellen, allerdings allein in Bezug auf den Rat in seiner Funktion als Verwaltungsorgan, nicht als Repräsentationsorgan. So diene der Rat zwar auch der Vertretung des Gemeindevolkes, die Repräsentationsfähigkeit gebiete jedoch in erster Linie eine Repräsentationsgenauigkeit, welche sich gerade gegen eine Veränderung des Wahlergebnisses ausspricht. Benachteiligungen einzelner Abgeordneter seien nur in besonderen, hier nicht einschlägigen Ausnahmefällen und begrenzt auf diese zulässig. Nach Ansicht des BVerwG führt dies aber nicht zu der Nichtigkeit der Vorschrift. So sei der Wortlaut einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, auch wenn der historische Gesetzgeber mit ihr allein die Sicherstellung des Ansehens des Rates in der Bevölkerung im Sinn hatte. So sei § 31 Abs. 1 GemO

RLP derart einschränkend auszulegen, dass ein Ausschluss nur beim Vorliegen einer Straftat möglich ist, die im Zusammenhang mit der Ratsarbeit steht. Zudem müsse die Tat die Sorge begründen, dass von dem Ratsmitglied auch künftig eine Gefährdung der Arbeitsfähigkeit des Rates ausgeht. Diese komme namentlich in Betracht, wenn das Ratsmitglied organisierte Gewalt als Mittel politischer Auseinandersetzung eingesetzt hat. Ob dies im vorliegenden Fall vorlag, wurde vom Rat im Rahmen seiner Ermessensentscheidung nicht festgestellt. Die Erwägungen bezogen sich allein auf die zwar historisch korrekte aber verfassungswidrige Auslegung des § 31 Abs. 1 GemO RLP als Norm zum Schutze der Lauterkeit und Sauberkeit der Verwaltung und konnten deswegen den Ausschluss nicht tragen.

Der **VerfGH Rheinland-Pfalz**<sup>130</sup> hatte sich infolge einer Verfassungsbeschwerde eines Landtagsabgeordneten und Wahlkreisbewerbers mit der Einteilung der Wahlkreise zur Landtagswahl im Jahre 2016 zu befassen. Vorgegangen war die Änderung des Landeswahlgesetzes, welche einen veränderten Zugschnitt von 23 der insgesamt 51 Wahlkreise in Rheinland-Pfalz zur Folge hatte. Der Beschwerdeführer hielt die veränderte Einteilung in seinem Wahlkreis für das Ergebnis parteipolitischen Kalküls, nicht sachgerechter und willkürfreier Abwägung und sah sich in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt. Dem wollte das Verfassungsgericht nicht folgen, es sah den Beschwerdeführer durch den Gesetzgeber weder in seinem Recht auf Wahlchancengleichheit (Art. 76 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 17 Abs. 1 und 2 LV) noch in seinem Anspruch auf willkürfreie Entscheidung des Gesetzgebers (Art. 17 Abs. 1 und 2 LV, Art. 77 Abs. 2 LV) verletzt, erklärte die Verfassungsbeschwerde somit für unbegründet. Normativer Ausgangspunkt für diese Entscheidung waren die Wahlrechtsgleichheit und das Recht von Wahlbewerbern auf Chancengleichheit. Diese seien nicht auf die gleiche Behandlung der Bewerber bei der Zuteilung der Mandate beschränkt, sondern stellten eine Wahlgleichheit im Wettbewerb dar. Beide Rechte seien streng und formal zu verstehen, Eingriffe nur bei dem Vorliegen von Gründen von hinreichend zwingendem Charakter zulässig. Insgesamt folge aus der Verfassung ein Anspruch des Wahlbewerbers darauf, dass die Einteilung des Wahlgebietes nicht zu seinem Nachteil unter rein persönlichen und/oder parteipolitischen Aspekten vorgenommen und so das Wahlergebnis vorprogrammiert wird. Dies schließe das sog. „Gerrymandering“ aus, bei

<sup>129</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.03.2013 – 10 A 10573/12, in: DVBl 2013, S. 736-740.

<sup>130</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.10.2015 – VG B 14/15, in: DVBl 2016, S. 52-57.

dem ein Zuschnitt der Wahlkreise aufgrund einer Analyse des bisherigen Wahlverhaltens durch die jeweilige Parlamentsmehrheit erfolge. Die Wahlkreiseinteilung müsse an sachgerechten Kriterien ausgerichtet werden. Dies seien allein solche, die sich aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung selbst ergäben, insbesondere also die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes. Aus der Verfassung folge der Imperativ an den Gesetzgeber, möglichst gleich große Wahlkreise zu bilden. Abweichungen von der Durchschnittsgröße seien – insbesondere unter den Gesichtspunkten der Wahlkreiskontinuität, der Wahrung regionaler Besonderheiten und der Beachtung historisch verwurzelter Verwaltungsgrenzen – verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Allerdings stehe dem Gesetzgeber in Hinblick auf die komplexen Abwägungs- und Prognoseentscheidungen bei der Wahlkreiseinteilung ein Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zu, der verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt – insbesondere auf das Willkürverbot – überprüfbar sei. Daran gemessen sei nicht ersichtlich, dass im konkreten Fall die Wertungen und fachbezogenen Abwägungen des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Werteordnung widersprechen. Vielmehr seien sachgerechte Kriterien zugrunde gelegt und ordnungsgemäß abgewogen worden, was auch hinreichend dokumentiert worden sei. Die Einwendungen des Beschwerdeführers in Bezug auf die seinen Wahlkreis betreffenden Änderungen seien insofern nicht durchgreifend. Dort sei der Gesetzgeber – unabhängig von der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit dieser Maßnahme – gerade dem Gebot der zahlenmäßigen Größenanpassung gefolgt. Auch seien parteipolitische Erwägungen nicht erkennbar. Die konkreten Veränderungen im Zuschnitt der Wahlkreise seien ausführlich und nachvollziehbar begründet, Alternativvorschläge – gerade auch die vom Beschwerdeführer favorisierten – erörtert worden. Ein Verstoß gegen die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz sei somit insgesamt nicht festzustellen. Das grundsätzliche Misstrauen zwischen parlamentarischer Opposition und parlamentarischer Mehrheit im Bereich der Wahlkreiseinteilung ist ohne weiteres nachvollziehbar. Diese bietet augenscheinlich das Potential, bloß machtstrategische Entscheidungen zu eigenen Gunsten zu treffen. Als Entscheidungen in eigener Sache – oder eben mit strukturellem Kontrolldefizit<sup>131</sup> – ist eine verfassungsge-

richtliche Kontrolle deswegen von besonderer Bedeutung. Der VerfGH kommt dieser Aufgabe in gebotenem Maße nach. So achtet er die prozeduralen Rechte des Beschwerdeführers, aber auch den im Gewaltenteilungsprinzip wurzelnden Spielraum des Gesetzgebers. Bei dessen formalen Begründungsansätzen ist zwar immer auch eine gewisse Skepsis angebracht, diese darf aber nicht in eine rein unterstellende Haltung umschlagen, wie sie im Ansatz etwa dem Vorbringen des Beschwerdeführers zu entnehmen ist. Die Ausführungen des Gerichts zeichnen vielmehr das Bild einer rational getroffenen Legislativentscheidung nach. Unabhängig von der tatsächlichen, nur zu vermutenden Motivation der gesetzgebenden Mehrheit, wurde zum einen dem Gebot transparenter Gesetzgebung – gerade im Bereich des politischen Wettbewerbsrechts – zum anderen der verhältnismäßigen verfassungsgerichtlichen Kontrolle in diesem brisanten Bereich entsprochen.

In einer Wahlprüfungsbeschwerde hatte sich das **Hamburgische VerfG**<sup>132</sup> mit der rechtlichen Zulässigkeit einer verfassungsunmittelbaren Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen auseinanderzusetzen. Die Einführung von wahlrechtlichen Zugangshürden auf Ebene der Verfassung stellt eine neuere Entwicklung im Verfassungsrecht der Länder dar, ist also auch über die Grenzen der Hansestadt hinaus von Interesse. Die entsprechende Normierung wurde in Hamburg am Ende des Jahres 2013 mit der Einführung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 HV vorgenommen. Der Beschwerdeführer war für die Wahl zur Bezirksversammlung Bergedorf wahlberechtigt und kandidierte dort selbst für die „Ökologisch-Demokratische-Partei“ (ÖDP). Dies an sich auch erfolgreich, wäre er doch – ohne Anwendung der Sperrklausel – in die Bezirksversammlung eingezogen. Der in der Folge bei der Hamburger Bürgerschaft erhobene Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl blieb erfolglos, weswegen der Beschwerdeführer sich an das Landesverfassungsgericht wandte. Zur Begründung trug er vor, dass Art. 3 Abs. 3 S. 2 HV die Grundsätze der Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien verletze, es sich bei der Sperrklausel mithin um verfassungswidriges Verfassungsrecht handle. Diesem Vorbringen lässt sich bereits die Besonderheit der sich stellenden Rechtsfrage entnehmen. So hebt das HVerfG zu Beginn der Prüfung hervor, dass sich die Sperrklausel gleichrangig neben die gerügten Verfassungsgrundsätze einordne und diese gestalte. Damit unterscheidet sich der vorliegende von vergangenen

<sup>131</sup> Zu den Begrifflichkeiten s. *T. Streit*, Entscheidungen in eigener Sache, 2006.

<sup>132</sup> Hamburgisches VerfG, Urteil vom 20.10.2015 – HVerfG 4/15, online veröffentlicht bei juris.

Streitigkeiten, handelte es sich bislang stets um einfachgesetzliche Regelungen. Was daraus für den Prüfungsmaßstab der verfassungsunmittelbaren Sperrklausel folgt, lässt das Gericht indes offen. So ergebe sich der Grundsatz der Gleichheit der Wahl für die Bezirksversammlungen aus Art. 4 Abs. 3 S. 1 HV, in dem auch die Chancengleichheit der Parteien wurzle, der zudem aus dem verfassungsrechtlichen Status der Parteien (umschrieben in Art. 21 Abs. 1 GG) folge, welcher als Bestandteil der Landesverfassungen für die Länder unmittelbar gelte. Die Drei-Prozent-Hürde bilde mit diesen Normen eine Einheit, keine der Verfassungsbestimmungen könne die Rechtswidrigkeit der anderen begründen, vielmehr sei jede von ihnen in der Lage, die anderen einzuschränken oder Ausnahmen von ihnen zu begründen. Ob der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der genannten Grundsätze Einschränkungen ausgesetzt ist, entschied das HVerfG allerdings nicht, da mögliche Grenzen jedenfalls eingehalten worden seien. Ein verfassungswidriges Verfassungsrecht sei allenfalls dort möglich, wo von einem Kernbereich von Grundsätzen, die zu den eigentlichen Gerechtigkeitswerten der Verfassung gehören, in einem schlechthin nicht mehr erträglichen Maße abgewichen würde. Anders als etwa das Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 GG sehe die Hamburger Landesverfassung in Art. 51 keine materiellen Vorgaben für Verfassungsänderungen vor. Grenzen könnten sich dennoch aus den für die Verfassungen wesensbestimmenden und identitätsstiftenden Fundamentalnormen ergeben. Eine diese Fundamentalnormen verletzende Verfassungsänderung sei, so das Verfassungsgericht, eben keine Verfassungsänderung mehr, sondern ein Verfassungsbruch. Unabhängig von der Tragfähigkeit des vorgestellten dogmatischen Ansatzes, sei der Gesetzgeber im Rahmen etwaiger Grenzen geblieben. Aus Art. 3 Abs. 1 HV ergebe sich als Fundamentalnorm der Verfassung das Demokratieprinzip, welches auch Quelle der Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien sei. Dieses Prinzip dürfe von der Sperrklausel nicht in seinem Wesenskern angetastet werden, wobei für die Bestimmung dieses Kerns auf die Grundsätze zu Art. 79 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG rekuriert werden könne. Daraus ergebe sich der unantastbare Anspruch des Bürgers auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt, welcher auch bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zu achten. Diese obliege dem Verfassungs- bzw. einfachen Gesetzgeber, nicht dem Verfassungsgericht, welches allein zur Prüfung der verfassungsrechtlichen Grenzen und somit zur Zurückhaltung berufen sei. Unter

diesen Prämissen stellt das HVerfG fest, dass die Sperrklausel als Ausgestaltung bzw. Modifikation des Verhältniswahlrechts weder das Mehrheitsprinzip in Frage stellt, noch elementare Grundprinzipien des Verhältniswahlrechts außer Kraft setzt. Dem Wesen und der Funktion einer politischen Wahl werde insgesamt Rechnung getragen, weswegen der Kernbereich des Demokratieprinzips nicht verletzt werde. Eine die Erfolgswertgleichheit der Stimme einschränkende Drei-Prozent-Hürde übersteige das jeder Wahl immanente, natürliche Quorum von ca. einem Prozent in nur unerheblichem Maße. Es würden durch deren Einführung ein hinnehmbarer Anteil von Stimmen unberücksichtigt bleiben (im Fall der konkreten Bezirksversammlung 5,5 %), wobei allerdings der Gesetzgeber einer Normbeobachtungspflicht unterliege. Anders als der einfache Gesetzgeber müsse der verfassungsändernde auch keine zwingenden Gründe des Verfassungsrechts zur Rechtfertigung der Einschränkung der betroffenen Verfassungsgüter geltend machen. Er sei nicht auf den Ausgleich kollidierender Güter in der Verfassung beschränkt, die verfassungsändernde Gewalt übernehme vielmehr deren Gestaltung. Legitim war es somit die von der Verfassung eingerichtete Institution der Bezirksversammlung stärken und in besonderer Weise absichern zu wollen und dabei politische Gleichheitsrechte zu beschränken. Insgesamt verfolge die Sperrklausel das Ziel, stabile Mehrheiten zu erzeugen und somit – unabhängig davon welcher Maßstab anzulegen sei – legitime Zwecke. Ergäben sich für den verfassungsändernden Gesetzgeber aus der Landesverfassung selbst Grenzen bei deren Gestaltung, so seien sie hier gewahrt worden. Darüber hinaus widerspreche auch das GG der Einführung einer Sperrklausel in der konkreten Gestalt nicht. Prüfungsmaßstab sei allein das Homogenitätsgebot, nicht der Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG mit seiner Forderung nach gleichen Wahlen, denn bei den Bezirken des Landes Hamburg handele es sich nicht um Gemeinden i.S.d. Art. 28 GG. Das Homogenitätsgebot hingegen verlange keine Uniformität bei der Ausgestaltung der Gleichheit der Wahl in Bund und Ländern, den Ländern komme vielmehr eine Autonomie bei der Gestaltung des Landeswahlrechts und den Status der Parteien im demokratischen Willensbildungsprozess zu. Die in der Hamburgischen Verfassung gewährleisteten Rechte der Wahlrechtsgleichheit und Gleichheit der Parteien blieben so zwar hinter den Gewährleistungen des Grundgesetzes zurück, die Gewährleistungsdifferenz hält sich in den Augen des Landesverfassungsgerichts aber im Rahmen des durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eröffneten Gestaltungsrahmen. Die

vorliegende Entscheidung behandelt aus wissenschaftlicher wie praktischer Perspektive äußerst interessante Fragestellungen, ist doch – wie eingangs aufgezeigt – die Einführung verfassungsunmittelbarer Sperrklauseln ein sich verbreitendes Phänomen. Obwohl sich das Verallgemeinerungspotential der Ausführungen durch die hamburgische Besonderheit der Bezirksversammlungen reduziert, bleiben die Grundprobleme der Verfassungsbindung bei Verfassungsänderungen und der Reichweite der richterlichen Kontrolle bei diesen Vorgängen virulent. Dementsprechend enttäuscht wird der an Verfassungsdogmatik interessierte Jurist zurückgelassen, wenn das Gericht zwar mögliche theoretische Begründungsansätze aufzeigt und dabei u.a. auch die Verfassungslehre eines *Carl Schmitt* bemüht, eine Entscheidung in der Sache aber nicht trifft. Dies ist jedoch auch und vor allem dem Format der Gerichtsentscheidung zuzuschreiben. Natürlich wären tiefgehende Abhandlungen über dieses auch in der Literatur umstrittene Thema von Interesse gewesen. Ein Gericht hat jedoch einen konkreten Fall zu entscheiden, was das HVerfG hier auch mit überzeugender Argumentation getan hat. Einfachgesetzliche Sperrklauseln wurden in der vergangenen Zeit von den verschiedensten Gerichten zu Fall gebracht, was – unabhängig von der Richtigkeit dieser Entscheidungen – die Frage nach der gerichtlichen Kontrolldichte bei derartigen Entscheidungen aufwirft.<sup>133</sup> So wurde letztlich immer eine Prognoseentscheidung des jeweiligen Gesetzgebers in Bezug auf die Notwendigkeit derartiger Klauseln für nicht überzeugend gehalten und in der Folge verworfen. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber ist jedoch – wie auch das HVerfG erkennt – mit anderen Maßstäben und mit größerer Zurückhaltung zu begegnen. Wenn das entsprechende Quorum für die Verfassungsänderung erreicht wird und nicht allein die einfache Parlamentsmehrheit agiert, muss überdacht werden, ob sich eine intensiviertere Kontrolldichte noch über die Rechtsfigur der Entscheidung in eigener Sache bzw. mit strukturellem Kontrolldefizit gerechtfertigt werden kann. In dieser verfassungsrechtlich nicht vollständig aufgearbeiteten Lage eine zurückhaltende Prüfung anhand hypothetischer Maßstäbe vorzunehmen zeugt somit nicht von fehlender Entscheidungsfreudigkeit, sondern von einem angemessenen Verständnis des *judicial self-restraint*, vor allem da die Einführung der Sperrklausel von nachvollziehbaren Erwägungen getragen wurde und der Eingriff von überschaubarer Intensität ist. Auch

wenn man als Motivation für die Einführung von Sperrklauseln die Kartellbildung und -erhaltung zugunsten etablierter Parteien vermuten möchte, kann die Regelungsebene der Verfassung nicht lediglich als „Verfahrenskniff“ gewertet werden. Sie verlangt vielmehr eine neue, von den bisherigen Sachverhalten abweichende Betrachtung der Prüfungsmaßstäbe und Rechtfertigungsvoraussetzungen. Dem entspricht der Ansatz des Hamburgischen Verfassungsgerichts, weswegen der Entscheidung im Ergebnis durchaus gefolgt werden kann.

Ebenfalls eine Wahlprüfungsbeschwerde beschäftigte den **Thüringer VerfGH**<sup>134</sup>. Diese folgte einem vom Landtag zurückgewiesenen Einspruch gegen die Landtagswahl 2014, welcher die Regelung des Landeswahlgesetzes über die Reihenfolge der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel rügte. Nach § 31 Abs. 3 ThürLWG richtet sich diese für die im letzten Landtag vertretenen Parteien nach der Zahl der in der vorangegangenen Wahl erlangten Landesstimmen, während sich die übrigen Listen in alphabetischer Reihe anschließen sollten. Die Wahlkreisvorschläge sollten dieser Ordnung folgen, sonstige Vorschläge sich erneut alphabetisch einreihen. Die die Beschwerde führende NPD sah in dieser Regelung eine Verletzung politischer Gleichheitsrechte, da sie eine ungerechtfertigte Privilegierung der im Landtag vertretenen Parteien darstelle. Eine Anordnung müsse konsequenterweise entweder dem Stimmergebnis oder dem Alphabet folgen, da sonst dem Wähler ein verzerrtes Bild über die Stärkeverhältnisse der Parteien vermittelt würde. So müsse der durchschnittlich informierte Wähler, dem zumeist nur die ungefähren Stärkeverhältnisse der Landtagsparteien geläufig seien, dem Gesamtbild nach zu dem Schluss kommen, der Wahlzettel folge einem Gesamtkonzept und auch die übrigen Parteien seien nach ihrem Ergebnis bei der letzten Landtagswahl angeordnet. Dies führe zu einer Irreleitung in Bezug auf die Erfolgsaussichten der jeweiligen Parteien insbesondere in Hinblick auf ein etwaiges Überspringen der Fünf-Prozent-Hürde, was in krassem Widerspruch zur tatsächlichen Sachlage stehe. Als Beispiel führte die Beschwerdeführerin an, dass die AfD, welche bei der letzten Landtagswahl noch gar nicht existierte, den Listenplatz sechs – unmittelbar im Anschluss an die Landtagsparteien – erhalten habe, während die NPD 4,3 % der Stimmen bei der letzten Wahl erreichte und auf Platz zehn stand. Diese Regelung sei nicht zu rechtfertigen, weswegen eine identische Vorschrift auch vom VerfGH des Saarlandes für verfassungswidrig

<sup>133</sup> Kritisch in Bezug auf die Entscheidung des BVerfG zur Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament *S. Jürgensen*, MIP 2015, S. 171.

<sup>134</sup> VerfGH Thüringen, Beschluss vom 09.07.2015 – 9 /15, in: *KommJur* 2015, S. 374-378.

erklärt worden sei. Dies alles begründe einen Wahlfehler mit Mandatsrelevanz, sei doch die Aussicht, dass eine Partei an der Sperrklausel scheitere von Bedeutung für die Wahlentscheidung des Bürgers. In Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des § 31 Abs. 3 ThürLWG folgte der VerfGH diesem Vorbringen. Die Regelung verstoße gegen die Wahlrechtsgleichheit des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf und den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Diese seien durch ihren formalen Charakter gezeichnet und vom Gesetzgeber nur in besonders engen Grenzen zu gestalten. Dieser Gestaltungsspielraum sei vorliegend durch die Ungleichbehandlung der im Landtag vertretenen und der übrigen Parteien überschritten. Zwar lasse sich Erkenntnissen aus der Wahlforschung entnehmen, dass die Reihenfolge der Wahlvorschläge für die Wahlentscheidung des Bürgers weniger Relevanz habe, als die Programme und Ziele der jeweiligen Parteien, jedoch genüge es für einen Eingriff in die genannten Rechte, wenn die Reihenfolge eine suggestive Wirkung entfalte und ein möglicher Faktor bei der Wahlentscheidung darstelle, auch wenn sich dieser nicht isolieren und messen lasse. Dieser Eingriff sei vorliegend auch nicht zu rechtfertigen. Zwar sei die Regelung der Reihenfolge überhaupt einem legitimen Zweck geschuldet und auch die politische Bedeutung ein nicht von vornherein zu beanstandendes Ordnungskriterium, wobei auch die Hinzuziehung der letzten Wahlergebnisse zulässig sei. Allerdings müsse dieses auch durchgehend auf alle Parteien angewendet werden, die bei der letzten Wahl angetreten sind und nicht nur auf diese, die es tatsächlich in den Landtag geschafft haben. Diese Inkonsequenz finde keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung, auch nicht in der Fünf-Prozent-Klausel, welche die Stabilität des Parlaments sichern, aber nicht den Wahlvorgang ausgestalten soll. Der § 31 Abs. 3 ThürLWG sei somit verfassungswidrig und dessen Anwendung ein Wahlfehler. Dieser führe indes nicht zu einer Ungültigkeit der Landtagswahl von 2014, da keine ernsthaft in Betracht zu ziehende Möglichkeit der Auswirkung auf die konkrete Sitzverteilung im Parlament bestünde, was aber Voraussetzung sei, damit eine Wahl für ungültig erklärt werden könne. Der Entscheidung, soweit sie die Verfassungswidrigkeit des § 31 Abs. 3 ThürLWG annimmt, widerspricht der Richter *Ruffert* in einem Sondervotum. So sei es seit über 40 Jahren gefestigte Verfassungsrechtsprechung, dass die Entscheidung des Wählers nicht inhaltlich determiniert sei und nicht von äußeren Umständen wie der Gestaltung des Stimmzettels abhängen. Daraus folge, dass die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in Bezug auf den Stimmzettel nur

dann überschritten werde, wenn diese täuschend oder manipulativ vorgehe. Dem widerspreche bislang allein der Saarländische Verfassungsgerichtshof in der angeführten Entscheidung, allerdings zu Unrecht, weil auf einem unzutreffenden Verständnis der Formalität der Wahlrechtsgleichheit beruhend. Diese dürfe nicht so verstanden werden, dass bereits jede Ungleichbehandlung einen Eingriff darstellt, ohne dass es auf ihre Wirkungen ankäme. Die von der Mehrheit der Richter angeführte Suggestivwirkung der Stimmzettelgestaltung sei empirisch gerade nicht belegt worden und auch nicht plausibel.

Wegen einer Scheinkandidatur eines Landrates wollte ein Kläger vor dem **VG Meiningen**<sup>135</sup> eine Kreistagswahl für ungültig erklären lassen. Das VG entschied jedoch, dass entsprechend der Regelungen des thüringischen Wahlrechts auch Amtsträger zum Wahlantritt berechtigt seien. Dass mit der Kandidatur nicht ernsthaft die Annahme der Wahl verfolgt werde, stelle zwar durchaus eine bedauerliche Erscheinung, nicht aber ein verbotenes Vorgehen dar, welches somit auch nicht als unzulässige Wahlbeeinflussung gewertet werden könne.

Vor dem **VG Greifswald**<sup>136</sup> stritten vermeintlich zu Unrecht nicht zu einer Bürgerschaftswahl zugelassene Kandidaten für deren Wiederholung. Tatsächlich könne, wie das Verwaltungsgericht feststellt, in der unberechtigten Nichtzulassung eine Unregelmäßigkeit bei der Vorbereitung der Wahl liegen, welche auch Mandatsrelevanz habe und insofern die Wahlanfechtung begründen könne. Allerdings sei der Wahlvorschlag der fraglichen Partei zu Recht zurückgewiesen worden. Dies nicht deswegen, weil das Verfahren der Kandidatenaufstellung innerhalb der Partei verfahrensfehlerhaft gewesen sein könnte (nicht ordnungsgemäße Ladung zur Mitgliederversammlung), wie es die Beklagte behauptete, da sich die Prüfungs-kompetenz des Wahlausschusses auf den Wahlvorschlag und die mit ihm eingereichten Unterlagen begrenze. Die rechtliche Prüfung des innerparteilichen Verfahrens stelle vielmehr eine die Chancengleichheit der politischen Parteien verletzende Ungleichbehandlung dar. Diese begründe einen Wahlfehler, welcher der Klage jedoch nicht zum Erfolg ver helfe, weil sich die Rechtswidrigkeit des Wahlvorschlages aus der bewusst unrichtigen Angabe ergebe, es lägen keine Einwendungen gegen das Wahlergebnis der Mitgliederversammlung vor. Tatsächlich wurde die

<sup>135</sup> VG Meiningen, Urteil vom 03.03.2015 – 2 K 515/14 Me, online veröffentlicht bei juris.

<sup>136</sup> VG Greifswald, Urteil vom 17.02.2015 – 2 A 1226/14, online veröffentlicht bei juris.

Kandidatenkür aber von der Landesschiedskommission der Partei – bestätigt durch die Bundesschiedskommission – für ungültig erklärt, weswegen der Wahlvorschlag zurückzuweisen gewesen sei.

Die stete Auseinandersetzung um den Grundsatz der politischen Neutralität gegenüber der NPD setzte sich zuletzt vor dem **VG Trier**<sup>137</sup> fort. Dort beehrte die Partei die gerichtliche Ungültigkeitserklärung der Wahl, weil der Oberbürgermeister durch verschiedene Handlungen (u.a. Bezeichnung als „Verrückte“, Einladung zu einer Anti-NPD-Demonstration und parteiische Öffentlichkeitsarbeit) das Neutralitätsgebot verletzt und so massiv in den laufenden Wahlkampf eingegriffen habe. Der prozessualen Besonderheit der Wahlanfechtung geschuldet, beschränkte sich das VG in der Prüfung indes allein auf solche Äußerungen, die überhaupt Auswirkungen auf das Wahlergebnis im Sinne einer Mandatsrelevanz entfalten konnten. Dies konnte für mehrere Verhaltensweisen nicht der Fall sein, weil sie nach Ende der Wahl getätigt wurden. Aus demselben Grunde könnten auch tatsächlich feststellbare Verstöße gegen die Geheimheit der Wahl die Klage nicht begründen. Diese Fehler seien zwar als erheblich zu qualifizieren und an sich zur Beeinflussung des Wahlergebnisses geeignet gewesen, es sei jedoch hinreichend dargelegt worden, dass entsprechende Maßnahmen ergriffen wurden um eine Auswirkung zu vermeiden. Zuletzt fehle es bezüglich weiterer Äußerungen eindeutig am Wahlbezug. Zur rechtlichen Bewertung der verbliebenen Äußerungen zog das Verwaltungsgericht die elaborierten Grundsätze zur Neutralität von Amtsträgern heran und konturiert diese für das Organ des Bürgermeisters.<sup>138</sup> Dabei grenzt es dessen Funktion vor allem von anderen Staatsorganen, insbesondere dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung, ab. So ergebe sich aus der Konzeption des Amtes eine Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit einerseits, andererseits aber eine strenge Pflicht zur Neutralität. Die zu prüfenden Äußerungen stellten nach Würdigung aller tatsächlichen Umstände allerdings keinen Verstoß gegen dieses Gebot dar, da entweder der unmittelbare Bezug zur NPD fehle oder es sich um private Äußerungen handele.

*Sven Jürgensen*

<sup>137</sup> VG Trier, Urteil vom 20.01.2015 – 1 K 1591/14.TR, in: LKRZ 2015, S. 208-209.

<sup>138</sup> Siehe zum Grundsatz der politischen Neutralität den Beitrag von D. Dişçi, in: MIP 2016, S. 101 ff. (in diesem Heft).

## Rezensionen

**Brand, Franziska: Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, Duncker & Humblot Berlin 2015, 320 S.; ISBN 978-3-428-14477-8, € 89,90.**

„Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung“ geht zurück auf die Dissertationsschrift der Autorin aus dem Jahr 2014. *Brand* nimmt sich damit eines Stoffs an, der unbestreitbar bedeutsam ist und der sich zugleich mit einigem Tempo fortentwickelt, nicht zuletzt angetrieben von den verschiedenen politischen Belastungsproben, denen die EU in jüngerer Vergangenheit ausgesetzt wurde, sowie von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dort nimmt seit der Lissabon-Entscheidung der Begriff der „Integrationsverantwortung“ eine zentrale Stellung ein. Das Gericht würdigt damit den Umstand, dass gerade die europäischen Verträge im Wege der Vertragsauslegung und der Schaffung von Sekundärrecht eine erhebliche Eigendynamik entfalten und auch entfalten sollen, die aber nicht sich selbst überlassen werden darf. Die Prozesse, die mit den Verträgen initiiert wurden, bedürfen vielmehr einer kontinuierlichen Kontrolle, weiteren Steuerung und fortlaufenden Legitimation durch den Bundestag. *Brand* arbeitet diesen wichtigen Aspekt heraus und zeigt auch, dass zwar nicht der Begriff, wohl aber der Gehalt der „Integrationsverantwortung“ bereits in der Vor-Lissabon-Rechtsprechung des Verfassungsgerichts angelegt ist (S. 48 ff.). Damit ist auch die Hauptfrage umrissen, deren Beantwortung sich die Untersuchung widmet: Wie kann es der Bundestag bewerkstelligen, Integrationsverantwortung für Deutschland in dem geschilderten umfassenden Sinne zu übernehmen?

Diese Frage muss um so schärfer gestellt werden, als den Bundestag eine verfassungsrechtliche Pflicht trifft, seine Kontroll- und Mitwirkungsinstrumente zu gebrauchen. Diese wichtige Erkenntnis gewinnt *Brand* zwar erst im letzten Drittel ihrer Untersuchung (S. 229 ff.), sie durchzieht aber die gesamte Arbeit (weshalb auch deren Aufbau in diesem Punkt nicht restlos überzeugt). Die Autorin ändert damit den Aspekt ganz wesentlich, unter dem sie die verfassungsrechtliche Schlüsselvorschrift des Art. 23 GG betrachtet: Es geht bei den Informations- und Mitwirkungsrechten, die dem Bundestag dort und in den einfachgesetzlichen Ausgestaltungen eingeräumt werden, nicht – jedenfalls nicht nur – um eine Kompensation für die politischen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die der Bundestag Stück für Stück

verloren hat, indem immer mehr Kompetenzen auf die EU verlagert wurden, sondern die Instrumente, die dem Parlament von Art. 23 GG in die Hand gegeben werden, müssen als verfassungsrechtliche Kompetenzen auch wahrgenommen werden. „Kompensation“ für Verlorenes, in welchem Begriff ja stets das Gefühl eines schmerzlichen Verlustes mitschwingt, schlägt daher einen falschen und verfassungsrechtlich irreführenden Ton an. Art. 23 GG konstituiert vielmehr eine andere, neue Modalität politischer Gestaltung durch den Bundestag, die neben die vorhandenen Möglichkeiten tritt.

Die Rezension greift an dieser Stelle aber – wie gesagt – dem Gang der Untersuchung vor, die zunächst die einzelnen rechtlichen Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages – außer in Art. 23 GG finden sie sich etwa im EUZBBG und im Integrationsverantwortungsgesetz – einer Analyse unterzieht.

Im zweiten Kapitel (S. 118 ff.) steigt die Arbeit dann in eine Untersuchung der Praxis des Umgangs von Bundestag und Bundesregierung mit den untersuchten Instrumenten ein. Für eine juristische Qualifikationsarbeit bemerkenswert, schöpft die Autorin ihre Daten unter anderem aus einer Reihe von Interviews mit politischen Akteuren. Sie gelangt zu dem Ergebnis, dass die Regierung dem Bundestag Informationen mittlerweile zwar in angemessenem Umfang und hinreichend zeitig zuleite, es jedoch häufig an den gebotenen Erläuterungen fehlen lasse (S. 140 f.). Zudem mangle es an einer Strukturierung der dargebotenen Informationen. Auf Empfängerseite habe der Bundestag organisatorische Vorkehrungen zur Bewältigung der Informationsflut getroffen – diese werden von der Arbeit akribisch beschrieben. Es fehle jedoch an einer politischen und der Arbeitsweise des Parlaments orientierten Gewichtung der einzelnen Dossiers im Sinne einer Prioritätenliste. Zudem stünden wesentliche Texte nur in englischer oder französischer Fassung zur Verfügung (S. 131 ff.), was dazu beitrage, dass europapolitische Mitwirkungshandlungen des Bundestages rar blieben. Realistisch scheint in dem Zusammenhang jedoch die Einschätzung der Autorin, diese parlamentarische Zurückhaltung liege nicht zuletzt auch darin begründet, dass Einflussnahmen der Regierungsfractionen unter den Bedingungen der parlamentarischen Demokratie meist eben nicht öffentlich durch Votum des Plenums, sondern auf Wegen einer vertraulicheren Kommunikation geschehen (S. 215, 218 f.).

Eine weitere Ursache, die mutmaßlich von größtem Gewicht für die relative Passivität des Bundestages in europapolitischen Angelegenheiten ist, spricht

*Brand* erst im dritten Kapitel an, das sich möglichen Verbesserungen und Remeduren widmet, nämlich die ausgeprägte politische Responsivität der Abgeordneten. Diese führe wegen eines meist eher geringen öffentlichen Interesses an Fragen der Unionspolitik dazu, dass auch die Parlamentarier sich diesen Themen nur in geringerem Umfang widmen. Wenn diese These zutrifft, für welche die Untersuchung immerhin einige Belege bietet, ist es um die Chancen für die anschließend entfaltenen Verbesserungsmöglichkeiten schlecht bestellt: Gegen die Anreize des politischen Systems – die in ihrem Mechanismus der repräsentativen Demokratie entsprechen – wird das Parlament sein Verhalten kaum ändern. Dies ist umso gravierender, als es sich bei dem europapolitischen Engagement des Bundestag um eine Verfassungspflicht handelt, deren gerichtliche Durchsetzung aber von der Autorin zutreffend als sehr unwahrscheinlich beurteilt wird (S. 270).

Dennoch ist es richtig, wenn sie – als Konsequenz der im zweiten Kapitel gewonnenen Ergebnisse – eine bessere Strukturierung sowohl des Informationsflusses von der Regierung zum Parlament wie auch der Informationsverarbeitung im Bundestag verlangt und weiterhin fordert, die Bundesregierung müsse es nach Möglichkeit vermeiden, die Volksvertretung unter starken Zeitdruck zu setzen. Die Möglichkeiten des Bundestages zu verbessern seine Integrationsverantwortung wahrzunehmen, ist auch dann geboten, wenn man die aktuellen Chancen als eher gering veranschlagt, dass das Parlament von diesen Möglichkeiten umfassenden Gebrauch machen wird.

Insgesamt bietet das Buch eine aufschlussreiche und überzeugende Analyse des Themas und ist jedem Interessierten zur Lektüre zu empfehlen.

*Dr. Sebastian Roßner, M.A.*

**D'Antonio, Oliver: Zwischen Rathaus, Milieu und Netzwerk. Über die lokale Verankerung politischer Parteien, Springer VS, Wiesbaden 2015, 621 S., ISBN 978-3-658-07243-8, € 59,99.**

Mit seiner Dissertation legt Oliver D'Antonio ein fast 600 Seiten umfassendes Werk über die lokale Verankerung politischer Parteien in der Bundesrepublik vor. Seine qualitativ angelegte Studie setzt sich zum Ziel, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, „welche Kontakte [...] die politischen Parteien in die lokale Gesellschaft [pflegen]“ und welche Maßnahmen Parteistrategen vor Ort unternehmen, um „eine solche gesellschaftliche Verankerung aktiv herzustellen“ (S. 18). Die For-

schungsfrage wird untergliedert in die Themenkomplexe „Außenbeziehungen“ (ebd.) und „Binnenkultur“ (S. 19). Ersterer dient der Analyse von Interdependenzen zwischen lokaler Parteigliederung und außerparteilichen Akteuren vor Ort, letzterer der Organisation des lokalen Parteilebens, wie beispielsweise Partizipationsmöglichkeiten für Parteimitglieder, die Offenheit für Nicht-Mitglieder oder die Aktivitäten vor Ort. Das Werk ist insofern an der Schnittstelle zwischen lokaler Politik-, Parteien- und Organisationsforschung angesiedelt. Zwar existieren bereits empirische Studien über die formalen Linkages zwischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen (u.a. Poguntke 2000) sowie über den Wandel der Binnenorganisation von Parteien (u.a. Bukow 2013), dabei wird jedoch die nationale Ebene fokussiert, die ‚party on the ground‘ (Katz/Mair) bleibt meist unbeachtet. Sich auf die bisherigen Forschungsergebnisse der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen stützend, widmet sich der Autor einem bislang kaum erforschten Terrain. Das Werk verspricht insofern einen Einblick darüber zu geben, mit welchen Strategien die Parteigliederungen vor Ort auf den Prozess sinkender Mitgliederzahlen und sinkenden Vertrauens in politische Parteien reagieren. Die Fokussierung auf die lokale Ebene gewinnt zudem an Relevanz, da sich die in der Literatur diskutierte Entkopplung von Parteien und Gesellschaft in der Kommunalpolitik mutmaßlich in geringerem Maße äußert als in der Bundespolitik. So vermutet D'Antonio, dass Lokalpolitiker allein aufgrund der räumlichen Nähe zu ihren potenziellen Wählern nicht „in gleicher Weise von den alltäglichen Lebenswelten vor Ort abgeschnitten [...] [sind], wie dies auf das politische Führungspersonal in Berlin oder in den Landeshauptstädten zutreffen dürfte“ (S. 25-26, 556). Der Verfasser macht gleich zu Beginn deutlich, dass neben dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse für ihn auch die normative Prämisse einer vor Ort etablierten und vitalen Parteiorganisation relevant ist (S. 29-30). Damit bereichert er die lokale Politikforschung auch abseits empirischer Erkenntnisse um eine optimistischere Sichtweise bezüglich des Stellenwerts von Parteien in der Kommunalpolitik. Zur Beantwortung seiner Forschungsfrage setzt D'Antonio auf ein exploratives Vorgehen und verwendet ein Korpus aus sechzig selbst geführten Interviews mit Vorstandsmitgliedern aus Stadt- und Kreisverbänden sowie lokalen Verbandsfunktionären (S. 53-54). Ergänzend nutzt er teilnehmende Beobachtungen, u.a. von Sitzungen der untersuchten Parteigliederungen. Der Autor beschränkt sich in seiner Fallauswahl auf die Städte Leipzig und Frankfurt sowie auf die Parteien DIE

LINKE, FDP und Grüne (S. 18). Nach einem kurzen Überblick über den Forschungsstand (S. 39-46) sowie eine Erläuterung des methodischen Zugangs und der Klärung grundlegender Begrifflichkeiten (S. 47-76) folgt eine sehr ausführliche Darstellung der Charakteristika der ausgewählten Städte (S. 77-104). Anschließend porträtiert der Verfasser detailliert die organisatorische Entwicklung und gegenwärtige Ausgestaltung der Aktivitäten der untersuchten Parteien vor Ort (S. 107-500). Die Darstellung mündet in der Verdichtung des empirischen Datenmaterials und einer Typenbildung der lokalen Verankerung politischer Parteien (S. 501-527). Abschließend analysiert D'Antonio die empirischen Ergebnisse vor dem Hintergrund seiner eingangs präsentierten normativen Prämisse der Wünschbarkeit von lokal verankerten Parteiorganisationen (S. 555-567). Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse sieht er zwar eine prinzipielle Erneuerung der Parteien durch die Basis nicht als unmöglich an, warnt jedoch ebenso vor einer „übermäßigen Reformeuphorie“ (S. 559): Zwar erschwere eine „fragmentierte Stadt [...] den Parteien die Integration der zersplitterten Gesellschaft“ (S. 558), dennoch reagierten die Parteien darauf mit einer „Vielseitigkeit der Kontakt- und Kooperationsformen“ (ebd.). Vor Ort fände sich ein „[...] vielfältiges Potpourri an personellen Verflechtungen, punktuellen Kooperationen, regelmäßigen und unregelmäßigen Kontakten sowie losen Netzwerken [...]“ (S. 557).

Positiv hervorzuheben sind die aus der Empirie gewonnenen Typen lokaler Parteiorganisation (S. 518). Sie bieten die Möglichkeit, die Belastbarkeit der explorativ gewonnenen Ergebnisse künftig im Rahmen repräsentativer und stärker theoriegeleiteten Studien zu überprüfen. Wünschenswert wäre jedoch eine ausführlichere Darstellung der Typenbildung und möglicher Erklärungsfaktoren gewesen. Während die Beschreibung der Parteistruktur vor Ort sehr ausführlich erfolgt, widmet sich der Autor in vergleichsweise geringem Umfang dem Vergleich der Parteien in den untersuchten Städten. Bei der Fallauswahl bleibt unklar, warum Leipzig und Frankfurt ausgewählt wurden. Die Berücksichtigung kultureller Unterschiede zwischen einer ost- und westdeutschen Großstadt ist schlüssig (S. 34-35). Die detaillierte Beschreibung der wirtschaftlichen Struktur beider Städte wirft jedoch die Frage auf, ob der Autor neben kulturellen Unterschieden noch weitere Einflussfaktoren als relevant erachtet. Hier fehlt eine theoretische oder empirische Grundlage für die Beurteilung, warum die genannten Rahmendaten aufgeführt werden (S. 77-104). Nach bisherigen Erkenntnissen der lokalen Politikforschung ist zudem davon auszu-

gehen, dass die Einstellungen und das Verhalten von Parteipolitikern mit der Einwohnerzahl der Kommune variieren (u.a. Holtkamp 2015). Insofern wäre eine weniger detaillierte Schilderung der Situation in den beiden Städten zugunsten der zusätzlichen Berücksichtigung einer Land- und Kleinstadt wünschenswert gewesen. Die Entscheidung für die Beschränkung der Analyse auf die Kleinparteien begründet D'Antonio mit deren geringeren Ressourcen und in der Regel fehlenden Kollateralorganisationen, was im Vergleich zu mitgliedsstarken Parteien zu einer anderen Ausgangslage und somit anderen Strategien zur Etablierung lokaler Verankerung führt (S. 34). Ob sich eine unterschiedliche Ausgangslage tatsächlich in divergierenden Strategien widerspiegelt, kann ohne expliziten Vergleich mit SPD und CDU durch die Studie jedoch nicht geklärt werden.

Trotz der genannten Kritikpunkte hat Oliver D'Antonio ein für die Parteien- und lokale Politikforschung wichtiges Werk vorgelegt, das nicht zuletzt durch dessen Typenbildung der lokalen Verankerung politischer Parteien wichtige Impulse für weitergehende Untersuchungen liefert und darüber hinaus die normative Debatte um die Rolle von Parteien in der Kommunalpolitik befeuert.

*Michael Angenendt, M.A.*

**Kluth, Winfried (Hrsg.): „Das wird man ja wohl noch sagen dürfen.“ Staatliche Organe und die Pflicht zur Neutralität, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2015, 92 S., ISBN 978-3-86977-128-1, € 11,80.**

Über Neutralität ist in der Juristerei bekanntlich viel nachgedacht und geschrieben worden, gerade auch in der Rechtsprechung. Diese Rechtsfigur ist kein Phänomen, das lediglich auf einem einzelnen Gebiet eine Rolle spielt, sie taucht beispielsweise im Religionsverfassungsrecht, Arbeitsrecht oder im Recht des Berufsbeamtentums auf.

Der von *Winfried Kluth* herausgegebene Sammelband ist eine Dokumentation des 2. Staatsrechtlichen Forums zum Thema „Unparteilichkeit gegenüber politischen Parteien als Verfassungspflicht – Zwischen extrem und extremistisch: welche Verfassungsorgane dürfen Parteien und „Bewegungen“ bewerten und beurteilen?“, welches am 29. Mai 2015 in der Landesvertretung von Sachsen-Anhalt in Berlin stattfand. Bereits der Tagungsname impliziert Ausführungen zur Neutralität gegenüber politischen Parteien. Dementsprechend gespannt ist man auf diesen

Tagungsband und seinen Ertrag für die wissenschaftliche Diskussion über ein (partei-)politisches Neutralitätsgebot, das womöglich aus der Verfassung abzuleiten ist. Gerade in jüngster Zeit sind Gerichtsentscheidungen sowohl der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit als auch des Bundesverfassungsgerichts erschienen, die dies zum Gegenstand haben. Dabei ist vor allem an die Entscheidungen aus dem Jahr 2014 zu den Äußerungen des Bundespräsidenten Gauck (BVerfGE 136, 323 ff.) und der Bundesfamilienministerin Schwesig (BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014, 2 BvE 2/14) sowie die Dügida-Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (Beschluss vom 09.01.2015, 1 L 54/15, und Urteil vom 28.08.2015, 1 K 1369/15) und des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 12.01.2015, 15 B 45/15) zu denken.

Der Tagungsband enthält die Vorträge der Konferenzteilnehmer und eine Zusammenfassung der abschließenden Podiumsdiskussion. Die Einzelthemen wurden bearbeitet von *Winfried Kluth* (Demokratie als Wettbewerbsordnung – Zur Einführung in die Thematik), *Foroud Shirvani* (Das Parteiverbot und die rechtlichen Garantien der EMRK), *Franz Wilhelm Dollinger* (Muss man beim Parteiverbot besorgt nach Straßburg blicken? Das Parteiverbot und die rechtlichen Garantien der EMRK), *Hermann Butzer* (Frei von der Leber weg? Die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten und von Mitgliedern der Bundesregierung gegenüber extremistischen Parteien), *Hans-Georg Maaßen* (Einschätzungsprärogativen des Verfassungsschutzes bei der Beobachtung von extremistischen Parteien und ihren Mitgliedern und Abgeordneten), *Winfried Kluth* (Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für politische Bildung und vergleichbare Stellen und Einrichtungen) und *Christian Hillgruber* (Zwischen wehrhafter Demokratie und „political correctness“; wieweit darf die politische Mehrheit die Spielregeln der politischen (Meinungs-)Bildung bestimmen? Die Reichweite der politischen Meinungsfreiheit).

Bereits auf den ersten Blick lässt sich festhalten, dass Schwerpunkte des Tagungsbandes zum einen die Verfassungsfeindlichkeit von politischen Parteien sowie Parteiverbotsverfahren und zum anderen die Unparteilichkeit und Neutralität von Staatsorganen gegenüber politischen Parteien sind.

Der erste Beitrag von *Winfried Kluth* gibt einen Überblick über das Tagungsthema und skizziert kurz, dass sich die grundgesetzliche Demokratieordnung durch wettbewerbliche Elemente kennzeichne und vor dem Hintergrund eines funktionierenden politi-

schen Wettbewerbs der Grundsatz der Neutralität erforderlich sei. Auch die Frage, ob gegenüber verfassungsfeindlichen oder extremistischen Parteien auf das staatliche Neutralitätsgebot verzichtet werden sollte, wird bereits an dieser Stelle kurz angerissen.

Auch der Beitrag von *Christian Hillgruber* bietet eine gute Grundlage für das Thema der Neutralität, da er auf die Meinungsfreiheit und ihre unverzichtbare Funktion für einen politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess eingeht und diese vor allem vor dem Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (u.a. Lüth, Wunsiedel, Benetton-Werbung) darstellt. Begrüßenswert ist, dass politische Protestbewegungen wie beispielsweise die Pegida-Bewegung zur Sprache gebracht werden. Zu Recht stellt der Autor fest, dass diese nicht den Schutz des Artikel 21 Abs. 1 GG genießen; ihnen stehen jedoch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gegenüber staatlichem Handeln zur Seite. Beispielhaft werden an dieser Stelle Äußerungen einiger Regierungsmitglieder dargestellt und auf ihre verfassungsmäßige Zulässigkeit hin analysiert, unter Bezugnahme auf die durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien in der Glykol- und Osho-Entscheidung. Zwar ist nicht jede staatliche Informationstätigkeit per se unzulässig, da die staatliche Teilhabe am politischen Meinungsbildungsprozess auch erwünscht und notwendig sein kann, jedenfalls sind aber Diffamierungen und Schmähungen unzulässig. Wo darüber hinaus die Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger staatlicher Intervention genau zu ziehen ist, ist nicht leicht zu ermitteln und von Inhalt und Kontext der Äußerungen sowie der Amtseigenschaft des sich Äußernden abhängig. Stets muss dabei die Bedeutung der Meinungsfreiheit als politisches Freiheits- und Kommunikationsgrundrecht berücksichtigt werden.

*Foroud Shirvani* behandelt in seinem Beitrag das Thema des Parteiverbots, welches sowohl im Verfassungsrecht als auch im europäischen und internationalen Recht eine große Rolle spielt. Dabei wird insbesondere auf die bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zum Verbot der SRP und der KPD eingegangen, dessen grundlegende Aussagen zusammengefasst dargestellt werden. Überwiegend wird hierbei Bezug genommen auf die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR. Daran anknüpfend analysiert der Autor einige Entscheidungen des EGMR, vor allem vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für die Regelung in Artikel 21 Abs. 2 GG. Keinen allzu kleinen Raum nimmt die Frage der Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Parteiverboten ein.

Auch der nächste Beitrag von *Franz Wilhelm Dollinger* ist darauf gerichtet, jedoch liegt hier der Fokus auf der Konventionskonformität des Parteiverbots, welches neben Artikel 21 Abs. 2 GG durch einfachrechtliche Normen im BVerfGG geregelt wird. Gerade die Auseinandersetzung mit diesen Normen verdeutlicht die zwei Stufen, in denen sich ein Parteiverbot vollzieht (Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Folgen des Parteiverbots).

Im Zusammenhang mit dem Thema der Verfassungsfeindlichkeit von politischen Parteien und Parteiverbotsverfahren greift *Hans-Georg Maaßen* die Beobachtung von extremistischen Parteien durch den Verfassungsschutz auf. Dabei werden insbesondere die Ziele des Verfassungsschutzes und die Kritik an dessen Beobachtungsauftrag behandelt und die sich gegenüberstehenden Rechte und Rechtsgüter dargestellt.

Besonders lesenswert ist der Beitrag von *Hermann Butzer*, der die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungsbefugnissen des Bundespräsidenten und der Mitglieder der Bundesregierung gegenüber politischen Parteien zum Gegenstand hat. Nicht zuletzt diese zwei Urteile haben die Diskussion über ein politisches Neutralitätsgebot neu entfacht. Der Fokus liegt auf der rechtlichen Bewertung des Gauck-Falles. Interessant ist vor allem die Aufzählung von Negativäußerungen des Bundespräsidenten, die medial bekannt sind und als problematisch dargestellt werden. Dadurch wird die Relevanz der Debatte um einen Neutralitätsgrundsatz in (partei-)politischen Angelegenheiten nochmals unterstrichen. Auch die Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts, in die sich die in Rede stehenden Entscheidungen einfügen, wird in ausreichender Kürze dargestellt, da auch sie die Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit politischer Parteien zum Gegenstand haben. Wenn der Autor eine Unterscheidung zwischen privatem und amtlichem Handeln vornimmt, so steckt er zu Recht die Reichweite der Anwendung staatlicher Neutralität ab, denn während beim Handeln in amtlicher Eigenschaft die Neutralität zur Anwendung kommt, gilt sie nicht bei privatem Handeln des Amtsträgers. Im Vergleich von Bundespräsident und Bundesfamilienministerin kommt der Autor zu dem Ergebnis, dass beim ersteren nur zwischen seiner privaten und seiner amtlichen Rolle zu unterscheiden sei, wohingegen bei Mitgliedern der Bundesregierung die dritte Rolle des Parteipolitikers hinzukomme. Wenn richtigerweise eine solche Unterscheidung zwischen den Funktionen der Staatsorgane getroffen wird, so muss bedacht werden, dass sie in der Theorie besser funktioniert als im Einzel-

fall. In Bezug auf die Art und Weise von Äußerungen wird für ein weites Verständnis in dem Sinne plädiert, dass der Bundespräsident frei sein solle in seinen rhetorischen Mitteln und in der Verwendung einer umgangssprachlich-saloppen Ausdrucksweise, wenn er dies für sinnvoll erachte, um die Aufmerksamkeit seiner Zuhörer zu bekommen. Zwar ist es nicht immer einfach zu entscheiden, ob eine Äußerung zulässig ist oder nicht, allerdings kann dies nicht dazu führen, dass man mit Verweis auf das Temperament der Person die Grenzen der Äußerungen beim Bundespräsidenten im Vergleich zu Regierungsmitgliedern tiefer ansiedelt; auch wenn ein Unterschied zwischen Regierungsmitgliedern und dem Bundespräsidenten in Bezug auf die allgemeinen Kompetenzen und die Stellung besteht, der nicht zu leugnen ist. Im Fazit lässt der Autor begrüßenswerterweise verlauten, dass die Bezeichnung der NPD-Anhänger als Spinner deswegen noch als verfassungsgemäß eingestuft worden sei, weil es um die NPD gehe, denn die Entscheidungsbegründung sei auch mit Verweis auf den Wunsiedel-Beschluss sehr auf den Aspekt der grundgesetzlichen Ordnung als Gegenentwurf zum Nationalsozialismus gemünzt. Der Vorwurf einer ergebnisorientierten Entscheidung in dieser Rechtssache wird auch hier geäußert.

Erfreulich ist, dass *Winfried Kluth* sich mit einem Beitrag zu Aktivitäten der Zentralen für politische Bildung einem bisher kaum näher beleuchteten Randthema widmet. Die Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung, vor allem des Bundesverfassungsgerichts, die sich ebenfalls mit einem Grundsatz der Unparteilichkeit als Maßstab für das Handeln der Zentralen beschäftigt, da die in Frage stehenden Äußerungen Grundrechtsrelevanz aufweisen, bereichert die Diskussion um die Neutralität staatlicher Organe.

Insgesamt handelt es sich beim vorliegenden Buch um eine überschaubare, aber interessante Zusammenschau mehrerer Themenkomplexe, die die staatliche Neutralität tangieren und sie vor allem im Lichte der Rechtsprechung aufbereiten.

*Duygu Dişçi*

**König, Klaus: Operative Regierung, Mohr Siebeck, Tübingen 2015, 477 S., ISBN 978-3-16-153615-1, € 44.**

Klaus König ist als emeritierter Universitätsprofessor für Verwaltungswissenschaft, Regierungslehre und Öffentliches Recht in Speyer nicht nur im Bereich der Regierungsforschung wissenschaftlich ausgewiesen, sondern als Ministerialdirektor a.D. (Bundes-

kanzleramt) auch mit der politischen Praxis bestens vertraut. In seinem jüngst vorgelegten Buch „Operative Regierung“ bündelt er dieses Wissen, um die „machinery of government“ (S. V) genauer zu betrachten. Dazu verbindet er ganz im Sinne einer staatswissenschaftlichen Perspektive die traditionelle Staatsrechtslehre mit der Politikwissenschaft und ergänzt diese mit verwaltungswissenschaftlichen Bezügen. So entsteht ein interdisziplinär angelegtes Werk, das sich mit der Regierung in Fortführung einer organisatorischen Begriffstradition und somit in einer institutionellen Perspektive beschäftigt, dabei aber auch eine funktionale Erweiterung vornimmt.

Das Werk basiert im Kern auf „Ausbildungs- und Weiterbildungsveranstaltungen“ (S. V), was dem Buch durchaus anzumerken ist. Von Vorteil ist die so bedingte klare Struktur und ein homogener Aufbau, jedes Kapitel untergliedert sich in vier Subthemen. Von Nachteil, und dies ist bedeutender, ist jedoch, dass eine umfassende Einleitung ebenso fehlt wie ein Schlusskapitel, das die einzelnen Abschnitte des Buches verbindet und zusammenfasst. In Ermangelung einer Zusammenfassung der verschiedenen Kapitel obliegt es so der Leserin bzw. dem Leser selbst, sich die Kernbotschaft des Werkes zu erschließen. Von diesem Defizit abgesehen bieten die jeweiligen Kapitel, die vorrangig die deutsche Regierung im Bund, ergänzend aber auch die Landesebene und andere Staaten, insbesondere die USA, berücksichtigen, einen fundierten Einblick in wesentliche Aspekte der Regierungsforschung. Im ersten Kapitel werden zentrale Begriffe geklärt und verschiedene Facetten der Regierungslehre aufgezeigt, insb. Executive Governance, Politische Führung und Politisches Management – hier zeigt sich der im Vorwort angekündigte Blick auf den „arbeitenden Staat“, der „in den Fokus der Lehre“ (S. V) und damit auch des Buches rückt. Daran schließt ein Kapitel zur Systematisierung von Regierungssystemen an. Im Zentrum steht dabei der Blick auf „die operativen Möglichkeiten der Regierung“, weshalb – in Anbindung an Renate Mayntz – „die Persistenz exekutiver Macht einerseits und [...] deren Dispersion andererseits“ (S. 53) unterschieden und ausführlich diskutiert wird. Es folgen zwei Kapitel, die sich mit den Funktionen und der Bildung von Regierungen auseinandersetzen, wobei auch hier keineswegs nur formalrechtliche Aspekte betrachtet werden, sondern stets auch mit empirischen Befunden und illustrierenden Beispielen gearbeitet wird. Anschließend richtet sich der Blick des Autors auf die Inhalte der Regierungstätigkeit. Den Abschluss des Buches bilden drei Kapitel, die die Regierungsorganisation, den Re-

gierungsprozess sowie das Regierungspersonal in den Blick nehmen. Alle Kapitel zeigen den das Buch kennzeichnenden breiten Zugriff auf die Regierung. So wird beispielsweise der Regierungsprozess nicht nur mit Blick auf das Regierungshandeln, sondern auch hinsichtlich möglicher Kontrollen des Regierungshandelns durchgesprochen, und auch im Bereich Personal werden nicht nur die politischen, sondern auch die ministerial-administrativen Akteure in den Blick genommen.

Da es sich bei dem vorliegenden Werk nicht um eine eigenständige Studie, sondern vielmehr um eine Zusammenführung der Literatur bzw. der aktuellen Forschung im Kontext der wissenschaftlichen Lehre handelt, bieten die Kapitel zwar keine grundlegend neuen Erkenntnisse, gleichwohl aber einen vielfach durch Beispiele erläuterten Überblick über den Themenbereich „operative Regierung“. Insofern ist der Gesamteindruck des Buchs stimmig, auch wenn etwa ein durchgängiges Analyseraster fehlt. Dies macht es der Leserin bzw. dem Leser nicht so einfach, die vielen im Buch angesprochenen Facetten miteinander in Bezug zu setzen. Bedauerlich ist darüber hinaus, dass „intime“ Einblicke eines Insiders des politischen Geschäfts, wie sie vielleicht – mit Blick auf die Erfahrung des Autors – zu erwarten, zumindest aber zu erhoffen gewesen wären, fehlen. So bietet das Buch insgesamt einen umfassenden und durchweg fundierten staatswissenschaftlichen Überblick über die Regierungslehre, der Wissenschaftler/innen ebenso wie Praktiker/innen ansprechen dürfte.

*Dr. Sebastian Bukow*

**Schmücking, Daniel: Negative Campaigning. Die Wirkung und Entwicklung negativer politischer Werbung in der Bundesrepublik, Springer VS, Wiesbaden 2015, 367 S., ISBN 978-3-658-08211-6, € 49,99.**

Negativkampagnen als Mittel der politischen Werbung sind häufig Gegenstand des medialen, seltener aber des wissenschaftlichen Diskurses. Insbesondere in Deutschland steckt die Forschung zu Negativkampagnen verglichen mit den USA noch in den Kinderschuhen. Dies erstaunt, kann doch die Bundesrepublik auf eine reiche Geschichte öffentlich diskutierter Negativkampagnen zurückschauen. So ist sicherlich die Unionskampagne gegen Willy Brandt im Jahr 1961 eine der bemerkenswertesten Wahlkampfauseinandersetzungen der BRD gewesen: Allen voran Konrad Adenauer diffamierte seinen Gegenkandidaten Willy Brandt (alias Herbert Frahm) als Vaterlandsverräter,

da dieser während des Dritten Reichs nach Norwegen emigriert war. Der Dissertation von Schmücking kommt der Verdienst zu, sich erstmalig systematisch und ausschließlich dieser Forschungslücke in Deutschland zu widmen. Unter Negativkampagnen versteht Schmücking „eine Wahlkampfmethodik, bei der mittels politischer Kommunikation die Schwächen der politischen Konkurrenz aufgezeigt werden, um so das Ziel des Wahlsiegs zu erreichen (...)“. In seiner Arbeit beleuchtet er näher, was deutsche Negativkampagnen ausmachen, wie sie sich entwickeln und wie sie auf die Meinungsbildung der Wähler wirken (S. 23). Gerade die Wirkungsmessung ist ein ehrgeiziges Ziel, da es zum einen hierzu bislang kaum deutsche Arbeiten gibt und zum anderen seit Jahrzehnten über die möglichen (de)mobilisierenden Auswirkungen debattiert wird (u.a. Krupnikov, Yanna [2011]: *When Does Negativity Demobilize? Tracing the Conditional Effect of Negative Campaigning on Voter Turnout*. In: *American Journal of Political Science* 55 [4], S. 796). Schmücking betrachtet Negativkampagnen als reines Wahlkampfinstrument, nimmt also ausschließlich die Perspektive der politischen Kommunikation ein. Damit steht seine Arbeit in einer Reihe mit dem Großteil der bisherigen Studien zu diesem Thema, in denen Theorien zum Parteienwettbewerb bis dato meist unbeachtet blieben (u.a. Johnson-Cartee, Karen S./Copeland, Gary A. [1997]: *Manipulation of the American Voter. Political Campaign Commercials*. Westport: Praeger; Holtz-Bacha, Christina [2000]: *Wahlwerbung als politische Kultur. Parteienspots im Fernsehen 1957-1998*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag).

Auf den Forschungsstand zu Negativkampagnen in Deutschland und den USA folgt eine Diskussion zur Legitimität von Negativkampagnen aus demokratietheoretischer Sicht. Diese mündet in einer Kampagnentypologie (legitime und illegitime Kampagnen vs. Positiv- und Negativkampagnen; S. 40). Danach gliedert sich die Arbeit in zwei Hauptteile. Der erste widmet sich der Entwicklung von Negativkampagnen zwischen 1949 und 2013. Dazu werden zunächst die zwei „Ausgangspunkte“ Weimarer Republik und USA hinsichtlich verschiedener Rahmenbedingungen wie Wahl-, Parteien- und Mediensystem vorgestellt. Dadurch soll eine „Schablone [entstehen], vor deren Hintergrund Negativkampagnen in der Bundesrepublik Deutschland betrachtet wird.“ (S. 46). Im anschließenden, recht detaillierten Forschungsstand stellt der Autor dann vor allem die Studien vor, die Negativkampagnen eine große Bedeutung unterstellen. Die Hypothesen werden aus den beiden Ausgangspunkten abgeleitet. Um die Entwicklung zu messen, führt er eine quantitative Inhaltsanalyse der

Wahlplakate von Union und SPD in den Bundestagswahlkämpfen zwischen 1949 und 2013 durch. Die Ergebnisse seiner Vollerhebung ergänzt Schmücking durch Erkenntnisse aus der Sekundärliteratur. Er stellt unter anderem fest, dass Union und SPD in allen bisherigen Bundestagswahlkämpfen Gebrauch von Negativkampagnen machten. Diese seien „Sache der Parteien“ (S. 108), da die meisten Angriffe (78,1 %) von Parteiebene kommen und sich auch auf diese Ebene beziehen (65,9 %). Damit konstatiert Schmücking einen wichtigen Unterschied zu den kandidatenzentrierten Negativkampagnen in den USA. Er kann außerdem die Herausfordererstrategie bestätigen, das heißt, Oppositionsparteien setzen eher auf Negativkampagnen gegen Regierungsparteien. Die Angriffe sind eher thematisch (67,9 %) und etwas häufiger direkt als vergleichend (52 % vs. 47,3 %). Er stellt insgesamt eine abnehmende und wellenförmige Entwicklung der deutschen Negativkampagnen fest, die er in sechs Phasen einteilt (S. 161 ff.). Zusätzlich diskutiert der Autor, ob Negativkampagnen im Zuge der Amerikanisierung nach Deutschland kamen, was er abschließend ablehnt, da solche schon in der Weimarer Republik stattgefunden hätten. Es fehlen jedoch Annahmen darüber, welchen Einfluss Amerikanisierung auf die deutschen Negativkampagnen haben könnte.

Nachdem Schmücking im ersten Hauptteil festgestellt hat, dass Negativkampagnen ein fester Bestandteil deutscher Bundestagswahlkämpfe sind, überprüft er diese im zweiten Teil auf ihre Wirkung. Dieser beginnt mit einer umfangreichen Darstellung des Forschungsstandes zur Wirkungsanalyse. Die kurzfristige Wirkung von Negativkampagnen misst er anhand von sechs Online-Experimenten, die zwischen Mai 2012 und Juli 2013 stattfanden. Selbst entwickelte Wahlanzeigen bilden den Stimulus. Pro Experiment gibt es drei Gruppen, von denen jeweils zwei einem Negativ-Stimulus und eine einem Positiv-Stimulus ausgesetzt werden. Auf Kontrollgruppen ohne jeglichen Stimulus wird verzichtet. Als Ergebnis stellt er unter anderem Solidarisierungseffekte (S. 231) fest, ein Angriff hilft dem Angegriffenen also unter bestimmten Bedingungen mehr, als dass er ihm Schaden zufügt. Weiterhin konstatiert er den „Merkel-Effekt“ (S. 266): Angriffe auf Angela Merkel können ihrer Bewertung nichts anhaben. Angreifende Frauen erzielen allgemein größeren Schaden beim Angegriffenen, sind aber gleichzeitig stärker vom sogenannten Bumerang-Effekt (der Angriff fällt negativ auf den Angreifer zurück) betroffen (S. 288). Außerdem geht Schmücking „von einer starken Abneigung gegenüber politischer Werbung im Allgemeinen“ (S. 284) aus, weil einem

Großteil der Probanden der Stimulus nicht gefällt. Allerdings fehlt die Diskussion darüber, ob die Ablehnung eventuell nur für Wahlanzeigen gilt oder durch die Stimuli begründet ist.

Insgesamt bietet die Dissertation eine umfangreiche Aufarbeitung des Forschungsstandes zu Negativkampagnen in Deutschland und den USA sowie eine anschauliche Nachzeichnung der bundesdeutschen Wahlkämpfe. Die praktischen Hinweise für das Anwenden von Negativkampagnen (z.B. „Wer auf Nummer sicher spielen will, sollte sich gegen den Angriff entscheiden. Wer ein Risiko eingehen will, kann dafür durchaus belohnt werden“, S. 337) sowie der Fragenkatalog für Wahlkampfakteure für das Ob und Wie eines potenziellen Einsatzes (S. 343f.) fassen die wichtigsten Ergebnisse pointiert zusammen und sind für Praktikerinnen und Praktiker sicherlich hilfreich. Als eine zentrale Schlussfolgerung stellt Schmücking heraus, dass Negativkampagnen nicht demobilisierend wirkten, sondern sogar vorteilhaft für eine Demokratie sein könnten (S. 339). Aufgrund der der recht stark verzerrten Experimentalgruppen (S. 220f.) bedarf dieses Ergebnis aber noch weiterer Überprüfung. Auch unpräzise formulierte Hypothesen können mehrfach nicht bestätigt werden. Bedauerlich ist, dass aus forschungspraktischen Gründen viele Einschränkungen an der Arbeit vorgenommen wurden, sodass keine der beiden Studien zu verallgemeinerbaren Erkenntnissen kommt. Zukünftige Forschung sollte es sich deshalb zur Aufgabe machen, solche verallgemeinerbaren Resultate zu Negativkampagnen in Deutschland zu liefern. Mit Schmückings Arbeit ist aber ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung getan.

Jana Lassen

**Switek, Niko: Bündnis 90/Die Grünen. Koalitionsentscheidungen in den Ländern, Nomos, Baden-Baden 2015, 392 S., ISBN 978-3-8329-5385-0, € 29,90.**

In seiner 2015 an der Universität Duisburg-Essen vorgelegten Dissertationsschrift untersucht Switek die vermeintlich überraschende *Koalitionsflexibilität* der Partei Bündnis 90/Die Grünen in den Bundesländern mittels eines mikropolitischen Ansatzes, der innerparteiliche Prozesse und Fixierungen in den Blick nimmt. War es bei den Grünen anfänglich, so Switek, „ein mühsamer innerparteilicher Prozess [...] eine Mehrheitsfähigkeit zumindest für Koalitionen mit den Sozialdemokraten zu organisieren“ (S. 187), so ließ sich die Partei insbesondere seit Mitte/Ende der 2000er-Jahre auf diverse Farbenspiele ein, „von Schwarz-Grün über Schwarz-Gelb-Grün bis Rot-Rot-

Grün“ (S. 187). Um zu verstehen, wie es zu den farbenfroheren Sondierungen und Kombinationen gekommen ist, studiert Switek anhand von Gesprächen und Interviews „mit den beteiligten Akteuren“ (S. 87) diverse „Fälle von Koalitionsbildungen der Grünen auf Länderebene seit der Etablierung des Fünfparteiensystems ab 2005“ (S. 16), und zwar unter Berücksichtigung der „Logik der abweichenden Fälle, die von der Koalitionstheorie nicht hinreichend erklärt werden können“ (S. 74), somit jenen, die „dem von Ortman herausgestellten Typus der Innovationsspiele im Gegensatz zu den Routinespielen“ (S. 75) entsprechen. Hierzu gehören, im Gegensatz zu Koalitionsbildungen mit der SPD, dem konventionellen oder routinierten politischen Partner, etwa Koalitionen mit der CDU allein oder mit der CDU und der FDP.

Die Genese des Untersuchungsobjekts ist auf den ersten Blick bemerkenswert: Die Grünen, nunmehr „multi-koalitionsfähig“ (S. 13), waren anfänglich, in der Außenwahrnehmung wie im inneren Verständnis mehrheitlich, eine „Outsider-Partei“ (S. 95) und „Anti-Parteien-Partei“ (S. 123), deren Ankunft und andauernder Aufenthalt im politischen System mitnichten gesichert schien. Doch seit dem ersten Regierungsbündnis auf Länderebene mit grüner Beteiligung, nämlich jenem mit der SPD in Hessen zwischen 1985 und 1987, entpuppen sich die Grünen in den Bundesländern als ansprechbar für facettenreiche Koalitionen, mit mehr oder minder langlebigem Erfolg. So koalitierten die jeweiligen Ländergrünen mit der CDU in Hamburg (2008–2010), mit der CDU und der FDP im Saarland (2009–2012) sowie mit der Partei DIE LINKE und der SPD in Thüringen (seit 2014). Auf den zweiten Blick (und auf weitere Blicke) ist dies womöglich weniger bemerkenswert, u.a. eingedenk dessen, dass die Grünen, trotz bestimmter *eigen-sinniger* Parteistrukturen, einer spezifischen „Organisationskultur mit ihrem basisdemokratischen Erbe und dem Einfluss informeller Strömungsstrukturen“ (S. 342), im politischen System angekommen sind und systemkonform operieren: Als (auch selbst ernannte) Programmpartei mit unterschiedlichen Strömungen ist es den Grünen insbesondere wichtig und für sie überlebenswichtig, zentrale programmatische Aspekte umzusetzen, für die sich allerdings unterschiedliche Partner finden lassen können. So gibt es Verbindungspunkte nicht nur mit der SPD, sondern, zumindest grundsätzlich und plausibel konstruierbar, auch mit konservativen Parteien wie der CDU (Stichwort: Nachhaltigkeit) oder mit dezidiert linken Parteien wie der Partei DIE LINKE (Stichwort: Reform des Schulsystems) (S. 236). Angesichts dessen erscheint die Koalitionsflexibilität nicht unbedingt

als Beliebigkeit, wie Parteikritiker meinen könnten, sondern tatsächlich als Flexibilität, somit als jene „Eigenschaft“, wie der Duden bestimmt, derzufolge sich die Partei „leicht bewegen lässt“. Dies muss nicht zwingend zum *Umkippen* führen, wenngleich die, wenn man es so auszudrücken wünscht, Gefahr hierzu besteht.

In Switeks Buch ist – angesichts des gewählten methodischen Ansatzes nicht überraschend – häufig von „Spielen“ die Rede, etwa von *Koalitionsspielen*, *Routinespielen*, *Farbenspielen* oder von *Innovationspielen*. Die Strapazierung der Anleihe an das „Spiel“ ist analytisch letztlich wenig dienlich; das Buch bietet explikativ kaum Momente, die über Bekanntes oder Naheliegendes hinausweisen. Dies ist nicht dem Autor, sondern dem Gegenstand zuzuschreiben, der letztlich auf eine Beschreibung innerparteilicher politischer Realität und Machtverwirklichung verpflichtet. In der Untersuchung finden sich entsprechend diverse wenig überraschende Schlüsse. Auf der vorletzten Seite des Textes heißt es etwa: „Den neuen Koalitionen kommt zunächst ein Präzedenzfall-Charakter zu. Mit den ersten Sondierungen und der Umsetzung erster Bündnisse in einer bestimmten Farbkonstellation sinkt in der Folge der innerparteiliche Widerstand. Der Charakter des Neuen schleift sich ab, das Modell etabliert sich und wird einfacher umzusetzen“ (S. 356). Dies ist so zutreffend wie augenscheinlich. Umfassend erweist sich der Wert der Studie im Deskriptiven und in der Sammlung von Information, die einen relevanten Einblick in das Innenleben von Bündnis 90/Die Grünen ermöglicht. Hierzu gehören die geführten und zitierten Interviews, etwa mit Landesvorsitzenden in der Partei. An Switeks Buch ist dann nicht vorbeizukommen, wenn man sich mit der einst rebellisch-romantisch anmutenden grünen Partei auseinandersetzen sucht, und zwar deswegen, weil es lehrreich und mit weitreichender Recherche auf die Bedingungen und Einflussfaktoren verweist, welche die Koalitionsrealität der Grünen bestimmen. Dies macht das Buch zu einem relevanten Titel für die Parteien- und Koalitionsforschung bundesrepublikanischer Gegenwartspolitik.

*Dr. des. Christoph Sebastian Widdau*

**Vielhaber, Barbara: Mitgliederpartei oder Professionalisierte Wählerpartei, Springer VS, Wiesbaden 2015, 233 S., ISBN 978-3-658-08127-0, € 59,99.**

In ihrer Dissertation „Mitgliederpartei oder Professionalisierte Wählerpartei“ greift Barbara Vielhaber die Party-Change-Debatte auf, rückt die Mandatsträ-

ger/innen der SPD und CDU in Nordrhein-Westfalen bzw. deren Parteiorganisationsverständnis in den Mittelpunkt und geht so zwei Leitfragen nach: „1) Welche Grundannahmen der Parteienwandeldebatte und welche wesentlichen Charakteristika der unterschiedlichen Modelle lassen sich aus Sicht politischer Mandatsträger/innen bestätigen oder verneinen? 2) Welche normativen Positionen und Erwartungen werden im Kontext Professionalisierung und Mitgliederorientierung von den politischen Akteuren vertreten?“ (S. 13).

Nach einer Einleitung wird allerdings nicht, wie zu erwarten wäre, die parteientypologische Forschung aufgegriffen, sondern zunächst (zu) umfassend der „Wandel seit den 60er Jahren als Hintergrund der Parteienwandelforschung“ (S. 17 ff.) thematisiert. In diesem Kapitel führt die Autorin aus, welcher Gesellschaft und welchen strukturellen Arbeitsbedingungen Mandatsträger/innen nunmehr gegenüberstehen. Angesprochen werden u.a. Milieu- und Ideologieverlust, gesellschaftlicher Wandel und das Politiker-Image sowie Veränderungen durch die Mediengesellschaft bzw. durch die Professionalisierung der Politik. Erst auf Seite 73 der gut 200 Seiten starken Dissertation kommt die Autorin auf das eigentliche Objekt ihrer Untersuchung zu sprechen, die verschiedenen Organisationsmodelle politischer Parteien. Aus ihrer Sicht bilden dabei die Mitgliederpartei und die professionelle Wählerpartei zwei sich gegenüberstehende Extremtypen, wobei sie die von ihr selbst herausgestellte Dichotomie mit einem dritten Parteienmodell, der Kartellpartei, durchbricht. Dieser Bruch ist systematisch unglücklich und verdeutlicht das Problem des Kapitels: Die drei Modelle werden nacheinander einzeln besprochen, eine echte vergleichende Betrachtung bzw. eine Abstrahierung des Gegensatzes Mitglieder vs. Berufspolitiker unter Berücksichtigung weiterer, aktueller Parteitypen, zudem fokussiert auf die später zu untersuchenden Teilaspekte von Parteien, fehlt weitgehend. Lediglich eine Tabelle am Ende des Kapitels deutet einen Vergleich der nunmehr drei Modelle an. Dies ist bedauerlich, da gerade der Modellvergleich die Gelegenheit gegeben hätte, klare Thesen für die empirische Analyse zu entwickeln. Allerdings, dies ist positiv herauszustellen, werden die drei Modelle systematisch auf vier übliche, gleichwohl nicht theoretisch abgeleitete Dimensionen geprüft (Bedeutung von Mitgliedern; Handeln von Mandatsträgern/innen; Kräfteverhältnis innerhalb der Organisation; Bedeutung der Parteien im politischen System). Auf diesen konzeptionellen Teil folgt eine breitere Betrachtung der parteilichen Selbstverständnisse von SPD und CDU, die Gegenstand der späteren empirischen Untersuchung sind.

Überraschend ist dabei, dass im Gegensatz zum Nordrhein-Westfalen-Fokus der empirischen Untersuchung in diesem Kapitel nur die Bundesparteien, nicht jedoch die eigentlich interessierende Landesebene thematisiert wird. Nach der zusammengeführten, mit Blick auf die breite Parteienliteratur erwartbaren Erkenntnis, dass die deutschen Parteien allen Problemen zum Trotz weiterhin um Mitglieder werben (S. 156), steht im letzten Viertel des Buches die eigentliche empirische Forschungsarbeit an. Dabei handelt es sich um die Auswertung einer telefonischen Befragung von Landtags- und Bundestagsabgeordneten sowie von Mitgliedern des Europäischen Parlaments von SPD und CDU aus Nordrhein-Westfalen. Positiv fällt die Entscheidung für eine Telefonbefragung auf, da nur so sichergestellt werden kann, dass tatsächlich die Mandatsträger/innen (und nicht die Mitarbeiter) die Fragen beantworten. Die Fall- bzw. Ebenenauswahl wird allerdings nur zum Teil begründet und führt zu der schwierigen Situation, dass einerseits nur Abgeordnete eines Bundeslandes, andererseits aber aller drei Parlamentsebenen (EP, BT, LT) befragt werden. Dies ist zumindest für die europäische Ebene höchst problematisch, da die geringe Zahl an Befragten (realisiert wurden vier Befragungen von MdEPs) eigentlich keine Untersuchung zulässt – gleichwohl wird diese Gruppe im empirischen Teil bisweilen separat ausgewiesen. Das Ziel einer „belastbaren [...] Datenbasis“ (S. 13) kann so nicht erreicht werden, und auch die Generalisierbarkeit der Ergebnisse ist fraglich. Verlässlicher ist die Datenbasis für die beiden verbleibenden Parlamentsebenen, wenngleich die Entscheidung, Abgeordnete aller drei Ebenen von nur einem Bundesland zu befragen, letztlich nicht überzeugt. Dies gilt auch für den empirischen Teil der Untersuchung selbst. So macht sich der Mangel an (Hypo-)Thesen bemerkbar, vor allem aber, und dies ist die größte Schwäche, verbleibt die Analyse im Deskriptiven. Dargestellt werden ausschließlich Häufigkeitsverteilungen, weitergehende analytische Verfahren finden keine Anwendung. Dazu kommt, dass die Auswertungen unterschiedlich vorgenommen werden: Die Verteilungen werden entweder gar nicht oder aber nach Parlamentsebene, Mandatsart oder Partei differenziert. Hier wären detaillierte, multivariate Analysen hilfreich. In der vorliegenden Form verschenkt die Autorin leichtfertig einen empirischen Erkenntnisgewinn, den die eigentlich vielversprechende und solide erhobene Datengrundlage bietet. Alles in allem ist festzuhalten, dass die Arbeit zwar viele konzeptionelle und empirische Schwächen aufweist, sie aber der interessierten Leserin bzw. dem interessier-

ten Leser dennoch einen zumindest partiellen Einblick in das Spannungsverhältnis berufspolitischer Mandatsträger/innen vs. ehrenamtliche Parteibasis bietet, wobei viele in der Literatur diskutierte Annahmen und Befunde bestätigt werden.

*Dr. Sebastian Bukow*

## Rechtsprechungsübersicht

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Beschluss vom 02.12.2015 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris (Durchführung der Verhandlung im NPD-Verbotsverfahren).

BVerfG, Beschluss vom 19.03.2015 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris (Zur Abschaltung nachrichtendienstlicher Quellen in der Führungsebene im Rahmen des NPD-Verbotsverfahrens).

BVerfG, Beschluss vom 07.11.2015 – 2 BvQ 39/15, in: EuGRZ 2015, 699-700 (Entfernung einer Pressemitteilung aus dem Internetauftritt eines Bundesministeriums).

BVerfG, Beschluss vom 29.08.2015 – 1 BvQ 32/15, in: NVwZ 2016, S. 244-245 (Aufhebung des Versammlungsverbots in Heidenau aufgrund einer Folgenabwägung im Eilverfahren).

VerfGH des Saarlandes, Beschluss vom 08.01.2015 – Lv 2/14, online veröffentlicht bei juris (Unzulässige Verfassungsbeschwerde gerichtet auf die Unterlassung der Forderung eines Parteiverbots der NPD durch eine Presseerklärung der Oberbürgermeisterin von Saarbrücken).

Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1609, online veröffentlicht bei juris (Bezeichnung einer Partei als verfassungsfeindliche Bewegung in der Rede des Innenministers zur Vorstellung eines Verfassungsschutzberichts).

Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1320, online veröffentlicht bei juris (Berichterstattung über Landesverband einer Partei im Verfassungsschutzbericht).

Bayerischer VerwGH, Beschluss vom 02.03.2015 – 10 CS 15.471, online veröffentlicht bei juris (Einstweiliger Rechtsschutz gegen die Verlegung des Ortes für eine Versammlung einer politischen Partei).

OVG Bautzen, Beschluss v. 28.08.2015 – 3 B 276/15, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1618> (Teilweise Aufhebung des Versammlungsverbots in Heidenau im Eilverfahren).

OVG Bremen, Beschluss vom 28.10.2015 – 1 LA 267/14, online veröffentlicht bei juris (Widerruf der Waffenbesitzkarte und Einziehung der Waffe eines NPD-Kreisvorsitzenden).

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.08.2015 – 6 B 733/15, in: NWVBl. 2015, 467-470 (Nichtzulassung des stellvertretenden Landesvorsitzenden der Partei „Die Rechte“ zum juristischen Vorbereitungsdienst).

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.03.2015 – 15 B 358/15, online veröffentlicht bei juris (Kein Verbot einer Versammlung der rechtsextremen Partei „Die Rechte“).

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.03.2015 – 15 B 359/15, online veröffentlicht bei juris (Kein Verbot einer Versammlung der rechtsextremen Partei „Die Rechte“).

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.01.2015 – 15 B 45/15, online veröffentlicht bei juris (Vorläufiger Rechtsschutz gegen Gegenversammlungsaufruf und „Beleuchtungsboykott“ eines Oberbürgermeisters).

OLG Jena, Urteil vom 22.04.2015 – 2 U 738/14, in: ZUM-RD 2015, 670-673 (Unterlassungsansprüche betreffend die Wiedergabe zweier Lieder der Band „Höhner“ bei Wahlkampfveranstaltungen der NPD).

OLG Jena, Urteil vom 18.03.2015 – 2 U 674/14, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1548> (Unterlassungsanspruch betreffend die Wiedergabe des Liedes „Atemlos durch die Nacht“ bei Wahlkampfveranstaltungen der NPD).

LG Trier, Urteil vom 05.08.2015 – 5 O 68/15, online veröffentlicht bei BeckRS 2015, 14663 (Zum Anspruch eines Bürgers auf Aufnahme in eine politische Partei).

VG Ansbach, Urteil vom 11.03.2015 – AN 11 K 14.00127, online veröffentlicht bei juris (Entlassung eines Soldaten auf Zeit wegen arglistig verschwiegener früherer Mitgliedschaft in der NPD).

VG Dresden, Beschluss v. 28.08.2015 – 6 L 815/15, online veröffentlicht unter <http://tlmd.in/u/1614> (Aufhebung des Versammlungsverbots in Heidenau im Eilverfahren).

VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, online veröffentlicht bei juris (Unzulässigkeit der Klage gegen Gegenversammlungsaufruf und „Beleuchtungsboykott“ eines Oberbürgermeisters).

VG Düsseldorf, Beschluss vom 09.01.2015 – 1 L 54/15, online veröffentlicht bei juris (Vorläufiger Rechtsschutz gegen Gegenversammlungsaufruf und „Beleuchtungsboykott“ eines Oberbürgermeisters).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17.03.2015 – 14 L 543/15, online veröffentlicht bei juris (Kein Verbot einer Versammlung der rechtsextremen Partei „Die Rechte“).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 17.03.2015 – 14 L 474/15, online veröffentlicht bei juris (Kein Verbot einer Versammlung der rechtsextremen Partei „Die Rechte“).

VG Minden, Beschluss vom 12.06.2015 – 4 L 441/15, in: NWVBl 2015, 315-319 (Nichtzulassung des stellvertretenden Landesvorsitzenden der Partei „Die Rechte“ zum juristischen Vorbereitungsdienst).

VG Minden, Urteil vom 22.02.2016 – 4 K 1153/15, online veröffentlicht bei juris (Nichtzulassung des stellvertretenden Landesvorsitzenden der Partei „Die Rechte“ zum juristischen Vorbereitungsdienst).

VG München, Beschluss vom 02.03.2015 – M 7 S 15.786, online veröffentlicht bei juris (Einstweiliger Rechtsschutz gegen die Verlegung des Ortes für eine Versammlung einer politischen Partei).

VG München, Beschluss vom 19.01.2015 – M 7 E 15.136, in: K&R 2015, S. 285-286 (Unterlassungsanspruch wegen Aufrufes eines Oberbürgermeisters zur Teilnahme an einer Gegendemonstration).

VG München, Urteil vom 17.10.2014 – M 22 K 13.2076, online veröffentlicht bei juris (Bezeichnung einer Partei als verfassungsfeindliche Bewegung in der Rede des Innenministers zur Vorstellung eines Verfassungsschutzberichts).

VG München, Urteil vom 16.10.2014 – M 22 K 14.1743, online veröffentlicht bei juris (Berichterstattung über Landesverband einer Partei im Verfassungsschutzbericht).

ArbG Düsseldorf, Urteil vom 31.08.2015 – 6 Ca 751/15, online veröffentlicht bei juris (Kündigung einer Sachbearbeiterin durch Partei-Kreisverband bei Streit um das Vorliegen eines gemeinsamen Betriebs und eines Zwischenzeugnisses).

## 2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 27.11.2015 – 2 BvQ 43/15, online veröffentlicht bei juris (Kein Kontrahierungszwang privatrechtlicher Presseorgane bzgl. des Abdrucks von Zeitungsanzeigen einer politischen Partei selbst bei regionaler Monopolstellung).

StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.03.2015 – 1 VB 56/14, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsbeschwerde: Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

StGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.10.2014 – 1 VB 56/14, online veröffentlicht bei juris (Einstweilige Anordnung: Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

OLG Jena, Beschluss vom 26.11.2015 – 2 W 578/15, nicht veröffentlicht (Kein Kontrahierungszwang privatrechtlicher Presseorgane bzgl. des Abdrucks von Zeitungsanzeigen einer politischen Partei selbst bei regionaler Monopolstellung).

LG Erfurt, Beschluss vom 19.11.2015 – 3 O 1379/15, nicht veröffentlicht (Kein Kontrahierungszwang privatrechtlicher Presseorgane bzgl. des Abdrucks von Zeitungsanzeigen einer politischen Partei selbst bei regionaler Monopolstellung).

VG Hannover, Urteil vom 13.05.2015 – 1 A 6549/13, online veröffentlicht bei juris (Rechtsweg für Streitigkeiten einer Partei über die Eröffnung eines Sparkassengirokontos).

### 3. Parteienfinanzierung

BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, in: NVwZ 2015, 1361-1368 (Bewilligung von Haushaltsmitteln für Bundestagsfraktionen, persönliche Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten sowie zugunsten parteinaher Stiftungen im Bundeshaushalt 2012).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.04.2015 – OVG N 6.14, OVG 3 L 38.15, online veröffentlicht bei juris (Keine drittsschützende Wirkung des § 20b Abs. 1 PartG DDR).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – OVG 3 B 16.13, online veröffentlicht bei juris (Rücknahme von Bewilligungsbescheiden über die Gewährung staatlicher Parteienfinanzierung und sanktionsbefreiende Selbstanzeige).

FG Thüringen, Urteil vom 23.04.2015 – 1 K 743/12, in: EFG 2015, 1473-1476 (Umsatzsteuer und Körperschaftssteuer für das von einer Partei mit politischen Reden in den Pausen veranstaltete Rockkonzert).

### 4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Urteil vom 22.09.2015 – 2 BvE 1/11, in: NVwZ 2015, 1751-1755 (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses).

BGH, Urteil vom 11.12.2014 – 3 StR 265/14, NJW 2015, S. 1618-1624 (Strafbarkeit gesetzeswidriger Finanzierung eines Landtagswahlkampfes durch Fraktionsmittel in Rheinland-Pfalz).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 10.12.2015 – 15 L 2106/15, nicht veröffentlicht (Nichtanerkennung der Ratsmitglieder der Parteien NPD und „Die Rechte“ im Dortmunder Stadtrat als Gruppe).

VG Regensburg, Urteil vom 14.01.2015 – RN 3 K 14.1045, online veröffentlicht bei juris (Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung von Ausschüssen und Aufsichtsräten in kommunalen Gremien).

VG Stuttgart, Urteil vom 03.07.2015 – 7 K 806/14, online veröffentlicht bei juris (Zur Rechtsstellung des Betroffenen im Untersuchungsausschussverfahren).

### 5. Wahlrecht

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 01.04.2015 – 2 BvR 3058/14, online veröffentlicht bei juris (Zur Ausgestaltung des passiven Wahlrechts für Ämter innerhalb einer politischen Partei, insbesondere zur Zulässigkeit von Quotenregelungen).

BVerwG, Urteil vom 21.01.2015 – 10 C 11/14, in: JA 2015, S. 558-560 (Ausschluss eines Mitglieds aus dem Gemeinderat wegen strafrechtlicher Verurteilung).

Hamburgisches VerfG, Urteil vom 20.10.2015 – HVerfG 4/15, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsmäßigkeit einer landesverfassungsrechtlichen Drei-Prozent-Klausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.10.2015 – VGH B 14/15, in: DVBl 2016, S. 52-57 (Beachtung des Grundsatzes der Wahlchancengleichheit bei der Einteilung von Wahlkreisen).

VerfGH Thüringen, Beschluss vom 09.07.2015 – 9 /15, in: KommJur 2015, S. 374-378 (Verfassungswidrigkeit einer wahlrechtlichen Regelung wegen unterschiedlicher Kriterien für im Landtag vertretene Parteien und für nicht im Landtag vertretene Parteien).

VG Greifswald, Urteil vom 17.02.2015 – 2 A 1226/14, online veröffentlicht bei juris (Anfechtung einer Bürgerschaftswahl).

VG Meiningen, Urteil vom 03.03.2015 – 2 K 515/14 Me, online veröffentlicht bei juris (Zur Rechtmäßigkeit der „Scheinkandidatur“ eines Amtsträgers bei einer Kreistagswahl).

VG Trier, Urteil vom 20.01.2015 – 1 K 1591/14.TR, in: LKRZ 2015, S. 208-209 (Antrag auf Ungültigkeitserklärung einer Stadtratswahl wegen Verletzung der Neutralitätspflicht von Amtsträgern).

## Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 21 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“, S. 206 ff., aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im Wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 2015 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

*Afonso, Alexandre*: Choosing whom to betray: populist right-wing parties, welfare state reforms and the trade-off between office and votes, in: *European Political Science Review*, Vol. 7 (2015), pp. 271-292.

*Alban, Werner*: Was ist, was will, wie wirkt die AfD?, Neuer ISP Verlag, Köln u.a. 2015.

*Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/Roßner Sebastian* (Hrsg.): Politische Parteien in Frankreich und Deutschland, Nomos, Baden-Baden 2015.

*Alexy, Robert*: Grundrechte, Demokratie und Repräsentation, in: *Der Staat* 2015, S. 201-212.

*Alter, Maximilian J.*: Die historische Auslegung des Parteiverbots und das NSDAP-Urteil von 1923, in: *JZ* 2015, S. 297-300.

*Andersen, Uwe* (Hrsg.): Parteien in Deutschland – Krise oder Wandel? (eBook), Wochenschau Verlag, Schwalbach am Taunus 2015.

*Anwen, Elias/Szöcsik, Edina/Zuber, Christina Isabel*: Position, selective emphasis and framing: How parties deal with a second dimension in competition, in: *Party Politics*, Vol. 21 (2015), pp. 839-850.

*Arnim, Hans Herbert von*: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache: Das Problem ihrer gerichtlichen Kontrolle, in: *DÖV* 2015, S. 537-546.

*Arzheimer, Kai*: The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany?, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2015), pp. 535-556.

*Backhaus, Ralph*: Die Überhangmandate vor dem Bundesverfassungsgericht. Eine rechtshistorische Betrachtung, in: Gornig, Gilbert H./Stompfe, Philipp (Hrsg.), *Rechtspolitische Entwicklungen im nationalen und internationalen Kontext, Festschrift für Friedrich Bohl zum 70. Geburtstag*, Berlin 2015, S. 259-280.

*Barczak, Tristan*: Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb, in: *NVwZ* 2015, S. 1014-1020.

*Bargon, Vinzent Fabian*: Tendenzunternehmen „zweiter Klasse“? Anwendungsbereich und Intensität des Tendenzschutzes am Beispiel parteinaher Stiftungen, Nomos, Baden-Baden 2015.

*Bassi, Anna*: Voting systems and strategic manipulation: An experimental study, in: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 27 (2015), pp. 58-85.

*Bebnowski, David*: Die Alternative für Deutschland: Aufstieg und gesellschaftliche Repräsentanz einer rechten populistischen Partei, Springer VS, Wiesbaden 2015.

*Becher, Phillip/Begass, Christian/Kraft, Joseg*: Der Aufstand des Abendlandes: AfD, PEGIDA & Co.: vom Salon auf die Straße, PapyRossa Verlag, Köln 2015.

*Berbuir, Nicole/Lewandowsky, Marcel/Siri, Jasmin*: The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany?, in: *German Politics*, Vol. 24 (2015), pp. 154-178.

*Berge, Benjamin von dem*: Im Osten was Neues. Die Osterweiterung der Europarteien und ihr Einfluss auf mittel- und osteuropäische Partnerparteien, Nomos, Baden-Baden 2015.

*Bertram, Alice*: Zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklauseln im Europawahlrecht, auch in vergleichender Betrachtung zum Bundeswahlrecht, in: *AL* 2015, S. 159-166.

*Best, Volker*: Koalitionssignale bei Landtagswahlen, Nomos, Baden-Baden 2015.

- Beutel, Hannes*: Die Scheinkandidatur bei der Wahl von Kommunalorganen: eine probate Strategie im Zwielicht von Wahlrecht und Wählertäuschung, in: ThürVBl. 2015, S. 105-110.
- Beutel, Hannes*: Scheinkandidaturen im Parteien-Poker – Gravierender Transparenzverlust bei der Wahl von Kommunalorganen, in: PUBLICUS 2015, S. 4-6.
- Bevern, Simona*: Party communication in routine times of politics: issue dynamics, party competition, agenda-setting, and representation in Germany, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Blumenstiel, Jan Eric/Plischke, Thomas*: Changing motivations, time of the voting decision, and short-term volatility – The dynamics of voter heterogeneity, in: Electoral Studies, Vol. 37 (2015), pp. 28-40.
- Brand, Franziska*: Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung: die Umsetzung der parlamentarischen Mitwirkungs- und exekutiven Kooperationspflicht nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG, Duncker & Humblot, Berlin 2015.
- Brandt, Peter/Haratsch, Andreas/Schmidt, Hans-Rüdiger* (Hrsg.): Verfassung – Parteien – Unionsgrundordnung: Gedenksymposium für Dimitris Th. Tsatsos, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2015.
- Büchner, Hermann*: Stimmvergabe und Stimmenauswertung bei unechter Mehrheitswahl, in: KommP BY, S. 42-44.
- Bukow, Sebastian/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar* (Hrsg.): Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Bukow, Sebastian*: Das innerparteiliche Kampagnenmanagement im Bundestagswahlkampf 2013: Angebotsbasierte Steuerung als Antwort auf die parteiliche Stratarchie, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Springer VS, Wiesbaden 2015, S. 243-267.
- Bull, Hans Peter*: Neue Volksinitiativen zur Verfassungsreform in Hamburg. Eine kritische Stellungnahme zu den Vorschlägen von „Mehr Demokratie e.V.“, in: NordÖR 2015, S. 151-157.
- Bunge, Felix*: Fragerecht von Abgeordneten zur Beteiligung an Willensbildung und Entscheidungsfindung. Anmerkung zu VerfGH Berlin, B. v. 18.02.2015 – VerfGH 92/14, in: LKV 2015, S. 162-163.
- Butzer, Hermann*: Im Streit: Die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten, (zugl. Anmerkung zu BVerfG, U. v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14), in: ZG 2015, S. 97-127.
- Crome, Erhard*: AfD. Eine Alternative?, Spotless, Berlin 2015.
- Dalton, Russell J./McAllister, Ian*: Random Walk or Planned Excursion? Continuity and Change in the Left-Right Positions of Political Parties, in: Comparative Political Studies, Vol. 48 (2015), pp. 759-787.
- D'Antonio, Oliver*: Zwischen Rathaus, Milieu und Netzwerk: über die lokale Verankerung politischer Parteien, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Danzer, Stephan*: Unvereinbarkeit von Amt und Mandat. Ist der Ausschluss noch bestimmt und vorhersehbar?, in: KommP Wahlen, S. 52-58.
- Davis, Belinda*: A Brief Cosmogeny of the West German Green Party, in: German Politics and Society, Vol. 33 (2015), pp. 53-65.
- Decker, Frank/Henningsen, Bernd/Jakobsen, Kjetil* (Hrsg.): Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa. Die Herausforderung der Zivilgesellschaft durch alte Ideologien und neue Medien, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Decker, Frank*: Parteiendemokratie im Wandel, Nomos, Baden-Baden 2015.
- De Petris, Andrea/Poguntke, Thomas* (Hrsg.): Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy, Luiss University Press, Rom 2015.
- Ding, Hui*: Die Demokratisierung der Parteiführerauswahl, Springer VS, Wiesbaden 2015.

- Dittberner, Jürgen*: Parteienstaat ade? Zur Geschichte und Kultur der politischen Parteien in Deutschland, Logos Verlag, Berlin 2015
- Doerschler, Peter*: Die Linke: Still an Eastern Cultural Icon?, in: German Politics, Vol. 24 (2015), pp. 377-401.
- Droege, Michael*: Die Budgetinitiative der Regierung und parlamentarische Informationsrechte. Konturen eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Haushaltsverfassungsrecht, in: DVBl. 2015, S. 937-943.
- Eickenjäger, Sebastian/Franco, Alex Valle*: Ausweitung des Wahlrechts für Migranten? Anmerkung zum Urteil des Bremischen Staatsgerichtshofes vom 31.1.2014, in: ZAR 2015, S. 52-56.
- Ennuschat, Jörg*: Große Koalition und Oppositionsrechte. Zugleich ein erster Blick auf den neuen § 126a GeschO BT, in: VR 2015 S. 1-5.
- Erbenraut, Philipp*: „Partei! Partei! Wer sollte sie nicht nehmen...“? Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815-1848, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Diss. 2015, <http://doc.serv.uni-duesseldorf.de/servlets/DocumentServlet?id=35560>.
- Faas, Thorsten*: The German Federal Election of 2013: Merkel's Triumph, the Disappearance of the Liberal Party, and Yet Another Grand Coalition, in: West European Politics, Vol. 38 (2015), pp. 238-247.
- Faber, Julia*: Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Parlament, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Frank, Tobias*: Die AfD bei der Bundestagswahl 2013. Determinanten und Erklärungen ihres Wahlerfolgs, Tectum Verlag, Marburg 2015.
- Franzmann, Simon Tobias*: Towards a real comparison of left-right indices: A comment on Jahn, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 5, pp. 821-828.
- Franzmann, Simon Tobias*: The Failed Struggle for Office Instead of Votes: The Greens, Die Linke and the FDP, in: D'otavio, Garbielle/Saalfeld, Thomas (Hrsg.): Germany after 2013 elections, Ashgate, S. 155-180.
- Freek, Marco*: Die Ökonomisierung des Politischen: Grenzen der Markt- und Marketingorientierung politischer Parteien, Böhlau, Wien 2015.
- Friedrich, Sebastian*: Der Aufstieg der AfD – Neokonservative Mobilmachung in Deutschland, Bertz und Fischer, Berlin 2015.
- Ganser, Christian/Riordan, Patrick*: Vote expectations at the next level. Trying to predict vote shares in the 2013 German federal election by polling expectations, in: Electoral Studies, Vol. 40 (2015), pp. 115-126.
- Gärditz, Klaus F.*: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse als informationspflichtige Stellen?, in: NVwZ 2015, S. 1161-1166.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Der digitalisierte Baum des Netzes als emergente Ordnung und die repräsentativ-demokratische Herrschaftsform, in: Der Staat 2015, S. 113-139.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*: Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Abrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte. (Zugleich Anmerkung zu den „Licht aus“-Beschlüssen des VG Düsseldorf, B. v. 09.01.2015 – 1 L 54/15 – und OVG Nordrhein-Westfalen, B. v. 12.01.2015 – 15 B 45/15), in: NWVBl. 2015, S. 165-171.
- Geiger, Thomas*: Strafbarkeit eines Abgeordneten nach § 353d Nr. 3 StGB in einem parlamentarischen Untersuchungsausschussverfahren, in: NVwZ 2015, S. 405-408.
- Gerber, Dominik/Nicolet, Sarah/Sciarini, Pascal*: Voters are not fools, or are they? Party profile, individual sophistication and party choice, in: European Political Science Review, Vol. 7 (2015), pp. 145-165.
- Gibson, Rachel K.*: Party change, social media and the rise of ‘citizen-initiated’ campaigning, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 2, pp. 183-197.
- Giebler, Heiko/Wagner, Aiko*: Contrasting First- and Second-Order Electoral Behaviour: Determinants of Individual Party Choice in European and German Federal Elections, in: German Politics, Vol. 24 (2015), pp. 46-66.

- Glauben, Paul*: Private und Justiz als Gegenstand parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (Anmerkung zu BayVGH v. 17.11.2014 – VI. 70-VI-14), in: NVwZ 2015, S. 1023-1026.
- Glauben, Paul*: Umfang und Grenzen des parlamentarischen Informationsrechts, in: LKRZ 2015, S. 129-136.
- Goeke, Martin*: Regulierungen des Parteiwechsels in Afrika. Eine vergleichende Untersuchung zum Institutional Engineering, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Gornig, Gilbert H./Horn, Hans-Detlef/Murswiek, Dietrich* (Hrsg.): Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit, Duncker & Humblot, Berlin 2015.
- Grossmann, Matt/Hopkins, David A.*: Ideological Republicans and Group Interest Democrats: The Asymmetry of American Party Politics, in: Perspectives on Politics, Vol. 13 (2015), pp. 119-139.
- Gusy, Christoph*: Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, in: NVwZ 2015, S. 700-704.
- Häusler, Alexander/Roeser, Rainer*: Die rechten „Mut“-Bürger: Entstehung, Entwicklung, Personal & Positionen der „Alternative für Deutschland“, VSA, Hamburg 2015.
- Hebeler, Timo*: Anmerkung zu BVerwG, U. v. 21.01.2015 - 10 C 11.14 (Ausschluss eines Ratsmitglieds aus dem Gemeinderat), in: JA 2015, S. 559-560.
- Hebeler, Timo*: Zulassung einer politischen Partei zu einer öffentlichen Einrichtung, in: JA 2015, S. 399-400.
- Heinz, Frederik*: Die Verfassungstreue kommunaler Wahlbeamter, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2015.
- Herbeck, Sebastian*: Die Aktenvorlage als Instrument parlamentarischer Kontrolle, in: DVBl. 2015, S. 471-480.
- Herrmann, Michael*: Strategisches Wählen in Deutschland: Logik und politische Konsequenzen, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Hettich, Jens*: Die Zulässigkeit verschiedener Handlungsalternativen des Staates im Vorgehen gegen extremistische Parteien unter Berücksichtigung des Parteienprivilegs, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2015.
- Hettlage, Manfred C.* (Hrsg.): Wer mit zwei Stimmen wählt..., Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin 2015.
- Hettlage, Manfred C.*: Die „personalisierte“ Verhältniswahl schafft sich ab. Kritische Anmerkungen zur Reform des Wahlrechts für den Deutschen Bundestag, in: DÖV 2015, S. 329-333.
- Hettlage, Manfred C.*: Die Erststimmen gaben den Ausschlag, in: NWVBl. 2015, S. 252-253.
- Hettlage, Manfred C.*: Ein „legislatorisches Monster“. Replik auf Hans Meyer, „Das Leiden am Bundeswahlgesetz“, DÖV 2015, S. 700-703, in: DÖV 2015, S. 704-706.
- Heußner, Hermann/Pautsch, Arne*: „Plebiszit von oben“ bald bundesweit? Zur Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher konsultativer Volksbefragungen, in: NJW 2015, S. 1225-1229.
- Hien, Eckart*: Verbindlichkeit von Entscheidungen bei Infrastrukturvorhaben in Zeiten von liquid democracy, in: DVBl. 2015, S. 1-5.
- Hilgers, Hans Anton*: Der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss gemäß Art. 45a Abs. 2 des Grundgesetzes, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2015.
- Höhne, Benjamin*: Demokratie braucht Engagement: gesellschaftliche und politische Beteiligung in und außerhalb von Parteien aus Sicht von Mitgliedern und Nichtmitgliedern, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, Berlin 2015.
- Hölscheidt, Sven*: Der Gruppenstatus als Zwitterstatus, in: DÖV 2015, S. 266-270.
- Holtz-Bacha, Christina* (Hrsg.): Die Massenmedien im Wahlkampf: die Bundestagswahl 2013, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Horiuchi, Yusaku/Laing, Matthew/Hart, Paul'T*: Hard acts to follow: Predecessor effects on party leader survival, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 3, pp. 357-366.

- Hornung, Gerrit/Schmidt, Magdalena*: Staatsorganisationsrecht – Rassismusprävention durch Parteibe-schimpfung, in: JuS 2015, S. 343-349.
- Institut für Zeitgeschichte* (Hrsg.): Die SED-Deutschlandpolitik 1961 bis 1989: Ziele, Aktivitäten und Kon-flikte, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2015.
- Ishiyama, John/Marshall, Michael*: Candidate recruitment and former rebel parties, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 4, pp. 591-602.
- Jäckel, Michael/Jun, Uwe*: Wandel und Kontinuität der politischen Kommunikation, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2015.
- Janz, Norbert/Luckas, Stefan*: Art. 67 Landesverfassung Brandenburg als verfassungsrechtlicher Anker für Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln, in: LKV 2015, S. 261-264.
- Jasper, Christian*: Religiös und politisch gebundene öffentliche Ämter, Duncker & Humblot, Berlin 2015.
- Jesse, Eckhard* (Hrsg.): Wie gefährlich ist Extremismus? Gefahren durch Extremismus, Gefahren im Um-gang mit Extremismus, ZPol Sonderband 2015 I, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Jungherr, Andreas*: The Role of the Internet in Political Campaigns in Germany, in: German Politics, Vol. 24 (2015), pp. 427-434.
- Kaeding, Michael/Switek, Niko* (Hrsg.): Die Europawahl 2014 – Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nicht-wähler, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Karlsen, Rune/Skogerbø, Eli*: Candidate campaigning in parliamentary systems: Individualized vs. localized campaigning, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 3, pp. 428-439.
- Karow, Sophie/Bukow, Sebastian*: Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung, in: ZParl. 2016, S. 34-49.
- Kernell, Georgia*: Party Nomination Rules and Campaign Participation, in: Comparative Political Studies November, Vol 48 (2015), pp. 1814-1843.
- Kerssenbrock, Trutz Graf*: Das Urteil des Landesverfassungsgerichts SH vom 13.09.2013. Schleswig-Hol-stein auf Dauer in den Händen der Dänen-Ampel?, in: NordÖR, S. 8-12.
- Kersten, Jens*: Reformperspektiven für politische Parteien. Rechtspolitische Überlegungen, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente 175, Berlin 2015.
- Kessel, Stijn van*: Populist Parties in Europe: Agents of Discontent?, Palgrave Macmillan, London 2015.
- Kluth, Winfried* (Hrsg.): Das wird man ja wohl noch sagen dürfen. Staatliche Organe und die Pflicht zur Neutralität, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2015.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*: Einführung in die Policy-Analyse, Barbara Budrich/UTB, Opladen 2015.
- Kockel, Armin*: Die parlamentarische Untersuchung in Verteidigungsangelegenheiten, in: UBWV 2015, S. 178-183.
- Kölln, Ann-Kristin*: The value of political parties to representative democracy, in: European Political Sci-ence Review, Vol. 7 (2015), pp. 593-613.
- Koniczek, Constantin*: Strategische Interaktionen im Feld des Regierens – Die PDS als Kooperationspartner der SPD auf Landesebene, Nomos, Baden-Baden 2015.
- König, Klaus*: Operative Regierung, Mohr Siebeck, Tübingen 2015.
- Korte, Karl-Rudolf* (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2013: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Korte, Karl-Rudolf* (Hrsg.): Emotionen und Politik, Begründungen, Konzeptionen und Praxisfelder einer politikwissenschaftlichen Emotionsforschung, Nomos, Baden-Baden 2015.

- Krüper, Julian*: Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 16.12.2014 (2 BvE 2/14) – Zu der Frage, inwieweit sich Mitglieder der Bundesregierung über andere politische Parteien äußern dürfen, in: JZ 2015, S. 414-417.
- Krüper, Julian/Merten, Heike/Poguntke, Thomas* (Hrsg.): Parteienwissenschaften, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Kruse, Heinz*: Demokratie in einer globalen Welt: Überwindung der Denk- und Handlungskrise unserer Parteien, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Kurella, Anna-Sophie/Pappi, Franz Urban*: Combining ideological and policy distances with valence for a model of party competition in Germany 2009, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 27 (2015), pp. 86-107.
- Lachapelle, Guy/Maarek, Philippe* (Hrsg.): Political parties in the digital age: the impact of new technologies in politics, De Gruyter Oldenbourg, Berlin 2015.
- Langer, Markus*: Die Ausübung des Wahlrechts nach einem Wohnsitzwechsel, in: ThürVBl. 2015, S. 49-56.
- Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.): Das Mouvement Républicain Populaire in der Vierten Republik: Der Prozess der politischen Willensbildung in einer französischen Partei, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Lehner, Roman*: Die Berücksichtigung der Europawahlen bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten nach Art. 17 Abs. 7 Unterabs. 1 S. 1 Hs. 2 EUV. Politikum oder Rechtspflicht?, in: NVwZ 2015, S. 20-25.
- Lehnert, Detlef* (Hrsg.): SPD und Parlamentarismus. Entwicklungslinien und Problemfelder 1890-1990, Böhlau, Köln 2015.
- Leisner, Walter*: „Straßendemokratie“: Aufstand oder Widerstand? Hoffnung oder Gefahr?, in: NVwZ 2015, S. 31-34.
- Lienbacher, Georg*: Staat und politische Parteien, Schöningh, Paderborn 2015.
- Litton, Krystyna*: Party novelty: Conceptualization and measurement of party change, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 5, pp. 712-725.
- Luch, Anika/Schulz, Sönke/Tischer, Jakob*: Online-Wahlen und -Abstimmungen in Deutschland, in: BayVBl. 2015, S. 253-257.
- Madjarov, Peter*: Äußerungsbefugnisse von Bundespräsident und Regierungsmitgliedern. (Anmerkung zu BVerfG, U. v. 10.06.2014 – 2 BvE 4/13 – sowie U. v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14), in: GreifRecht 2015, S. 59-64.
- Mannewitz, Tom*: Politische Kultur und demokratischer Verfassungsstaat. Ein subnationaler Vergleich zwei Jahrzehnte nach der deutschen Wiedervereinigung, Nomos, Baden-Baden 2015.
- March, Luke/Rommerskirchen, Charlotte*: Out of left field? Explaining the variable electoral success of European radical left parties, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 1, pp. 40-53.
- Mauerer, Ingrid/Thurner, Paul W./Debus, Marc*: Under Which Conditions Do Parties Attract Voters' Reactions to Issues? Party-Varying Issue Voting in German Elections 1987–2009, in: West European Politics, Vol. 41 (2015), pp. 1251-1273.
- Maxwill, Peter*: Mit Recht gegen rechts: Die Verbotsverfahren gegen die Sozialistische Reichspartei (1950-1952) und gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands, De Gruyter, Berlin 2015.
- Meier, Horst*: Verbot der NPD – ein deutsches Staatstheater in zwei Akten, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2015.
- Menzenbach, Steffi*: Die Parlamentarischen – Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern: Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen, Dunker & Humblot, Berlin 2015.
- Merdzanovic, Adis*: Democracy by Decree – Prospects and Limits of Imposed Consociational Democracy in Bosnia and Herzegovina, ibidem-Verlag, Stuttgart 2015.
- Merten, Heike*: El Instituto Para el Derecho Internacional y Aleman de Partidos Deviene en Centro de la Ciencia de Partidos, in: Teoria y Realidad Constitucinal 2015, Nr. 35, S. 605-616.

- Merten, Heike*: Státní financování politiky v Německu, in: Šimíček, Vojtěch (Hrsg.), *Financování politického života*, muni press, Brno 2015, S. 41-62.
- Merten, Heike*: Funktionsbedingungen politischer Parteien in der Mehrparteiendemokratie, in: *Journal of Constitutional Law* 2015, Vol. 2 No. 2, S. 151-175 (published by Constitutional Academic & Professional Association in Korea auf Deutsch und Koreanisch).
- Meyer, Hans*: Das Leiden am Bundeswahlgesetz. Erwiderung auf Manfred C. Hettlages Kritik am Bundeswahlgesetz, DÖV 2015, 329, in: DÖV 2015, S. 700-703.
- Meyer, Thomas M./Miller, Bernhard*: The niche party concept and its measurement, in: *Party Politics*, Vol. 21 (2015), Issue 2, pp. 259-271.
- Michael, Lothar*: *Verfassungsunmittelbare Sperrklauseln auf Landesebene*, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Michalik, Susanne*: *Multiparty elections in authoritarian regimes: explaining their introduction and effects*, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Morlok, Martin/Kalb, Moritz*: Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf. Zugleich ein Beitrag zum Meiststimmenverfahren als verfassungsrechtlicher Letztentscheidungsmechanismus, in: *ThürVBl.* 2015, S. 153-161.
- Morlok, Martin/Lehmann, Sören*: Der Anspruch auf Bekanntgabe von Rechenschaftsberichten politischer Parteien, in: *NVwZ* 2015, S. 470-475.
- Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter* (Hrsg.), unter Mitarbeit von *Moritz Kalb*: *Parlamentsrecht*, Handbuch, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Möstl, Markus*: Der Streit um Volksbefragungen in Bayern. Bericht und Stellungnahme, in: *BayVBl.* 2015, S. 217-223.
- Muckel, Stefan*: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 16.12.2014 - 2 BvE 2/14 (Neutralitätsgebot für Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung; „Fall Schwesig“), in: *JA* 2015, S. 716-718.
- Mughan, Anthony*: Parties, conditionality and leader effects in parliamentary elections, in: *Party Politics*, Vol. 21 (2015), Issue 1, pp. 28-39.
- Nguyen, Thang-Quoc*: *Die Tätigkeit von Bundestagsabgeordneten neben dem Mandat: eine Untersuchung zu der Zulässigkeit und der Wirksamkeit bestehender Regelungen und möglichen Alternativen*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2015.
- Niedermayer, Oskar* (Hrsg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Niemann, Philipp*: *Die Pseudo-Medialisierung des Wahlkampfes: eine rezipientenorientierte Analyse zweier Onlinewahlkämpfe politischer Parteien*, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Nübel, Christopher*: Der Anspruch des gewählten Bürgermeisters auf Amtseinführung trotz anhängigem Wahlprüfungsverfahren nach der neuesten Rechtsprechung des VGH Hessen. Anmerkung zu VGH Hessen, B. v. 05.02.2015 – 8 B 2099/14), in: *LKRZ* 2015, S. 182-185.
- Oehmer, Franziska*: *Politische Interessenvermittlung und Medien: Funktionen, Formen und Folgen medialer Kommunikation von Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen*, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Ophuysen, Stefan van*: Vor- und Nachteile direkter Demokratie. Die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: *UBWV*, S. 358-364.
- Oppelland, Torsten* (Hrsg.): *Das deutsche Wahlrecht im Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und politischer Funktionalität*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2015.
- Patton, David F.*: The Prospects of the FDP in Comparative Perspective: Rest in Peace or Totgesagte leben länger?, in: *German Politics*, Vol. 24 (2015), pp. 179-194.
- Pautsch, Arne/Müller-Török, Robert*: Grenzüberschreitende Zustellung von Briefwahlunterlagen. (Völker-)rechtlicher Anpassungsbedarf?, in: *ZRP* 2015, S. 88-90.

- Pellarin, Oliver*: Zur Reputation von Parteien: Reputationsmanagement deutscher Parteien in der Mediengesellschaft, Tectum Verlag, Marburg 2015.
- Plöhn, Jürgen*: Vertrauen und Verantwortung in den politischen System westlicher Demokratien, Peter Lang, Frankfurt am Main u.a., 2015.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul*: Presidentialization and the Politics of Coalition: Lessons from Germany and Britain, in: Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica, Vol. 45 (2015), pp. 249-275.
- Poguntke, Thomas*: 'Living in Separate Worlds? Left-wing Parties and Trade Unions in European Democracies', in: Poguntke, Thomas/Roßteutscher, Sigrid/Schmitt-Beck, Rüdiger/Zmerli, Sonja (eds.) Citizenship and Democracy in an Era of Crisis. Essays in Honour of Jan W. van Deth., London and New York, Routledge 2015, pp. 169-86.
- Potter, Joshua D./Tavits, Margit*: The Impact of Campaign Finance Laws on Party Competition, in: British Journal of Political Science, Vol. 45 (2015), pp. 73-95.
- Puhle, Hans-Jürgen*: Protest, Parteien, Interventionsstaat: Organisierte Politik und Demokratieprobleme im Wandel, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2015.
- Pukelsheim, Friedrich*: Zur Fünf-Prozent-Hürde im schleswig-holsteinischen Landeswahlgesetz, in: NordÖR 2015, S. 111-115.
- Putzer, Max*: Verfassungsrechtliche Grenzen der Äußerungsbefugnisse staatlicher Organe und Amtsträger, in: DÖV 2015, S. 417-426.
- Robbe, Patrizia/Weinzierl, Quirin*: Mehr Wahlrecht in das Grundgesetz? Eine Betrachtung aus historischer, rechtsvergleichender und dogmatischer Sicht, in: ZRP 2015, S. 84-87.
- Rohrschneider, Robert*: Is There a Regional Cleavage in Germany's Party System? Unequal Representation and Ideological Congruence in Germany 1980–2013, in: German Politics, Vol. 24 (2015), pp. 354-376.
- Roth, Wolfgang*: Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, Duncker & Humblot, Berlin 2015.
- Rovny, Jan*: Riker and Rokkan: Remarks on the strategy and structure of party competition, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), pp. 912-918.
- Rowe, Kelly T.*: Making voice count: Economic voting and the number of parties, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), pp. 803-812.
- Salzborn, Samuel* (Hrsg.): Rechtsextremismus – Erscheinungsformen und Erklärungsansätze, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Scheffczyk, Fabian*: „Karenzzeit“ für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre, in: ZRP 2015, S. 133-135.
- Scheidler, Alfred*: Rechtsfolgen der Ungültigerklärung einer Wahl nach dem Bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz, in: KommP BY 2015, S. 242-247.
- Schmidt, Christopher*: Vertretung im Mandat (zugleich Anmerkung zu OVG Lüneburg, B. v. 03.07.2014 – 10 ME 38/14), in: KommJur 2015, S. 128-130.
- Schmidt, Thorsten Ingo*: Das Abstandsgebot zwischen Fraktionen und parlamentarischen Gruppen, in: DÖV 2015, S. 261-266.
- Schmücking, Daniel*: Negative Campaigning. Die Wirkung und Entwicklung negativer politischer Werbung in der Bundesrepublik, Springer VS, Berlin 2015.
- Schoch, Friedrich*: Informationszugang im parlamentarischen Bereich, in: NVwZ 2015, S. 1-8.
- Sievernich, Elias*: Demokratie im Internetzeitalter: Das Beispiel der externen Onlinekommunikation der Bundestagsparteien, Freie Universität Berlin, Berlin 2015.

- Siri, Jasmin*: Geschlechterpolitische Positionen der Partei Alternative für Deutschland. In: Häusler, Alexander (Hrsg.). Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Springer VS, Wiesbaden 2015, S. 67-78.
- Siri, Jasmin*: Mossei Ostrogorskis Parteiensoziologie. In: Stephan Kühl u.a. (Hrsg.). Schlüsselwerke der Organisationssoziologie. Springer VS, Wiesbaden 2015, S. 511-514.
- Siri, Jasmin/Faas, Thorsten*: Methoden der Parteienforschung, in: Wenzel, Matiaske/Liebig, Stefan/Rosenbohm, Sophie (Hrsg.). Handbuch empirische Organisationsforschung. Springer VS, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Spalj, Carmen*: Die politische Rechte in Ungarn: Polarisierung als Einfallstor für die Jobbik-Partei, danube books Verlag, Ulm 2015.
- Straßburger, Benjamin*: Verfassungsmäßigkeit der automatisierten Diätenanpassung gemäß § 11 Abs. 4 und 5 AbgG n. F., in: JZ 2015, S. 33-37.
- Stratmann, Simon*: Armutspolitik In Deutschland – Konzepte und Konflikte im Parteienwettbewerb. Studie zur Parteiprogrammatik seit den 1980er Jahren, Verlag Barbara Budrich, Opladen u.a. 2015
- Strijbis, Oliver/Kotnarowski, Michal*: Measuring the electoral mobilization of ethnic parties: Towards comparable indicators, in: Party Politics, Vol. 21 (2015), Issue 3, pp. 456-469.
- Switek, Niko*: Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsentscheidungen in den Ländern, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Tanneberger, Steffen/Nemeczek, Heinrich*: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 (Neutralitätsgebot für Mitglieder der Bundesregierung; Fall Schwesig), in: NVwZ 2015, S. 215-216.
- Thieme, Tom*: Eliten und Systemwechsel. Die Rolle der sozialistischen Parteiführungen im Demokratisierungsprozess, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Thieme, Daniel/Liedhegener, Antonius*: „Linksaußen“, politische Mitte oder doch ganz anders? Die Positionierung der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) im parteipolitischen Spektrum der postsäkularen Gesellschaft, in: PVS 2015, S. 240-277.
- Thiemeyer, Guido/Raflik-Grenouilleau, Jenny*: Les partis politiques européens face aux premières élections directes du Parlement Européen | European Political Parties and the First Direct Elections to the European Parliament, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Thum, Cornelius*: Zur Einführung von Volksbefragungen in Bayern. Anmerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: BayVBl. 2015, S. 224-231.
- Tiemann, Guido*: Local Districts, National Contexts, and the Number of Parties, in: West European Politics, Vol. 38 (2015), pp. 123-144.
- Towfigh, Emanuel V.*: Das Parteien-Paradox, Mohr Siebeck, Tübingen 2015.
- Triebel, Bertram*: Die Partei und die Hochschule: Eine Geschichte der SED an der Bergakademie Freiberg, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig 2015.
- Trips-Hebert, Roman*: Die Neuregelung der Mandatsträgerbestechlichkeit und -bestechung, in: JR 2015, S. 372-376.
- Unterberger, Fabian*: Demokratie in Bewegung: lateinamerikanische Verfassungsprojekte, Spaniens Krise und die Partei Podemos, Promedia, Wien 2015.
- Vahlenkamp, Jan*: Satire als Ausdruck politischen Willens?: Eine Befragung von Wählern der PARTEI, AV Akademikerverlag, Saarbrücken 2015.
- Vetter, Angelika*: Just a Matter of Timing? Local Electoral Turnout in Germany in the Context of National and European Parliamentary Elections, in: German Politics, Vol. 24 (2015), pp. 67-84.
- Vielhaber, Barbara*: Mitgliederpartei oder professionelle Wählerpartei: Abgeordnetenbefragung zum Parteiwandel in CDU und SPD, Springer VS, Wiesbaden 2015.

- Vogtherr, Thomas*: Von ständischer Partizipation zur demokratischen Volksvertretung. Stationen des niedersächsischen Parlamentarismus 1814-2014, in: DSVBl. 2015, S. 181-185.
- Waldhoff, Christian/Gärditz, Klaus Ferdinand* (Hrsg.): Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags: PUAG, C.H. Beck, München 2015.
- Wardt, Marc van de*: Desperate Needs, Desperate Deeds: Why Mainstream Parties Respond to the Issues of Niche Parties, in: West European Politics, Vol. 38 (2015), pp. 93-122.
- Wawzyniak, Halina*: Demokratie demokratisieren: Plädoyers für ein besseres Wahl-, Abgeordneten- und Parteienrecht, VSA, Hamburg 2015.
- Weitemeyer, Birgit/Kamp, Florian*: Zulässigkeit politischer Betätigungen durch Gemeinnützige, in: ZRP 2015, S. 72-75.
- Wenzelburger, Georg/Zohlhörer, Reimut* (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Springer VS, Wiesbaden 2015.
- Wenzelburger, Georg*: Parties, Institutions and the Politics of Law and Order: How Political Institutions and Partisan Ideologies Shape Law-and-Order Spending in Twenty Western Industrialized Countries, in: British Journal of Political Science, Vol. 45 (2015), pp. 663-687.
- Willems, Heiko*: Die Neuregelung der Abgeordnetenbestechung und ihre Auswirkungen auf die Praxis, in: CCZ 2015, S. 29-33.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Die Nachhaltigkeit der politischen Ordnung unter dem Grundgesetz, in: BayVBl. 2015, S. 397-402.
- Wolton, Stephane*: Political conflicts, the role of opposition parties, and the limits on taxation, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 27 (2015), pp. 570-587.
- Zeh, Wolfgang*: Anforderungen der Verfassung des Freistaats Thüringen an die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag, in: ThürVBl. 2015, S. 161-166.
- Zivier, Ernst R.*: Mehr Demokratie durch „Wahlwochen“ und ein Wahlalter 16?, in: RuP 2015, S. 94-97.
- Zmerli, Sonja/Feldman, Ofer* (Hrsg.): Politische Psychologie, Nomos, Baden-Baden 2015.
- Zons, Gregor*: The influence of programmatic diversity on the formation of new political parties, in: Party Politics 21 (2015), Vol. 6, S. 919-929.

## **Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter**

Angaben zu den wissenschaftlichen Publikationen sowie den Vorträgen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PRuF auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung finden sich auf den Internetseiten des PRuF ([www.pruf.de](http://www.pruf.de)).