

MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften

Inhalt

Benjamin Jungkind

**Die Stimmenverrechnung bei den Wahlen zum Landtag des Landes
Hessen – Zur Berechnung der Parlamentsgröße und der
Ausgleichsmandate**

Patricia M. Schiess Rütimann

**Parteienfinanzierung durch die Liechtensteiner Gemeinden – Vielfalt
auf kleinstem Raum**

Karl-Heinz Reuband

**Rechtspopulistischer Protest – eine Folge lokaler politischer Kultur?
Dresden als Entstehungs- und Veranstaltungsort der PEGIDA-
Kundgebungen**

Heike Merten

Kandidatenspenden: Einblicke in eine Grauzone

Andreas Wimmel

In der Geheimschutzstelle

Danny Schindler/Oliver Kannenberg

**Fraktionsgeschäftsordnungen als unbestelltes Feld der
Politikwissenschaft**

Simon Pohlmann

**Zwischen Basisdemokratie und Uniformität – Einspruch im
Wahlvorschlagsverfahren**

Hilde Coffé/Marion Reiser

**Unterstützen die Bürger*innen die Einführung von Quoten und
anderen Gleichstellungsmaßnahmen in Deutschland?**

MIP 2020
Heft 2
26. Jahrgang

ISSN 2628-376X (Print)
ISSN 2628-3778 (Online)

Herausgegeben vom
Institut für Deutsches
und Internationales
Parteienrecht und
Parteienforschung

IRUF

MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften (Print) ISSN 2628-376X
MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften (Online) ISSN 2628-3778

Herausgeber

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Prof. Dr. Thomas Poguntke
Prof. Dr. Sophie Schönberger

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

Redaktion

Dr. Alexandra Bäcker

Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Zitierweise: MIP 2020, S.

Die Zeitschrift für Parteienwissenschaften ist hervorgegangen aus den Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (Jahrgänge 1991-2018) und wird ab dem Jahrgang 2019 unter der Kurzbezeichnung MIP fortgeführt. Die MIP sind online abrufbar unter der Internetadresse <https://mip.pruf.hhu.de/index>.

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)
IBAN: DE 48 3005 0000 0004 0148 17
BIC: WELADED
Verwendungszweck: **MIP 500 400 00 00**

Postanschrift

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)
Universitätsstraße 1
Geb. 37.03 Raum 00.22
D – 40225 Düsseldorf

Tel.: 0211/81-15722
E-Mail: pruf@hhu.de
Internet: www.pruf.de

doi:10.25838/oaj-mip-2020111-185 (Gesamtausgabe)

Inhaltsverzeichnis

Aufsätze

Die Stimmenverrechnung bei den Wahlen zum Landtag des Landes Hessen – Zur Berechnung der Parlamentsgröße und der Ausgleichsmandate	111
Benjamin Jungkind	
Parteienfinanzierung durch die Liechtensteiner Gemeinden – Vielfalt auf kleinstem Raum	119
Patricia M. Schiess Rütimann	
Rechtspopulistischer Protest – eine Folge lokaler politischer Kultur? Dresden als Entstehungs- und Veranstaltungsort der PEGIDA-Kundgebungen	132
Karl-Heinz Reuband	
Kandidatenspenden: Einblicke in eine Grauzone	158
Heike Merten	

Kurzbeiträge

In der Geheimschutzstelle	167
Andreas Wimmel	
Fraktionsgeschäftsordnungen als unbestelltes Feld der Politikwissenschaft	170
Danny Schindler/Oliver Kannenberg	
Zwischen Basisdemokratie und Uniformität – Einspruch im Wahlvorschlagsverfahren	177
Simon Pohlmann	
Unterstützen die Bürger*innen die Einführung von Quoten und anderen Gleichstellungsmaßnahmen in Deutschland?	180
Hilde Coffé/Marion Reiser	

Die Stimmenverrechnung bei den Wahlen zum Landtag des Landes Hessen

– Zur Berechnung der Parlamentsgröße und der Ausgleichsmandate –

Benjamin Jungkind¹

I. Einleitung

In Der Beitrag widmet sich der Frage, wie die Parlamentsgröße und der dazugehörige Mandatsausgleich im Falle des Auftretens von Quasi-Überhangmandaten bei den Wahlen zum Hessischen Landtag zu berechnen sind. In den Fokus geriet die Thematik durch eine Klage der AfD-Fraktion des Hessischen Landtags, die aktuell vor dem Hessischen Staatsgerichtshof verhandelt wird. Die Frage ist von besonderer politischer Brisanz, da die Hessische Landesregierung, getragen von den Fraktionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen, nur über eine Mehrheit von einem einzigen Abgeordnetenmandat verfügt und diese bei erfolgreicher Klage verlieren würde.

Um sich dem Problem zu nähern, wird im ersten Schritt die grundlegende Methode zur Stimmenverrechnung des Wahlsystems zum Hessischen Landtag vorgestellt. Auf dieser Darstellung aufbauend, wird die Rechtsgrundlage für den Ausgleich, § 10 Abs. 5 S. 2 LWG,² näher analysiert. Ausgehend davon werden die divergierenden Berechnungsmethoden des Landeswahlleiters für Hessen und diejenige von Prof. Dr. Michael Elicker, auf die sich der Antrag der AfD-Fraktion stützt, dargestellt und kritisch gewürdigt. Der Autor gelangt dabei zu dem Ergebnis, dass beide Vorgehensweisen fehlerhaft sind und stellt abschließend eine Berechnungsmethode vor, die den gestellten Anforderungen des hessischen Wahlrechts und -systems entspricht.

II. Die Stimmenverrechnung des hessischen Wahlsystems

Wie bei der Bundestagswahl hat jeder Wähler bei der Wahl zum Hessischen Landtag zwei Stimmen, wobei die „Erststimme“ als „Wahlkreisstimme“ und die „Zweitstimme“ als „Landesstimme“ bezeichnet wird, § 8 LWG. Trotz abweichender Bezeichnung erfassen die Begriffe der Sache nach dasselbe: Mit der Wahlkreisstimme wird ein Wahlkreiskandidat gewählt,

mit der Landesstimme die Landesliste einer Partei, wobei es sich bei den Landeslisten um geschlossene Listen handelt, sodass die Wähler keinerlei Einfluss auf die Reihenfolge der Kandidaten haben.

In den 55 Einpersonwahlkreisen ist nach § 9 LWG gewählt, wer die relative Mehrheit der abgegebenen gültigen Wahlkreisstimmen im jeweiligen Wahlkreis erhält. Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden, vereinfacht dargestellt, die für jede Landesliste abgegebenen Landesstimmen zusammengesamt, § 10 Abs. 2 Satz 1 und 2 LWG. Als Berechnungsgrundlage dient die Gesamtzahl der nach § 1 Abs. 1 LWG zu vergebenden Sitze,³ sodass, wie bei der Bundestagswahl, das Ergebnis der Landesstimme (Zweitstimme) ausschlaggebend für die Zusammensetzung des Parlaments ist und es sich bei dem Wahlsystem insgesamt um eine mit Elementen der Personenwahl verbundenen *Verhältniswahl* handelt.⁴

Die Sitze werden gemäß § 10 Abs. 3 LWG an die Parteien und Wählergruppen nach dem Quotenverfahren Hare/Niemeyer entsprechend dem Verhältnis ihrer insgesamt im Land erreichten Landesstimmen verteilt; bis 1983 galt das D'Hondtsche Höchstzahlverfahren. Bei den Quotenverfahren werden in einem ersten Schritt die Stimmen jeder Partei durch eine sog. Wahlzahl dividiert und die abgerundeten Quotienten als Mandatszahlen an die Parteien verteilt. Die Abrundung führt regelmäßig dazu, dass nicht alle der zu vergebenden Sitze verteilt werden. Die Bildung der Wahlzahl ist auf verschiedene Arten möglich, gleiches gilt für die Verteilung der „Restsitze“. Beim Verfahren nach Hare/Niemeyer dient der Quotient aus den abgegebenen Stimmen und der Anzahl der zu verteilenden Mandate als Wahlzahl, auch Hare-Quota genannt. Die „Restsitze“ werden in der Reihenfolge der größten Nachkommastellen der Quoten den Parteien zugewiesen.

$$\text{Mandate der Partei (ohne Restsitze)} = \frac{\text{Stimmen der Partei}}{\text{Wahlzahl}}$$

$$\text{Wahlzahl} = \frac{\text{Anzahl der abgegebenen Stimmen}}{\text{Gesamtsitzzahl}}$$

$$\text{Mandate der Partei (ohne Restsitze)} = \frac{\text{Gesamtsitzzahl} \times \text{Stimmen der Partei}}{\text{Anzahl der abgegebenen Stimmen}}$$

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

² Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen.

³ Siehe hierzu ausführlich: Benjamin Jungkind, Wahlen zum Landtag des Landes Hessen, in: Fabian Michl/ Roman Kaiser (Hrsg.): Landeswahlrecht.

⁴ Vgl. Ute Sacksofsky, Verfassungsrecht; in: Georg Hermes/ Franz Reimer (Hrsg.): Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2018, S. 33 (53).

Die Besonderheit im Verfahren nach Hare/Niemeyer ist, dass sich durch eine Division der Stimmenzahl der jeweiligen Partei mit der Hare-Quota die exakte Sitzzahl, die einer Partei proportional zu ihrem Stimmanteil zustehen würde, ergibt.⁵ Im Vergleich zum in Hessen zuvor angewandten D'Hondtschen Höchstzahlverfahren liefert es eine mathematisch exaktere Übertragung des Stimmenverhältnisses auf das Sitzverhältnis.⁶ Eine Schwäche des Verfahrens besteht demgegenüber darin, dass es nicht gewährleisten kann, dass eine absolute Stimmenmehrheit eine absolute Mehrheit an Parlamentssitzen zur Folge hat; es weist mithin keine sog. „Mehrheitstreue“ auf.⁷

Von der für jede Partei und jede Wählergruppe ermittelten Abgeordnetenzahl wird die jeweilige Zahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitze abgezogen. Die den Parteien und Wählergruppen hiernach noch zustehenden Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt, wobei Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bei der Verteilung durch die Landesliste unberücksichtigt bleiben, § 10 Abs. 4 LWG.

Gewinnt eine Partei in den Wahlkreisen mehr Mandate als ihr nach dem Verhältnisausgleich zustehen würden, verbleiben diese Sitze nach § 10 Abs. 5 S. 1 LWG bei der Partei (sog. [Quasi-]Überhangmandate⁸), werden jedoch ausgeglichen. Um den Ausgleich vorzunehmen, erhöht sich nach § 10 Abs. 5 S. 2 LWG die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze durch Ausgleichsmandate „so lange, bis die nach Abs. 3 zu berechnende Proportion erreicht ist“.

III. Der Ausgleich nach § 10 Abs. 5 S. 2 LWG

Fraglich ist zunächst, worauf der Schwerpunkt bei der Berechnung des Ausgleichs zu legen ist. Bei der Interpretation des Gesetzes durch den Landeswahlleiter liegt der Fokus auf den Wörtern „so lange“: Die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze muss so lange erhöht werden, bis die Verhältnisrechnung für die Par-

tei, die die meisten Überhangmandate erhalten hat, zu einem Ergebnis führt, bei dem ihr Anspruch bezüglich der Direktmandate erfüllt wird. Die Berechnung der endgültigen Verteilung erfolgt sodann erneut nach dem Verfahren Hare/Niemeyer.⁹ Die anderen Parteien werden mithin für die Berechnung der Größe des Parlaments nicht beachtet und die „nach Abs. 3 zu berechnende[n] Proportion“ spielt nur bei der anschließenden Vergabe der Mandate eine Rolle.

Mit diesem Vorgehen hat der Landeswahlleiter ein Verfahren gewählt, das stark an die iterative Vorgehensweise eines Divisorverfahrens erinnert. Bei einem solchen Verfahren werden die Stimmen der Parteien durch einen geeigneten Divisor (z.B. durch die Hare-Quota) dividiert, der sich an der durchschnittlichen Stimmenzahl pro Sitz orientiert. Der vorläufige Zuteilungsdivisor wird in der Folge mit der Stimmenanzahl der jeweiligen Partei multipliziert. Entscheidend für die Frage, welches Divisorverfahren konkret verwendet wird, ist beim iterativen Verfahren die Rundungs-Methode, mit der aus den vorläufigen Zuteilungsdivisoren die Anzahl der Sitze für die Parteien ermittelt werden.¹⁰ Unabhängig von der Rundungs-Methode sind aber Fälle möglich, bei denen nach der Rundung mehr oder weniger Sitze verteilt werden müssten als insgesamt zu vergeben sind. Ist dies der Fall, so ist der Zuteilungsdivisor so lange hoch- oder herabzusetzen, bis die Berechnung der Sitzzuteilung in der Summe die Zahl der zu vergebenden Sitze ergibt.

Problematisch hieran ist jedoch, dass es weder in der Hessischen Verfassung noch im Landeswahlgesetz eine Grundlage gibt, die einen Wechsel der Berechnungsmethode, bzw. der inhärenten Logik der Berechnungsmethode, rechtfertigen würde.

Stattdessen wendet der Landeswahlleiter ein Verfahren an, das dem Wortlaut des bayrischen Landeswahlrechts entspricht. Nach Art. 44 Abs. 2 LWG-Bayern¹¹ verbleiben in den Stimmkreisen errungene Sitze dem Wahlkreisvorschlag auch dann, wenn sie die nach Art. 42 Abs. 2 LWG-Bayern¹² ermittelte

⁵ Joachim Behnke, Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 127.

⁶ Entsprechend argumentierten auch Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses v. 5.2.1985, BT-Drucks. 10/2834, S. 23 unter Verweis auf den Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 12.8.1982 BT-Drucks. 9/1913, dort. S. 7 f. sowie 27 f. Siehe auch: Plenarprotokoll des Hessischen Landtags 9/39 vom 11.09.1980, S. 2465 sowie Plenarprotokoll des Hessischen Landtags 9/41 vom 08.10.1980, S. 2563.

⁷ Siehe hierzu ausführlich: Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Aufl. 2013, S. 130 ff.

⁸ Siehe zum Ausdruck: Joachim Behnke, Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2013, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2014, 17 (20).

⁹ Siehe zur Berechnung des Wahlleiters ausführlich: https://wahlen.hessen.de/sites/wahlen.hessen.de/files/sitzverteilung%202018%20Ver%C3%B6ffentlichung_0.pdf <17.08.2020>.

¹⁰ Siehe hierzu ausführlich: Behnke (Fn. 5), S. 135 ff.

¹¹ Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung.

¹² „Für die Sitzverteilung wird die Gesamtzahl der auf den Wahlkreis treffenden Sitze, vervielfacht mit der Zahl der Stimmen, die für einen Wahlkreisvorschlag insgesamt abgegeben worden sind, durch die Gesamtzahl der für alle Wahlkreisvorschläge insgesamt abgegebenen Stimmen geteilt. Jeder Wahlkreisvorschlag erhält zunächst so viele Sitze, wie

Zahl der Sitze übersteigen (Überhangmandate). Die Zahl der in den Wahlkreis zu erringenden Sitze (Art. 21 Abs. 2 LWG-Bayern) wird so lange erhöht, bis sich bei ihrer Verteilung nach Art. 42 Abs. 2 LWG-Bayern für diesen Wahlkreisvorschlag die Zahl der für ihn in den Stimmkreisen errungenen Sitze ergibt. Im Gegensatz zum hessischen Wahlgesetz fordert das bayrische Wahlgesetz keine Proportionalität, die wiederhergestellt werden muss, sodass die Vorgehensweise des Landeswahlleiters in Bayern zwar gesetzeskonform gewesen wäre, in Hessen aber zentrale Regelungen des Landeswahlrechts außer Acht lässt. Bereits dem Wortlaut des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG nach ist das Vorgehen des Landeswahlleiters daher nicht überzeugend.

Auch der Grundgedanke, der zur Einführung des Verfahrens nach Hare/Niemeyer führte, stützt ein entsprechendes Verständnis, wonach die Proportionalitätsanforderung auch bei der Vergrößerung des Parlaments und nicht nur bei der Verteilung der Ausgleichsmandate zu beachten ist. Ziel der FDP bei der Einführung des Verfahrens 1980 war es, durch den Wechsel der Verrechnungssysteme für „mehr Gerechtigkeit“ zu sorgen und jeder Partei die gleichen Chancen bei der Wahl einzuräumen.¹³ Dabei griff 1980 der Abgeordnete der FDP Eberhard Weghorn in der Sitzung vom 11. September explizit die Ergebnisse der Landtagswahl von 1978 auf und kritisierte, dass die CDU nur 29.700 Wählerstimmen pro Abgeordneten benötigte, wohingegen es bei der FDP 32.139 Stimmen waren.¹⁴ Ziel der Einführung des Verfahrens nach Hare/Niemeyer war es, die Disproportionalitäten des D'Hondtschen Höchstzahlverfahrens zu beseitigen, damit das Abgeordnetenverhältnis des Hessischen Landtags dem Stimmenverhältnis der abgegebenen Landesstimmen möglichst exakt entspricht. Durch die Berechnungsmethode des Landeswahlleiters ist eine Benachteiligung aller anderen Parteien im Zuge des Ausgleichs aber regelmäßig gegeben, da immer diejenige Partei, die für den Ausgleich „verantwortlich“ ist, das letzte Mandat erhält.

Dass die Proportionalität bereits bei der Vergrößerung des Parlaments für den Ausgleich beachtet werden muss, zeigt schließlich auch die Änderung des Wortlauts des ehemaligen § 36 LWG, in dem 1980

ganze Zahlen auf ihn entfallen. Die weiteren zu vergebenden Sitze werden den Wahlkreisvorschlägen in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile, die sich bei der Berechnung nach Satz 1 ergeben, zugeteilt“.

¹³ Vgl. Plenarprotokoll des Hessischen Landtags 9/41 vom 08.10.1980, S. 2563.

¹⁴ Vgl. Plenarprotokoll des Hessischen Landtags 9/39 vom 11.09.1980, S. 2465.

die Methode zur Stimmenverrechnung normiert war. Vor Einführung des Verfahrens nach Hare/Niemeyer lautete der Gesetzestext: „In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben der Partei oder Wählergruppe auch dann, wenn sie die nach Abs. 1 ermittelte Zahl übersteigen. In einem solchen Fall erhöht sich die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze (§ 1 Abs. 1) so lange, bis bei Fortrechnung gemäß Abs. 1 Satz 3 und 4 auf den letzten übersteigenden Sitz (Satz 1) die letzte Höchstzahl entfällt.“ Die Formulierung ähnelt stark dem bayrischen Gesetzestext und weist gerade keine Forderung nach Proportionalität auf. Demgegenüber enthielt der ursprüngliche hessische Gesetzentwurf vom 30.09.1980 sogar zunächst noch ausdrücklich die Formulierung, dass sich im Falle des Entstehens von Quasi-Überhangmandaten „die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze (§ 1 Abs. 1) so lange [erhöht], bis die nach Abs. 3 zu berechnende mathematische Proportion erreicht ist.“ Zwar wurde in der Folge das Wort „mathematisch“ gestrichen, hierbei dürfte es sich jedoch nur um eine stilistische Änderung handeln.¹⁵ Trotz dieser sprachlichen Änderung muss nach dem Willen des hessischen Gesetzgebers die Proportionalität auch bei der Vergrößerung des Parlaments eine Rolle spielen, sodass das Vorgehen durch den Landeswahlleiter abzulehnen ist.

Was aber bedeutet Proportionalität im Sinne des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG und wie berechnet man sie? Allgemein besteht dann zwischen zwei veränderlichen Größen Proportionalität, wenn sie immer in demselben mathematischen Verhältnis zueinander stehen. Wie dargestellt, handelt es sich beim hessischen Wahlsystem im Grundsatz um ein Verhältniswahlsystem. Der Grundgedanke dieses Wahlsystems ist, dass die Wählerstimmen möglichst genau in Mandate umgewandelt werden sollen¹⁶ – bezogen auf Hessen also, dass das Abgeordnetenverhältnis des Hessischen Landtags dem Stimmenverhältnis der abgegebenen Landesstimmen entspricht.¹⁷ Proportionalität im Sinne des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG bedeutet daher, dass die Gewährung von Ausgleichsmandaten sicherstellt, dass der Anteil jeder Partei an den Abgeordnetensitzen dem Anteil an den Landesstimmen

¹⁵ Ebenso *Michael Elicker*, Rechtsgutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit der Sitzzuteilung durch den Landeswahlleiter nach der Landtagswahl 2018 in Hessen sowie zur Frage der Staatshaftigkeit der Rüge einer rechtswidrigen Berechnung der Zusammensetzung des Landtags im Wahlprüfungsverfahren und in der Wahlprüfungsbeschwerde S. 48 f., <https://klaus-gagel.de/wp-content/uploads/2019/11/Vollgutachten-Berechnung-Wahl-Hessen-2018-endg.pdf> <17.08.2020>.

¹⁶ Vgl. *Nohlen* (Fn. 7), S. 142.

¹⁷ Vgl. *Sacksofsky* (Fn. 4), S. 53.

entspricht¹⁸ und das auf möglichst genaue Art und Weise. Hierdurch wird dem aus dem Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit der Wahl foldenden Grundgedanken der Erfolgswertgleichheit der Stimmen Rechnung getragen.¹⁹ Nach diesem soll allen Wählern ein anteilmäßig gleicher Erfolg zukommen,²⁰ wobei die genauen Anforderungen an die Erfolgswertgleichheit vom Wahlsystem abhängig sind.²¹

Eine optimale Proportion bei der Vergabe der Mandate ist gegeben, wenn der Anteil an den Abgeordneten und der Landesstimmen für jede Partei immer im gleichen Verhältnis zueinander stehen, also wenn alle Mandate gleich viele Landesstimmen „gekostet“ haben. Berechnet werden die Kosten pro Mandat durch die Division der Anzahl der Landesstimmen als Dividend und der errungenen Mandate als Divisor. Eine ideale proportionale Verteilung wäre gegeben, wenn alle Mandate der unterschiedlichen Parteien so viele Landesstimmen kosten, wie ein Mandat im Schnitt: Würde ein Parlament mit 10 Abgeordneten von 100 Wählern gewählt werden, wäre eine ideale Proportion gegeben, wenn jedes Mandat 10 Stimmen gekostet hätte; die Abweichung wäre dann 0. Hätte jedoch aufgrund der angewendeten Verrechnungsmethode Partei A mit 9 Stimmen und Partei B mit 11 Stimmen jeweils 1 Mandat erhalten, so würde eine Abweichung von dieser idealen proportionalen Verteilung vorliegen. Hätte Partei C die übrigen 8 Mandate durch 80 Stimmen erhalten, so hätte eine Abweichung von 2 vorgelegen. Handelt es sich bei der Verrechnungsmethode um das Verfahren nach Hare/Niemeyer, so ist auch hier die ideale proportionale Verteilung gegeben, wenn alle Mandate gleich viel kosten: Der Idealwert entspricht in diesem Fall der Wahlzahl.

§ 10 Abs. 5 S. 2 LWG ist, wie dargelegt, so zu verstehen, dass eine möglichst optimale Proportion bei der Vergrößerung des Parlaments eingehalten werden soll. Entsprechend muss jede der vorgeschlagenen Alternativen dahingehend untersucht werden, ob sie das Proportionalitätserfordernis besser erfüllt als die anderen Vorschläge. Da im vorliegenden Fall die

Parlamentsgröße keine Feste ist, muss die proportionale Abweichung pro Mandat errechnet werden: Würde man schlicht die Abweichungen vom Idealwert addieren, wären größere Parlamente mit mehr Mandaten und damit auch mehr Abweichungen automatisch im Nachteil, sodass die Größe des Parlaments hier erneut einzupreisen ist.

Zur Berechnung der Proportionalität muss zunächst der Idealwert berechnet werden, der, wie dargestellt, der Wahlzahl entspricht. Von Idealwert und Kosten pro Mandat für jede Partei ist sodann der Unterschied zu berechnen, um diese Werte dann miteinander zu addieren. Das Ergebnis der Addition ist schließlich durch die Parlamentsgröße zu dividieren, um so die durchschnittliche Abweichung pro Mandat vom Idealwert zu erhalten. Dabei gilt: Je geringer die Abweichung vom Idealwert ist, desto besser erfüllt die Zusammensetzung des Parlaments das Proportionalitätserfordernis des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG.

IV. Die Berechnungen des Ausgleichs

Um das Ergebnis der Untersuchung vorwegzunehmen: Weder die Berechnungsmethode der Parlamentsgröße und des damit verbundenen Ausgleichs durch den Landeswahlleiter noch diejenige von Michael Elicker entsprechen den vorgenannten Ausführungen auf bestmögliche Weise. Für den Landeswahlleiter soll dies an der Landtagswahl von 2009, für die Methode von Michael Elicker anhand der Landtagswahl von 2018 aufgezeigt werden.

1. Die Berechnung des Ausgleichs durch den Landeswahlleiter von 2009

2009 schafften 5 Parteien den Sprung über die Fünf-Prozent-Hürde, die insgesamt 2.493.951 Stimmen erhalten hatten. Verrechnet mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate ergab sich (zunächst) eine Wahlzahl von 22.672,28182. Nach der vorläufigen Berechnung standen den Parteien folgende Mandate zu:

Partei	Wahlkreismandate	Landesstimmen	Quotient	Mandate der Partei ohne Restsitze	Anspruch nach Landesstimme
CDU	46	963.763	42,5084254	42	42
SPD	9	614.648	27,1101076	27	27
FDP		420.426	18,5436121	18	19
Grüne		356.040	15,7037568	15	16
Linke		139.074	6,13409806	6	6
Gesamt	55	2.493.951	110	108	110

¹⁸ Vgl. Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 14.06.2006, P. St. 1910, Rn. 27.

¹⁹ Vgl. Friedrich Pukelsheim, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, DÖV 2004, 405.

²⁰ Vgl. BVerfGE 1, 208 (245 f.); 95, 335 (353, 372), 131, 316 (338).

²¹ Hans Klein, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 90. EL Februar 2020, Art. 38 Rn. 120 ff.; Dieter Nohlen, Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2009, 179 (187 ff.)

Da die CDU 4 Wahlkreismandate mehr errungen hatte, als ihr aufgrund ihres Landesstimmenergebnisses zustand, musste das Parlament vergrößert werden. Dies geschah nach der durch den Landeswahlleiter angewandten Berechnungsmethode so lange, bis bei einer erneuten Verteilung nach dem Verfahren Hare/Niemeyer die CDU erstmals 46 Mandate erhalten hatte. Dies war bei 118 Abgeordneten und einer Wahlzahl von 21.135,1780 der Fall, sodass sich folgende Verteilung ergab:

Partei	Quotient	Mandate der Partei ohne Restsitze	End-ergebnis	Kosten pro Mandat	Abweichung vom Idealwert pro Mandat
CDU	45,6	45	46	20.951,3696	183,8084
SPD	29,08175181	29	29	21.194,7586	59,58064
FDP	19,89223846	19	20	21.021,3	113,878
Grüne	16,84584821	16	17	20.943,5294	191,6486
Linke	6,580214286	6	6	23.179	2.043,822
Gesamt		115	118		

Während die SPD 2 Ausgleichsmandate erhielt, entfiel jeweils 1 Ausgleichsmandat auf FDP und Bündnis 90/Die Grünen. Nach der Berechnung durch den Landeswahlleiter kostete ein Mandat im Schnitt 21.135 Stimmen. Besonders „teuer“ waren dabei die Mandate der Partei DIE LINKE, da diese bei der Verteilung der Restsitze trotz eines Restwerts von 0,58 unbeachtet geblieben war. Ihre Mandate kosteten im Durchschnitt fast 10% mehr als die Mandate der anderen Parteien. Im Schnitt wich ein Mandat um 237,132 Stimmen vom Idealwert ab.

Hätte man nun die Berechnung nicht abgebrochen, sondern das Parlament um einen weiteren Sitz vergrößert, so hätte bei einer Wahlzahl von 20.957,5714 sich folgendes Bild ergeben:

Partei	Quotient	Mandate der Partei ohne Restsitze	End-ergebnis	Kosten pro Mandat	Abweichung vom Idealwert pro Mandat
CDU	45,98638746	45	46	20.951,3696	6,201863
SPD	29,32820733	29	29	21.194,7586	237,1872
FDP	20,06081675	20	20	21.021,3	63,72857
Grüne	16,98860964	16	17	20.943,5294	14,04202
Linke	6,635978814	6	7	19.867,71	1.089,857
Gesamt		116	119		

Ein Mandat der Partei DIE LINKE wäre nun vergleichsweise „günstig“ gewesen, jedoch hätte die durchschnittliche Abweichung vom Idealwert mit 137,025 klar unter der Abweichung der Berechnung durch den Landeswahlleiter gelegen und hätte dem Proporzanspruch deutlich besser entsprochen.

Partei	Abweichung 118 Abgeordnete	Abweichung 119 Abgeordnete
CDU	20.951,3696 - 21.135,1778 × 46 = 8.455,1772	20.951,3696 - 20.957,5714 × 46 = 285,2841
SPD	21.194,7586 - 21.135,1778 × 29 = 1.727,8432	21.194,7586 - 20.957,5714 × 29 = 6.878,4280
FDP	21.021,3 - 21.135,1778 × 20 = 2.277,5560	21.021,3 - 20.957,5714 × 20 = 1.274,5714
Grüne	20.943,5294 - 21.135,1778 × 17 = 3.258,0228	20.943,5294 - 20.957,5714 × 17 = 238,7145
Linke	23.179 - 21.135,1778 × 6 = 12.262,9332	19.867,71 - 20.957,5714 × 7 = 7.629,0300
Durchschn.	27.981,5324 / 118 = 237,1316	16.306,0280 / 119 = 137,025

2. Die Berechnung des Ausgleichs durch Michael Elicker von 2018

Nach der Methode des Saarbrücker Hochschullehrers Michael Elicker ist es zur Berechnung der Größe des Parlaments und für die darauf aufbauende Verteilung der Mandate notwendig, die volle proporzverzerrende Wirkung der notwendig ganzzahligen Überhangmandate zu berücksichtigen und die Proportion, die vor den (Quasi-), „Überhangmandaten“ vorlag, wieder herzustellen, wozu die Größe des Landtags so lange zu erhöhen ist, bis diese Proportion wieder erreicht ist, was bei der Wahl von 2018 bei 137,739 Gesamtsitzen der Fall sei.²²

Um auf diesen Wert zu kommen, addiert Elicker zunächst die 8 Überhangmandate auf den zuvor für die CDU errechneten Quotienten von 31,72429077 und erhält so den bei ihm leicht gerundeten Wert von 39,724291. Nun dividiert er den ursprünglichen Quotienten der CDU durch den ursprünglichen Quotienten jeder Partei.²³ Der so ermittelte Quotient dient im nächsten Schritt als Divisor: Elicker dividiert den durch die Addition erhaltenen Wert von 39,724291 für jede Partei durch den soeben errechneten Divisor²⁴, summiert diese und erhält eine Summe, die als neue Parlamentsgröße dient, im vorliegenden Fall 137,7389976. Nimmt man diesen Wert als Ausgangspunkt für die Verteilung der Mandate, so sind nunmehr nicht 137, sondern 138 Mandate zu verteilen, wobei bei Anwendung des Verfahrens nach Hare/Niemeyer das letzte Mandat der AfD zugesprochen werden müsste. Für alle anderen Parteien würde sich im Vergleich zu der vom Landeswahlleiter aufgestellten Berechnung nichts verändern.

²² Michael Elicker, Kurzgutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit der Sitzuteilung durch den Landeswahlleiter nach der Landtagswahl 2018 in Hessen, S. 7, S. 9: https://rtk.afd-hessen.org/wp-content/uploads/2019/10/Kurzgutachten_Elicker_Berechnungsblatt.pdf <17.08.2020>.

²³ Bei der SPD etwa $31,7242908 / 23,2935537 = 1,361934345$.

²⁴ Bei der SPD etwa $39,724291 / 1,361934345 = 29,16755213$.

Problematisch an diesem Vorgehen ist, dass bei der Berechnung der Ausgleichmandate nicht das Wahlergebnis im Verhältnis zur Gesamtzahl der Landesstimmen und damit die nach § 10 Abs. 5 LWG geforderte Proportionalität aus § 10 Abs. 3 LWG als Grundlage der Ausgleichsberechnung verwendet wird. Stattdessen wird ein „Mischmasch“ aus dem Ergebnis der Wahlkreis- und der Landesstimmen zur weiteren Berechnung herangezogen und auf den Quotienten der Partei, deren Wahlkreismandate ausgeglichen werden müssen, die Anzahl der „Quasi-Überhangmandate“ addiert. Wie dargelegt, ist im Sinne der Systementscheidung des Gesetzgebers das hessische Wahlsystem als eine mit Elementen der Personenwahl verbundene *Verhältnisswahl* ausgestaltet. Es ist daher contra legem, die Wahlkreisstimmen bei der Proporzverteilung zu berücksichtigen, da dies negative Auswirkungen auf den Parteienproporz hat.

Bei der aktuellen Vergrößerung des Landtags kostete ein Mandat im Schnitt 19.663,05 Stimmen.²⁵ Bezogen auf die einzelnen Parteien ergibt sich folgendes Bild:

Partei	Stimmen	Mandate	Kosten pro Mandat
CDU	776.910	40	19.422,75
Grüne	570.512	29	19.672,82759
SPD	570.446	29	19.670,55172
AfD	378.692	19	19.931,15789
FDP	215.946	11	19.631,45455
Linke	181.332	9	20.148

Würde man nun die Größe des Parlaments auf die von Elicker vorgeschlagene Weise berechnen und der AfD ein Mandat mehr zusprechen, so würde ein Mandat bezogen auf die Größe des Landtags durchschnittlich 19.520,57 Stimmen kosten. Während sich für die anderen Parteien nichts ändern würde, würde ein Mandat der AfD sodann nur noch 18.934,60 Stimmen kosten, sodass es deutlich günstiger wäre als die Mandate aller anderen Parteien. Im Vergleich zu einem Mandat von der Partei DIE LINKE würde ein Unterschied von 1.213 Stimmen pro Mandat bestehen.

²⁵ Zur Berechnung siehe ausführlich Fn. 7.

Partei	Abweichung Landeswahlleiter	Abweichung Elicker
CDU	$ 19.422,75 - 19.663,05 \times 40 = 9.612$	$ 19.422,75 - 19.520,57 \times 40 = 3.912,80$
Grüne	$ 19.672,83 - 19.663,05 \times 29 = 283,55$	$ 19.672,83 - 19.520,57 \times 29 = 4.415,47$
SPD	$ 19.670,55 - 19.663,05 \times 29 = 217,55$	$ 19.670,55 - 19.520,57 \times 29 = 4.349,47$
AfD	$ 19.931,16 - 19.663,05 \times 19 = 5.094,05$	$ 18.934,6 - 19.520,57 \times 19 = 11.719,40$
FDP	$ 19.631,45 - 19.663,05 \times 11 = 347,55$	$ 19.631,45 - 19.520,57 \times 11 = 1.219,73$
Linke	$ 20.148 - 19.663,05 \times 9 = 4.364,55$	$ 20.148 - 19.520,57 \times 9 = 5.646,87$
Durchschn.	$19.919,25 / 137 = 145,4$	$31.263,74 / 138 = 226,55$

Die durchschnittliche Abweichung pro Mandat bei der Parlamentsberechnung durch Elicker wäre somit fast 1,5mal größer als diejenige der aktuell vorliegenden Berechnung und verstößt daher gegen das Proportionalitätsgebot des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG.

Ein anderes Bild ergibt sich nur dann, wenn Regierung und Opposition als Blöcke angesehen werden: Addiert man die Landesstimmen der Regierungsparteien CDU und Bündnis 90/Die Grünen einerseits (1.347.422) sowie die Landesstimmen der Opposition (SPD, AfD, FDP und DIE LINKE) andererseits (1.346.416) und dividiert die jeweilige Stimmenzahl durch die Anzahl der erhaltenen Mandate, so wäre eine genauere Verteilung gegeben, wenn der Block Opposition ein Mandat mehr erhalten würde als aktuell.

	Berechnung Landeswahlleiter		Berechnung Elicker	
	CDU, Grüne	SPD, AfD, FDP, Linke	CDU, Grüne	SPD, AfD, FDP, Linke
Durchschnittliche Kosten pro Mandat	19.527,86	19.800,24	19.527,86	19.513,28

Der Unterschied der durchschnittlichen Kosten pro Mandat zwischen den einzelnen Blöcken wäre bei einem weiteren Mandat für die AfD mit 14,58 deutlich geringer als der aktuell gegebene Unterschied von 272,38.

Ein solches Vorgehen, das nicht auf einzelne Parteien, sondern auf Blöcke abstellt, ist aber dem hessischen Wahlsystem fremd und verstößt gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl aus Art. 73 Abs. 2 HessVerf. Nach dem Bundesverfassungsgericht schließt der Grundsatz der Unmittelbarkeit „jedes Wahlverfahren aus, bei dem sich zwischen Wähler und Wahlbewerber nach der Wahlhandlung eine Instanz einschleibt, die nach ihrem Ermessen die Abgeordneten auswählt und damit dem einzelnen Wähler

ler die Möglichkeit nimmt, die zukünftigen Abgeordneten durch die Stimmabgabe selbsttätig zu bestimmen.²⁶ Würde man nun die Blöcke als Berechnungsgrundlage heranziehen, so würden die Parteien im Nachgang der Wahl in Koalitionsverhandlungen festlegen, welche Blöcke für die Verrechnung zu beachten sind. Erst darauf aufbauend müsste die Berechnung der Zusammensetzung des Parlaments vorgenommen werden, sodass ein eklatanter Verstoß gegen den Unmittelbarkeitsgrundsatz vorliegen würde. Zudem könnte etwa der Bruch einer Regierungskoalition dazu führen, dass das Parlamentsgröße neu berechnet werden müsste.

Bezogen auf die Wahl von 2018 lässt sich dies an folgendem Beispiel verdeutlichen: Wie dargestellt, würde bei der aktuellen Blockbildung ein weiteres Mandat für den Block Opposition zu einer Verteilung führen, die die Anforderung der Proportionalität für die Blöcke besser erfüllt, als dies ohne dieses Mandat der Fall ist. Hätten jedoch CDU, Bündnis 90/Die Grünen und die Partei DIE LINKE sich entschieden, eine Koalition einzugehen, um eine sichere Mehrheit im Parlament zu besitzen, so wäre bei einer Addition der abgegebenen Stimmen die aktuell gegebene Parlamentsgröße ohne weiteres Mandat für die AfD auch in Bezug auf die einzelnen Blöcke genauer gewesen:

	Berechnung 137 Mandate		Berechnung 138 Mandate	
	CDU, Linke, Grüne	SPD, AfD, FDP	CDU, Linke, Grüne	SPD, AfD, FDP
Durchschnittliche Kosten pro Mandat	19.599,41	19.747,19	19.599,41	19.418,07

Bei einer Parlamentsgröße von 137 Abgeordneten würde der Unterschied der durchschnittlichen Kosten pro Mandat zwischen den beiden Blöcken bei 147,78 liegen, bei einem weiteren Mandat für die AfD, und damit für den Block Opposition, bei 181,34. Eine Veränderung des Koalitionsbündnisses würde also bei einer Block-Bindung der Berechnung zu einer Veränderung der Parlamentsgröße führen, was mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl nicht in Einklang zu bringen ist.

Zudem ist zu beachten, dass der hessische Gesetzgeber mit dem Verfahren nach Hare/Niemeyer ein System gewählt hat, das gerade keine Mehrheitstreue aufweist.²⁷ Dieser Umstand wurde auch durch den Gesetzgeber bei der Einführung gesehen und diskutiert,²⁸ ohne dass dies den Gesetzgeber an der Ein-

²⁶ BVerfGE 7, 63 (68); 47, 253 (279 f).

²⁷ Siehe Abschnitt II.

²⁸ Vgl. Plenarprotokoll des Hessischen Landtags 9/39 vom 11.09.1980, S. 2465.

führung des Verfahrens gehindert hätte – das hessische Wahlgesetz enthält nicht einmal eine dem § 6 Abs. 7 BWG entsprechende Regelung.

V. Die richtige Größe des Parlaments bei der Wahl von 2018

Wie aber ist nun der Ausgleich nach dem hessischen Wahlgesetz richtig zu berechnen? Dem Wortlaut des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG wird dann entsprochen, wenn sowohl „so lange“ als auch die „Proportionalität“ bei der Berechnung Widerhall finden. „So lange“ ist dabei so zu interpretieren, dass die Partei, an der sich der Ausgleich orientiert, genau die Anzahl an Mandaten erhält, die ihr aufgrund der Ergebnisse in den Wahlkreisen zusteht. Für die Wahl von 2018 ist dies die CDU mit 40 Mandaten. Das Parlament ist nun in der Folge so lange zu vergrößern, so lange die CDU bei einer Vergrößerung 40 Mandate erhält. Dies ist für die Wahl von 2018 bei einer Vergrößerung auf 137, 138, 139 und 140 Mandate der Fall.

CDU	40	40	40	40
Grüne	29	29	30	30
SPD	29	29	29	30
AfD	19	20	20	20
FDP	11	11	11	11
Linke	9	9	9	9
Gesamt	137	138	139	140

Von diesen vier möglichen Vergrößerungen ist nun diejenige zu wählen, bei der die Proportionalität zwischen Stimmen und Mandaten in Bezug auf die einzelnen Parteien am besten gewährleistet wird. Bei einer Parlamentsgröße von 137 Mandaten beträgt die durchschnittliche Abweichung wie dargestellt 145,40 und bei 138 Mandaten 226,55. Bei 139 Mandaten würde eine durchschnittliche Abweichung von 284,93 und bei 140 Mandaten von 281,23 vorliegen. Entsprechend ist für die gegebene Situation, in der die CDU 40 Mandate erhalten soll, die aktuelle Größe und Zusammensetzung des Hessischen Landtags diejenige, die den Proportionalitätsanspruch am besten gewährleistet.

VI. Fazit

Die Größe und Zusammensetzung des Hessischen Landtags in seiner aktuellen Form ist korrekt und der AfD kein weiteres Mandat zuzusprechen. Zwar ist das grundsätzliche Vorgehen des Landeswahlleiters in der Vergangenheit fehlerhaft gewesen, für die Wahl von 2018 ist die Berechnung aber durch Zufall in ihrem Ergebnis richtig, da durch die aktuelle Sitz-

verteilung das Proportionalitätserfordernis des § 10 Abs. 5 S. 2 LWG am genauesten erfüllt wird. Dass die Vorgehensweise des Landeswahlleiters nicht zwangsläufig korrekt ist, konnte am Beispiel der Wahl von 2009 gezeigt werden. Für die Zukunft ist daher zu fordern, dass im Falle des Auftretens von Quasi-Überhangmandaten der Ausgleich nicht endet, wenn die Partei, die für die Vergrößerung ursächlich ist, so viele Mandate erhalten hat, wie ihr nach ihrem Ergebnis in den einzelnen Wahlkreisen zustehen, sondern der Ausgleich für die anderen Parteien auch dem Proportionalitätsanspruch genügt, wozu auf die vorliegend vorgestellte Berechnungsmethode zurückzugreifen ist.

Parteienfinanzierung durch die Liechtensteiner Gemeinden – Vielfalt auf kleinstem Raum

Patricia M. Schiess Rütimann¹

Das liechtensteinische Gesetz über die Parteienfinanzierung² regelt nur die Alimentierung der nationalen Parteien. Es macht den Gemeinden keine Vorgaben zur Unterstützung der lokalen Parteisektionen. Die ersten Gemeinden begannen in den späten 1980er Jahren mit der Finanzierung der Ortsgruppen. Mehrere Gemeinden änderten im Laufe der Jahre die Modalitäten. Heute finden sich in den elf Gemeinden vier verschiedene Modelle.

Nach einer Verortung der kommunalen Parteienfinanzierung im liechtensteinischen Recht und der Darstellung der durch das Land ausgerichteten Unterstützung werden in diesem Beitrag die von den Gemeinden gewählten Varianten vorgestellt. Näher eingegangen wird auf die Diskussionen in den Gemeinderäten Schaan und Balzers. Ihnen stellte sich wegen der Erhöhung der Anzahl Parteien im Gemeinderat die Frage, wie die etablierten Parteien mit neuen, kleineren Parteien umgehen. Schaan und Balzers senkten den kleine Parteien begünstigenden Pauschalbetrag. Triesenberg, Eschen und Mauren zeigen jedoch, dass sich Gemeinderäte auch anders entscheiden können.

I. Informationen zu Liechtenstein und seinen Parteien

Liechtenstein zählte per 31. Dezember 2019 38'749 Einwohnerinnen und Einwohner.³ Davon sind 20'243 stimmberechtigt.⁴ Es gibt elf Gemeinden. Planken, die kleinste Gemeinde, hatte Ende 2019 473 Einwohnerinnen und Einwohner, die größte Gemeinde, Schaan, 6'039.

1918 wurden die ersten und bis heute größten Parteien gegründet:⁵ die «Christlich-soziale Volkspartei» (durch eine Fusion im Jahr 1936 zur «Vaterländischen Union» VU geworden) und die «Fortschrittliche Bürgerpartei» FBP. Erst 1993 zog mit der «Freien Liste» FL eine dritte Partei in den Landtag ein. Bei den Landtagswahlen von 2013 errang die von einem aus der VU ausgetretenen Abgeordneten gegründete Partei «Die Unabhängigen» DU vier Sitze. 2018 formierte sich um drei aus der DU ausgeschlossene und ausgetretene Landtagsabgeordnete eine fünfte Partei, die «Demokraten pro Liechtenstein» DpL.

Auch die Gemeindewahlen⁶ machten FBP und VU bis Ende der 1980er Jahre unter sich aus. 1987 wurden in Vaduz zwei Mitglieder der «Überparteilichen Liste» ÜL in den Gemeinderat gewählt. 1991 behielt die ÜL einen Sitz im Vaduzer Gemeinderat und gewann einen in Triesenberg, wo sie sich auch 1995 einen Sitz sicherte. 1999 löste sich die ÜL auf.⁷ 1999 und 2002 wurde eine parteiunabhängige Person in Triesenberg gewählt. Dies war vorher und nachher nie mehr der Fall. Die FL holte 1991 ihre ersten Gemeinderatssitze in Balzers und Schaan. Seither erreichte sie bei jeder Wahl mindestens drei Sitze. 2015 errang die DU je einen Sitz in Eschen, Schaan und Triesen. Schaan war 2015 die erste und einzige Gemeinde, die Mitglieder von vier Parteien in ihrem Gemeinderat zählte. Letzteres gilt auch für die Legislatur 2019 bis 2022. In drei Gemeinderäten sind aktuell nur die FBP und VU vertreten (Gamprin, Ruggell, Triesen). In den übrigen sieben nehmen drei Parteien Einsitz. Während FBP und VU im Jahr 2019 in allen Gemeinden zur Wahl antraten (wenn auch nicht mit vollen Wahllisten⁸), kämpfte die FL in acht Gemeinden um Sitze, die DU in vier und die DpL in zwei Gemeinden. Aktuell zählen die Gemeinderäte (total 115 Sitze inklusive der neun Vorsteher und zwei Vorsteherinnen) insgesamt ein DpL-

¹ Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann ist Titularprofessorin für öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich und arbeitet als Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut in Bendern FL.

² Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien, LGBI. 1984 Nr. 31 LR 162: <https://www.gesetze.li/konso/1984.031>, im Folgenden PPFG genannt.

³ Amt für Statistik, Bevölkerungsstatistik: Vorläufige Ergebnisse 31. Dezember 2019, Vaduz 2020, abrufbar unter: <https://www.llv.li/files/as/bevolkerungsstatistik-vorlaufige-ergebnisse-31-dezember-2019.pdf>.

⁴ Stand am 24. November 2019 anlässlich der Abstimmung über den Neubau des Landesspitals: <https://www.abstimmungen.li/>.

⁵ Siehe zur Geschichte der liechtensteinischen Parteien Patricia M. Schiess Rütimann, Die liechtensteinischen Parteien und das Recht, MIP 2019, S. 74 f.

⁶ Die Angaben bis 2015 stützen sich auf Wilfried Marxer, Gemeindewahlen seit 1975 und Vorschau 2019, Liechtenstein-Institut, Bendern, 2019, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/8215/7435/7338/Marxer_Wilfried_Gemeindewahlen_seit_1975_0.pdf. Die Wahlergebnisse seit 2003 finden sich unter: <https://www.gemeindewahlen.li/resultate/11>.

⁷ Wilfried Marxer, «Überparteiliche Liste», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), https://historisches-lexikon.li/Überparteiliche_Liste.

⁸ Außer in Vaduz reichte in allen Gemeinden keine einzige Partei eine vollständige Liste ein.

Mitglied (in Eschen), ein DU-Mitglied (in Schaan), acht Mitglieder der FL, 50 Mitglieder der VU und 55 der FBP.

II. Der Gemeinderat und seine Wahl

Der Gemeinderat setzt sich gemäß dem Gemeindegesetz (GemG)⁹ aus dem Gemeindevorsteher respektive der Vorsteherin¹⁰ und den übrigen Gemeinderatsmitgliedern¹¹ zusammen. Er ist das «Führungs- und Vollzugsorgan der Gemeinde»¹² und zählt zwischen sieben und dreizehn Mitglieder.¹³

Der Vorsteher respektive die Vorsteherin wird gleichzeitig wie die übrigen Gemeinderatsmitglieder gewählt. Er oder sie braucht das absolute Mehr.¹⁴ Von den Parteien werden Einervorschläge eingereicht. Auch Unabhängige können sich zur Wahl stellen. Sie brauchen wie die von den Parteien aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten die Unterschrift von doppelt so vielen in der Gemeinde stimmberechtigten Personen wie der Gemeinderat Mitglieder zählt.¹⁵ Die Kandidatur der übrigen Gemeinderatsmitglieder erfolgt auf Wahllisten. Zusammengestellt werden diese von den Parteien. Diese fordern auch Parteilose zur Kandidatur auf ihren Listen auf.¹⁶ Auch Gruppierungen, die sich nicht als juristische Person konstituieren, sowie spontan gebildete Gruppen dürfen eine Wahlliste einreichen. Vor-

aussetzung ist lediglich, dass doppelt so viele Personen die Liste unterzeichnen wie der Gemeinderat Mitglieder zählt.¹⁷ Zum letzten Mal wurden parteiunabhängige Listen 2011 in der Gemeinde Eschen und 2003 in Mauren und Triesenberg eingereicht. Sie blieben erfolglos. Die Wählerinnen und Wähler dürfen wie bei den Landtagswahlen Kandidierende ihrer bevorzugten Wahlliste streichen und durch Kandidierende einer anderen Liste ersetzen.¹⁸ Die Ermittlung des Wahlergebnisses erfolgt jedoch bei den Gemeindewahlen nach einem anderen Modus als bei den Landtagswahlen.¹⁹

III. Regelung der Parteienfinanzierung durch das Land

In der Verfassung²⁰ werden die politischen Parteien nicht erwähnt. Liechtenstein kennt lediglich ein Parteienfinanzierungsgesetz, das bereits erwähnte PPFG.²¹ Mit der PPFG-Revision vom 28. Februar 2019²² werden die Parteien zu mehr Transparenz verpflichtet.²³

A. Mehr Transparenz ab dem Rechnungsjahr 2020

Angestoßen wurde die Revision des PPFG durch die GRECO (Staatengruppe des Europarates gegen Korruption) und ihren Bericht von 2016.²⁴ Ihre Experten unterbreiteten Liechtenstein eine Reihe von Empfehlungen. Wert legten sie auf Buchhaltungsrichtlinien, Offenlegung von Jahresrechnungen und Beiträgen Dritter, Spendenverbot für Personen, die gegenüber der Partei ihre Identität nicht lüften, sowie auf die Aufsicht über die Parteien- und Wahlkampffinanzie-

⁹ Gemeindegesetz (GemG) vom 20. März 1996, LGBL. 1996 Nr. 76 LR 141.0: <https://www.gesetze.li/konso/1996.076>.

¹⁰ Seit Frühling 2019 zählt Liechtenstein zwei Vorsteherinnen und neun Vorsteher. Sie üben ihr Amt im Rahmen einer 100%-Anstellung aus.

¹¹ Beim Gemeinderatsmandat handelt es sich um ein Nebenamt. In kleineren Gemeinden finden ca. ein Dutzend Sitzungen pro Jahr statt, in den grösseren um die zwanzig. Der Anteil an Gemeinderätinnen stieg 2019 stark. 43 der 104 Sitze (d.h. 41,4%) werden seither von Frauen eingenommen.

¹² Dem Gemeinderat stehen gemäß Art. 40 Abs. 1 GemG «alle Befugnisse zu, die nicht einem anderen Organ übertragen sind.» Er kann somit als Exekutive der Gemeinde bezeichnet werden. Gleichwohl weist er unter anderem aufgrund seiner Größe und der Wahl mittels Wahllisten Ähnlichkeiten mit einem Parlament auf.

¹³ Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GemG: «Der Gemeinderat besteht aus dem Gemeindevorsteher und in Gemeinden mit lit. a) bis 1'500 Einwohnern aus sechs oder acht, lit. b) bis 3'000 Einwohnern aus acht oder zehn, lit. c) über 3'000 Einwohnern aus zehn oder zwölf weiteren Mitgliedern.»

¹⁴ Art. 71 Abs. 1 GemG.

¹⁵ Art. 69 Abs. 1 GemG.

¹⁶ Die Statuten von DpL (Art. 3 Abs. 2), FBP (Art. 4 Abs. 3 FBP) und VU (Art. 3 Abs. 1 Satz 1) sehen vor, dass Parteimitglied ist, wer für die Partei kandidiert oder auf Vorschlag der Partei ein öffentliches Amt auf Landes- oder Gemeindeebene antritt.

¹⁷ Art. 73 Abs. 1 GemG.

¹⁸ Art. 66 Abs. 2 GemG und Art. 67 Abs. 1 GemG in Verbindung mit Art. 49a Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (VRG), LGBL. 1973 Nr. 50 LR 161: <https://www.gesetze.li/konso/1973.050>.

¹⁹ Art. 78 ff. GemG. Zur Zuteilung der Mandate und Restmandate siehe insbesondere BuA Nr. 41/2018, BuA Nr. 71/2018, BuA Nr. 129/2019 und BuA Nr. 8/2020. Die Berichte und Anträge der Regierung an den Landtag (BuA) sind abrufbar unter: <https://bua.regierung.li/BuA/>.

²⁰ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBL. 1921 Nr. 15 LR 101: <https://www.gesetze.li/konso/1921.015>.

²¹ Siehe Fn. 2.

²² LGBL. 2019 Nr. 121. Die Landesgesetzblätter sind abrufbar unter: <https://www.gesetze.li/chrono/suche>.

²³ Siehe dazu *Schuess Rütimann*, MIP 2019, S. 79 ff.

²⁴ Evaluationsbericht zur Dritten Evaluationsrunde (Thema II), verabschiedet von GRECO an der 71. Vollversammlung (Strassburg, 14.-18. März 2016), Greco Eval 3 Rep (2016) 2. Zugänglich unter: <https://www.llv.li/files/aaa/greco-dritte-evaluationsrunde-teil-ii.pdf>. Der zweite Konformitätsbericht ist – Stand 15. September 2020 – noch ausstehend.

Die GRECO erwähnte in ihrem Bericht, dass alle Gemeinden die lokalen Sektionen finanziell unterstützen.²⁵ Sie sprach diesbezüglich aber keine Empfehlungen aus.

Regierung und Landtag waren sich einig, die PPFG-Revision auf das Nötige zu beschränken. Sie orientierten sich für die Formulierung von Gesetzesbestimmungen an Österreich.²⁶ Die Offenlegung der Herkunft von Großspenden wurde anders als in Österreich²⁷ ebenso wenig vorgesehen wie das Verbot von Spenden aus dem Ausland.²⁸ Unzulässig sind neu gemäß Art. 6a Abs. 2 PPFG²⁹ Spenden von mehr als CHF 300 von Personen, die ihren Namen der Partei nicht nennen.³⁰ In Art. 6a Abs. 2 PPFG und den Materialien wird nicht ausdrücklich gesagt, ob dies auch für die lokalen Sektionen gilt. Da in Art. 6 Abs. 1, 5 und 6 PPFG zwischen «politischer Partei» und «Ortsgruppen» unterschieden wird, wäre zu folgern, dass sich das Verbot nur auf die nationalen Parteien erstreckt. Dürften Personen, die einer Partei mehr als CHF 300 anonym spenden wollen, das Geld einer Ortsgruppe geben, würde dies allerdings den Zweck der Revision, den Vorgaben der GRECO zu genügen,³¹ vereiteln. Überdies gilt auch für die lokalen Sektionen, was BuA Nr. 55/2018, S. 26 f., ausführte: «Vielmehr soll sichergestellt werden, dass die in den politischen Parteien zuständigen Organe prinzipiell darüber informiert sind, von wem die Spende stammt.» Das Annahmeverbot von Art. 6a Abs. 2 PPFG müssen deshalb alle Parteieinheiten beachten.

²⁵ Evaluationsbericht vom 2016 (siehe Fn. 24), Ziff. 25 f.

²⁶ BuA Nr. 55/2018, S. 11. Dies, weil Österreich die Dritte Evaluationsrunde rasch durchlief. Siehe den Umsetzungsbericht zu Österreich, angenommen von GRECO auf seiner 63. Plenartagung (Strassburg, 24.-28. März 2014), Greco RC-III (2013) 26E.

²⁷ Siehe § 6 Abs. 4 österreichisches Parteiengesetz und die auf der Website des Rechnungshofes (<https://www.rechnungshof.gv.at/rh/Startseite.html>) aufgelisteten Spenden in der Rubrik «Parteien und Wahlen» unter «Was wir tun».

²⁸ Siehe § 6 Abs. 6 österreichisches Parteiengesetz. Zur Kritik am österreichischen Parteiengesetz von 2012 und den nach der Ibiza-Affäre in die Wege geleiteten Reformen siehe *Manfred Stelzer/Teresa Radatz*, Österreichische Parteienfinanzierung nach «Ibiza»: Transparenz oder Kartell?, MIP 2020, S. 10 ff.

²⁹ Art. 6a Abs. 2 PPFG lautet: «Politische Parteien dürfen keine Spenden von anonymen Spendenden annehmen, sofern die Spende im Einzelfall mehr als 300 Franken beträgt.»

³⁰ Es wurde lange um die Höhe gerungen. Siehe Landtags-Protokolle 2018, S. 1779 ff. (Sitzung vom 6. September 2018) und 2019, S. 147 f. (Sitzung vom 28. Februar 2019). Die Landtags-Protokolle sind abrufbar unter: <https://www.landtag.li/dokumentation>.

³¹ Siehe BuA Nr. 55/2018, S. 8.

Die Spendeneinnahmen sind in den Jahresrechnungen ab dem Jahr 2020 gesondert aufzuführen. Es müssen jedoch weder die Namen der Spenderinnen und Spender noch die Höhe der einzelnen Spenden bekannt gegeben werden, sondern lediglich die Summe der empfangenen Spenden.³²

Wie bereits in MIP 2019, S. 80 f., kritisiert, verwendet das PPFG uneinheitliche Formulierungen. Auch in den Materialien finden sich keine näheren Erläuterungen zum Begriff der Partei. Wegen der in Art. 6 Abs. 1, 5 und 6 PPFG vorgenommenen Unterscheidung zwischen «politischer Partei» und «Ortsgruppe» ist davon auszugehen, dass die Pflicht, über die Einnahmen und Ausgaben Rechenschaft abzulegen, nur für die nationalen Parteien gilt.

B. Die vom Land ausgerichteten Beiträge

Das PPFG setzt in Art. 3 Abs. 1 PPFG den gemäß dem Wahlergebnis bei den Landtagswahlen ausgeschütteten Betrag seit dem 1. Januar 2014³³ auf CHF 710'000 fest und ergänzt ihn in Abs. 3 um CHF 55'000 für jede im Landtag vertretene politische Partei. Überdies werden gestützt auf Art. 12a Gesetz vom 17. Dezember 1981 über die Bezüge³⁴ CHF 10'000 an jede im Landtag vertretene Wählergruppe plus CHF 5'000 pro Landtagsmitglied an seine Wählergruppe ausbezahlt.

Eine Woche nach ihrer Gründung im Herbst 2018 beantragte die DpL die in Art. 3 PPFG vorgesehenen Beiträge. Die Regierung wies ihr Begehren ab. Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) verneinte mit Urteil vom 15. Februar 2019 (VGH 2018/149) einen Anspruch auf den Betrag gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2 PPFG. Er bejahte aber einen Anspruch auf den Betrag von CHF 55'000, der gemäß Abs. 3 «zusätzlich» ausgerichtet wird. Der von der DpL angerufene Staatsgerichtshof (StGH) gelangte am 3. September 2019 (StGH 2019/036) zum Schluss, es sei vertretbar, der während der Legislatur gegründeten DpL keinen Anspruch auf den Beitrag gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2 PPFG zu gewähren, wohl aber den pau-

³² Art. 6 Abs. 5 PPFG lautet: «Die Jahresrechnung hat zumindest folgende Einnahmen- und Ertragsarten gesondert auszuweisen: lit. f: Spenden (mit Ausnahme der Bst. h und i)». BuA Nr. 55/2018, S. 23, sagt: «Spenden sind in der Jahresrechnung geordnet nach Kategorien (Bst. f, h und i) in ihrer Gesamtsumme zu veröffentlichen.» BuA Nr. 55/2018, S. 26, und BuA Nr. 5/2019, S. 6 f., halten überdies fest, dass Spenden über der Schwelle «der Revisionsstelle offen zu legen» sind.

³³ LGBl. 2014 Nr. 18. Siehe auch Fn. 75.

³⁴ Gesetz vom 17. Dezember 1981 über die Bezüge der Mitglieder des Landtages und von Beiträgen an die im Landtag vertretenen Wählergruppen, LGBl. 1982 Nr. 22 LR 171.20: <https://www.gesetze.li/konso/22.1.2019/1982.22>.

schalen Beitrag von Art. 3 Abs. 3 PPFG.³⁵ Deshalb wies er sowohl die Beschwerde der DpL als auch den von der Regierung vorgebrachten Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit des VGH-Urteils ab.³⁶ 2018 musste das Land demnach im Total einen Betrag von CHF 1'110'370 ausrichten.³⁷ Für die Jahre 2019 und 2020 beläuft sich der an die Parteien überwiesene Betrag auf CHF 1,15 Mio.³⁸

Gemessen an der Anzahl Stimmberechtigter handelt es sich um eine hohe Summe. Geteilt durch 20'243³⁹ ergibt dies nämlich CHF 56.80 pro Kopf. Dazu kommen – wie in Tabelle 1 in Kapitel IV ausgeführt wird – von Seiten der Gemeinden weitere CHF 287'500. Dies ergibt im Total CHF 71.00 pro Wählerin und Wähler. Für Österreich, das als besonders großzügig gilt, kommen Berechnungen auf etwas mehr als 30 Euro pro stimmberechtigte Person (direkte Finanzierung von Bund und Ländern plus Beiträge an Fraktionen und Bildungsinstitutionen).⁴⁰ Führt man sich jedoch vor Augen, was ein minimaler Personalbestand⁴¹, die Betreuung einer Website, eine

Mitgliederzeitschrift oder eine Versammlung kosten, sieht man, dass auch die liechtensteinischen Parteien haushälterisch mit dem Geld umgehen müssen. Viele Kosten sind unabhängig von der Größe der Partei und des Staates. Ob die Unterstützung der Parteien angemessen ist, sollte deshalb nicht mit Blick auf die Höhe pro Wählerin und Wähler entschieden werden, sondern mit den für Recherchen, Weiterbildung und Informationstätigkeit notwendigen Ausgaben. Schließlich sollen die Parteien ihre Aufgaben politische Bildung, Öffentlichkeitsarbeit und Mitwirkung an der Willensbildung⁴² erfüllen können.

C. Schmale gesetzliche Grundlage der Parteienfinanzierung in den Gemeinden

Über die Finanzierung der lokalen Sektionen von privater Seite ist nichts bekannt. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Nur die nationalen Parteien müssen die Summe der ihnen zugekommenen Spenden ausweisen.⁴³

Das Landesrecht enthält keine Verpflichtung der Gemeinden, die lokalen Parteisektionen zu unterstützen. Den Gemeinden ist dies aber auch nicht verboten. Vorgeschieden wird seit der PPFG-Revision einzig, dass die Gemeindebeiträge an die Ortsgruppen im Anhang zur Jahresrechnung der nationalen Partei aufgeführt werden.⁴⁴

Die Gemeinden unterstützen die Ortsgruppen durch Sachleistungen. Darüber hinaus leisten alle elf Gemeinden finanzielle Beiträge. Ihre Höhe wird durch den Gemeinderat bestimmt. Gemäß Art. 41 Abs. 1 GemG⁴⁵ ist ein Referendum (das eine Volksabstimmung erzwingt) nur gegen Finanzbeschlüsse des Gemeinderates zulässig, die «den in der Gemeindeordnung festgelegten Höchstbetrag überschreiten, der sich von 100'000 Franken bis 300'000 Franken bewegen darf». Da die Summen der kommunalen Parteienfinanzierung deutlich darunter liegen, ist den Stimmberechtigten das Ergreifen eines Referendums verwehrt.⁴⁶

Die Gemeinde Balzers erließ das «Reglement vom 3. Februar 2016 über die Parteienfinanzierung».⁴⁷ Alle

³⁵ Anderer Meinung waren *Schliess Rütimann*, MIP 2019, S. 78, und die Regierung.

³⁶ Siehe *Patricia M. Schliess Rütimann*, Herausgeforderte Parteienfinanzierung. Ein Kommentar zu VGH 2018/149 und StGH 2019/036, Liechtensteinische Juristen-Zeitung LJZ 2019, S. 125-142.

³⁷ *Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Rechenschaftsbericht der Regierung 2018, Vaduz 2019, S. 457, abrufbar unter: <https://www.llv.li/#/118248/>.

³⁸ *Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Rechenschaftsbericht der Regierung 2019, Vaduz 2020, S. 472, abrufbar unter: <https://www.llv.li/#/118248/>.

³⁹ Siehe Fn. 4.

⁴⁰ Addendum, Projekt 088 Parteienfinanzierung: Parteienparadies Österreich, Autor: Ralph Janik, 26. September 2019: <https://www.addendum.org/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung-laendervergleich/>.

⁴¹ Mit CHF 354'606 stellten der Personalaufwand und mit CHF 237'314 die Wahlen im Geschäftsjahr vom 30. Juni 2018 bis 30. Juni 2019 die mit Abstand grössten Ausgabenposten in der Erfolgsrechnung der VU dar (https://www.vu-online.li/application/files/7415/6897/1271/Bericht_Revision_30.06.2019.pdf). Dasselbe gilt für die FBP von 2016 bis 2019 (<https://www.fbp.li/jahresrechnungen>), wobei die Wahlkosten im Jahr 2016 mit CHF 386'366 höher waren als der Personalaufwand von CHF 238'466. 2019 war der Posten «Sonstiger Sachaufwand für Administration» mit CHF 189'161 minimal höher als der Personalaufwand von CHF 183'565. Bei der FL (<https://www.freiliste.li/index.php/partei/jahresbericht/>) schlagen seit Jahren die Ausgaben für Personal, Wahlen und für die Zeitschrift am stärksten zu Buche. In der Erfolgsrechnung der DpL für das Jahr 2019 (<https://www.dpl.li/download2/Erfolgsrechnung2019.pdf>) stellen die Zeitschrift mit CHF 21'077 und die Ausgaben für die Gemeinderatswahlen mit CHF 16'618 die mit Abstand höchsten Ausgaben dar. Die DU haben bis jetzt keine Erfolgsrechnung publiziert.

⁴² So Art. 1 PPFG.

⁴³ Siehe Kapitel III. A.

⁴⁴ Art. 6 Abs. 1 Satz 2 PPFG.

⁴⁵ Siehe Fn. 9.

⁴⁶ Zulässig wäre gestützt auf Art. 41 Abs. 2 lit. a GemG einzig ein Referendum gegen die Festlegung des Voranschlags. Ein solches würde jedoch den Voranschlag als solchen in Frage stellen.

⁴⁷ Abrufbar unter: http://www.balzers.li/Portals/0/contortionistUniverses/772/rsc/Item_downloadLink/Parteienfinanzierung.pdf.

anderen Gemeinden stützen die Zahlungen nur auf Beschlüsse des Gemeinderates. Diese sind nicht immer in den online gestellten Protokollauszügen der Gemeinderatssitzungen veröffentlicht. Die folgenden Angaben stützen sich deshalb auf die veröffentlichten Gemeinderats-Protokolle und Jahresrechnungen der Gemeinden sowie auf mündliche Auskünfte.⁴⁸

IV. Höhe der durch die Gemeinden ausgeschütteten Beträge

Tabelle 1: Gesamtsumme der von den Gemeinden im Jahr 2019 an die lokalen Parteisektionen ausgeschütteten Mittel

Gemeinde	Einwohner (per 31. Dez. 2019) ⁴⁹	Mitglieder des Gemeinderates (inkl. VorsteherIn)	Parteien im Gemeinderat	Totalbetrag (in CHF)	Totalbetrag respektive Sockelbetrag und Betrag pro Mandat unverändert seit
Balzers	4'642	11	3	31'000	2008 ⁵⁰
Eschen	4'466	11	3	31'500	2003 ⁵¹
Gamprin	1'690	9	2	14'000	2004 ⁵²
Mauren	4'401	11	3	37'000	2008 ⁵³
Planken	473	7	3	11'000	2011 ⁵⁴
Ruggell	2'322	9	2	14'000	2005 ⁵⁵
Schaan	6'039	13	4	44'000	2005 ⁵⁶
Schellenberg	1'107	9	3	16'500	2019 ⁵⁷

⁴⁸ Bei der Beschaffung der Daten war Christian Ambühl behilflich. Ihm sei hierfür herzlich gedankt.

⁴⁹ Siehe Fn. 3.

⁵⁰ 2006 und 2007 lag der Betrag in Balzers noch bei CHF 19'000.

⁵¹ 1991-1998 wurde in Eschen eine Grundpauschale von CHF 1'000 und pro Mandat ein Betrag von CHF 400 überwiesen. 1999-2002 wurde keine Grundpauschale, sondern nur ein Betrag von CHF 1'000 pro Mandat ausbezahlt. Seit 2003 wird wieder eine Grundpauschale (von CHF 5'000) plus ein Betrag pro Mandat (von CHF 1'500) ausgerichtet. Der Totalbetrag schwankt dadurch zwischen CHF 26'500 (bei zwei Parteien, 2003-2006 sowie 2012-2015) und CHF 31'500 (bei drei Parteien, 2007-2010 und ab 2015).

⁵² 2000-2003 wurde in Gamprin CHF 8'500 ausbezahlt. Seit 2004 sind es CHF 14'000.

⁵³ Ab 1990 wurde in Mauren CHF 5'000 ausbezahlt, 1995-2002 waren es CHF 13'000 und 2003-2007 CHF 21'000.

⁵⁴ Eine Verdoppelung des Sockelbetrages und des Betrages pro Sitz erfolgte in Planken 2003 und 2011.

⁵⁵ 1991-1994 wurde in Ruggell pro Mandat CHF 500 bezahlt, 1995-1998 ein Grundbetrag von CHF 1'000 plus pro Mandat CHF 500. 1999-2004 ein Grundbetrag von CHF 2'000 plus pro Mandat CHF 700. Seit 2005 wird ein Grundbetrag von CHF 2'500 plus pro Mandat CHF 1'000 ausgerichtet.

⁵⁶ Zur Entwicklung in Schaan siehe Kapitel V.A.

⁵⁷ Seit 2015 lag der Betrag in Schellenberg bei CHF 15'000.

Triesen	5'275	11	2	30'000	2007 ⁵⁸
Triesenberg	2'638	11	3	31'500	2003 ⁵⁹
Vaduz	5'696	13	3	27'000	2003 ⁶⁰
Total	38'749	115	-	287'500	-

Darstellung: Patricia M. Schuess Rütimann

A. Fixe Summe oder variabler Totalbetrag

Eine fix bestimmte Gesamtsumme kennt die Gemeinde Balzers.⁶¹ In Triesen galt ab 1987 für einige Jahre ein Total von CHF 10'000. In Triesenberg wurde von 1988 bis 1998 fix die Summe von CHF 9'000 ausbezahlt. 1999 wurde die Summe angehoben. In dem in Eschen von 1999 bis 2002 ein fester Betrag pro Gemeinderatssitz ausbezahlt wurde, war die Gesamtsumme ebenfalls zum Voraus bestimmt.

In vielen Gemeinden wird eine fixe Summe für jede im Gemeinderat vertretene Partei ausgerichtet («Sockelbetrag», «Grundbeitrag» oder «Grundpauschale» genannt) und für jedes Mandat im Gemeinderat zusätzlich eine zum Voraus bestimmte Summe. Dies hat zur Folge, dass der Totalbetrag steigt, wenn eine weitere Partei Einsitz im Gemeinderat nimmt.

Ursprünglich parteilose Personen, die auf der Wahlliste einer Partei kandidiert haben, werden der entsprechenden Partei zugerechnet. Bis jetzt hat sich die Frage nach den Folgen eines Parteiaustritts während der Amtsdauer nie gestellt. Es wäre abzuklären, was die Gemeinderatsbeschlüsse mit Formulierungen wie «Sockelbetrag pro Gemeinderatspartei» und «Beitrag je Gemeinderatssitz»⁶² meinen. Das Reglement von Balzers stellt auf die Anzahl der Wählerstimmen ab, weshalb während laufender Legislatur keine Veränderung eintritt. Es sei denn, eine Partei

⁵⁸ Die Grundpauschale von CHF 4'000 und CHF 2'000 pro Sitz sind in Triesen seit 2007 unverändert. 2007-2019 gehörten drei Parteien dem Gemeinderat an. Dies ergab eine Summe von CHF 34'000.

⁵⁹ Seit 2003 zahlt Triesenberg unverändert einen Sockelbetrag von CHF 5'000 und CHF 1'500 pro Sitz. Weil seit 2019 wieder drei Parteien im Gemeinderat vertreten sind, stieg die Gesamtsumme von CHF 26'500 auf CHF 31'500.

⁶⁰ 1995-2002 zahlte Vaduz an die drei Parteien im Gemeinderat je einen Sockelbetrag von CHF 2'000 plus einen Betrag pro Sitz von CHF 1'000. Seit 2003 erhält jede Wählergruppierung, die im Gemeinderat vertreten ist oder einen Stimmenanteil von 5% erreicht hat, einen Sockelbetrag von CHF 2'500, dazu kommen CHF 1'500 pro Sitz. 2015 schafften nur FBP und VU den Einzug in den Gemeinderat. DU und FL erhielten jedoch gestützt auf ihre Wahlergebnisse (6,7% respektive 6,6%) den Sockelbetrag. Deshalb betrug die Gesamtsumme 2015-2018 CHF 29'500.

⁶¹ Siehe Kapitel V.B.

⁶² So der vom Gemeinderat Planken angenommene Antrag im Protokoll vom 22. März 2011.

wäre wegen Parteiaustritten gar nicht mehr im Gemeinderat vertreten.⁶³ Indem in Vaduz auf die Wählergruppierung Bezug genommen wird, wäre ein Parteiaustritt ebenfalls unbeachtlich, meint der Begriff «Wählergruppe» doch diejenigen Personen, die ihre Unterschrift unter eine Wahlliste setzen.

B. Massive Erhöhungen in früheren Jahren

Wie der Tabelle 1 entnommen werden kann, wurden die Totalbeträge respektive die Summen für Sockelbetrag und Betrag pro Mandat in den allermeisten Gemeinden seit Jahren nicht mehr angehoben. Bis in die frühen 2000er Jahre waren sie jedoch vielerorts regelmäßig erhöht worden.⁶⁴

In Eschen wurde die Parteienfinanzierung im Jahr 2003 massiv erhöht, und zwar wurde die Grundpauschale bei CHF 5'000 festgelegt⁶⁵ und der Betrag pro Mandat von CHF 1'000 auf CHF 1'500 angehoben. Seit 2003 wurde daran nichts mehr geändert. Massiv erhöht wurde der Betrag im Jahr 2004 auch in Triesenberg, und zwar von CHF 12'000 auf CHF 26'000.⁶⁶ Bis 2003 waren die Beträge auch in Schaan regelmäßig erhöht worden. Für das Jahr 2004 erfolgte nochmals ein Sprung, nämlich auf CHF 44'000.⁶⁷ In Ruggell ist der Betrag seit 2005 unverändert. Der 1991 beschlossene Betrag (CHF 4'500 im Total) war 1995 erhöht worden (auf CHF 6'500), ebenso 1999 (auf CHF 10'300) und letztmals für 2005 (auf CHF 14'000). In Triesen ist der Betrag seit 2007 nicht mehr gestiegen. In Balzers wurde die letzte Erhöhung im Jahr 2008 beschlossen.⁶⁸ Ebenfalls für das Jahr 2008 erfolgte in Mauren ein signifikanter Anstieg, und zwar von CHF 21'000 auf CHF 37'000.⁶⁹

In den 2010er Jahren erhöhten nur Planken und Schellenberg die Beträge. Gleichwohl gehören die beiden kleinsten Gemeinden Liechtensteins zu den Gemeinden mit niedrigen Beträgen. In Planken waren sie in der Gemeinderatssitzung vom 18. März 2003 verdoppelt worden, und zwar der Pauschalbe-

trag auf CHF 1'000 plus der Betrag pro Sitz im Gemeinderat auf CHF 500. Wiederum eine Verdoppelung wurde in der Sitzung vom 22. März 2011 angenommen, auf CHF 2'000 für den Sockelbetrag und CHF 1'000 für jeden Gemeinderatssitz. Begründet wurde dies mit einem Vergleich mit den von der Gemeinde Schellenberg ausbezahlten Beträgen.⁷⁰ Der Gemeinderat von Schellenberg beschloss am 20. März 2019 eine Erhöhung der Grundpauschale von CHF 2'000 auf CHF 2'500. Den Betrag pro Gemeinderatsmitglied beließ er bei CHF 1'000. Schellenberg schloss damit zu Ruggell und Gamprin auf.⁷¹

Auf Landesebene verlief die Entwicklung sehr ähnlich. Der Beitrag von Art. 3 Abs. 1 PPFG startete im Jahr 1984 mit CHF 180'000.⁷² Er wurde 1995 auf CHF 300'000 angehoben und 2000 auf CHF 600'000 verdoppelt.⁷³ Im Jahr 2008 erreichte er mit CHF 810'000 seinen höchsten Stand.⁷⁴ Per 1. Januar 2014 wurde er im Zuge von Sparmaßnahmen auf CHF 710'000 reduziert.⁷⁵ Eine Koppelung der Beträge an die Teuerung erfolgt weder in den Gemeinden noch auf Landesebene.

C. Verschiedene Verteilschlüssel

Die Gemeinden kennen verschiedene Verteilschlüssel.

1. Fixer Betrag pro Gemeinderatssitz

Das Modell «fixe Summe pro Gemeinderatssitz» ohne weitere Leistungen an die Parteien wird heute nicht mehr praktiziert. Die Gemeinden Eschen und Ruggell pflegten es von 1999 bis 2002 respektive von der Einführung der öffentlichen Finanzierung im Jahr 1991 bis einschließlich 1994.

2. Fixer Sockelbetrag plus fixer Betrag pro Mandat

Diese Variante ist – wie Tabelle 2 zeigt – das heute am weitesten verbreitete Modell.⁷⁶

⁶³ Ziff. 3 Abs. 2 des Reglements lautet: «Von diesem Gesamtbetrag erhalten die im Gemeinderat Balzers vertretenen Parteien jeweils eine Pauschale von 3'000 Franken.»

⁶⁴ Dies gilt nicht für Vaduz. 1995-2002 richtete Vaduz einen Sockelbetrag von CHF 2'000 plus einen Betrag pro Sitz von CHF 1'000 aus. Seit 2003 sind es unverändert CHF 2'500 und CHF 1'500.

⁶⁵ 1999-2002 gab es keine Grundpauschale, nur den Betrag von CHF 1'000 pro Mandat.

⁶⁶ Dorfspiegel (Magazin der Gemeinde Triesenberg), April 2004, S. 11.

⁶⁷ Siehe Kapitel V.A.3.

⁶⁸ Siehe Kapitel V.B.1.

⁶⁹ Siehe Fn. 53.

⁷⁰ Gemeinderat Planken, Protokoll vom 22. März 2011.

⁷¹ Gemeinderat Schellenberg, Protokoll vom 20. März 2019.

⁷² LGBl. 1984 Nr. 31.

⁷³ LGBl. 1995 Nr. 102 und LGBl. 2000 Nr. 54.

⁷⁴ LGBl. 2008 Nr. 191.

⁷⁵ LGBl. 2014 Nr. 18. Siehe zur Begründung für die Senkung BuA Nr. 53/2013 sowie Landtags-Protokolle 2013, S. 1577-1586 und S. 2407 (Sitzungen vom 3. Oktober und 5. Dezember 2013).

⁷⁶ In Eschen (1991-1998 und wieder seit 2003), Gamprin, Mauren, Planken, Ruggell, Schaan (2004-2015), Triesen und Triesenberg. In Schellenberg und Vaduz wird ebenfalls eine Grundpauschale plus ein fixer Betrag pro Mandat ausgerichtet, zusätzlich erhalten auch Parteien ohne Sitz eine Unterstützung.

Tabelle 2: Die fünf im Jahr 2019 praktizierten Modelle öffentlicher Parteienfinanzierung⁽¹⁾

Land	Balzers	Vaduz	Schellenberg	Übrige Gemeinden
Fixer Betrag für jede im Landtag vertretene Partei.*	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*	Fixer Betrag für jede im Gemeinderat vertretene Partei.*
Vorgegebene Summe wird gemäß Wählerstimmen auf alle Parteien aufgeteilt, die ein Minimum an Stimmen (3%) erreicht haben.* ⁽²⁾	Vorgegebene Summe (minus die Beträge gemäß oberster Zeile) wird gemäß Wählerstimmen auf alle Parteien aufgeteilt, auch wenn sie kein Mandat erlangten.*	Fixer Betrag pro Gemeinderatsmitglied.*	Fixer Betrag pro Gemeinderatsmitglied.*	Fixer Betrag pro Gemeinderatsmitglied.*
		Fixer Betrag (gemäß oberster Zeile) für Parteien, welche an der Gemeindewahl mindestens einen Stimmenanteil von 5% erreichten.*	Im Wahljahr: Fixer Betrag (gemäß oberster Zeile) für Parteien, die sich erfolglos an der Wahl beteiligten.	
Totalbetrag abhängig davon, wie viele Parteien den Einzug in den Landtag schaffen.	Totalbetrag zum Voraus bestimmt.	Totalbetrag abhängig davon, wie viele Parteien den Einzug in den Gemeinderat und 5% der Stimmen schaffen.	Totalbetrag abhängig davon, wie viele Parteien den Einzug in den Gemeinderat schaffen und wie viele sich an den Wahlen beteiligen.	Totalbetrag abhängig davon, wie viele Parteien den Einzug in den Gemeinderat schaffen.

Darstellung: Patricia M. Schuess Rütimann

⁽¹⁾ Der Einfachheit halber wird immer der Begriff «Partei» verwendet. Die mit * gekennzeichneten Beträge werden jährlich ausgerichtet.

⁽²⁾ Indem Art. 3 Abs. 1 PPFG den nach Wählerstimmen verteilten Betrag fixiert und Art. 3 Abs. 3 PPFG die Pauschale für die im Landtag vertretenen Parteien separat nennt, erleidet – anders als in Balzers – keine Partei eine Kürzung, wenn sich die Anzahl Parteien im Landtag erhöht.

3. Berücksichtigung des Wahlerfolgs der im Gemeinderat vertretenen Parteien

Weder auf der Ebene Land noch in einer Gemeinde wird auf die absolute Anzahl der Stimmen abgestellt. Hingegen bestanden und bestehen Modelle, in denen der Wählerstimmenanteil oder die Anzahl der gewonnenen Sitze Berücksichtigung finden.

Bei Einführung der Parteienfinanzierung im Jahr 1987 wurde in Triesen die Gesamtsumme von CHF 10'000 «aufgeteilt in die prozentualen Stimmenanteile der letzten Gemeinderatswahlen».⁷⁷

Von 1988 bis einschließlich 2002 wurden vom Gesamtbetrag in Triesenberg ein Drittel zu gleichen Teilen auf alle im Gemeinderat vertretenen Parteien verteilt und die restlichen zwei Drittel im Verhältnis ihrer Sitze.⁷⁸ 2004 wurde ein Wechsel zum Modell «Sockelbetrag plus fixer Betrag pro Mandat» beschlossen.⁷⁹ Auch in Schaan wurde den im Gemeinderat vertretenen Parteien lange ein fixer Betrag ausbezahlt und der Restbetrag gemäß der Anzahl der Sitze aufgeteilt.⁸⁰

⁷⁷ Gemeinderat Triesen, Protokoll vom 28. April 1987.

⁷⁸ Gemeinderat Triesenberg, Protokoll vom 31. März 1999.

⁷⁹ Dorfspiegel (Magazin der Gemeinde Triesenberg), April 2004, S. 11.

⁸⁰ Siehe Kapitel V.B.2.

4. Berücksichtigung des Wahlerfolgs aller Wahlteilnehmer

Eine Kombination von Sockelbetrag und Berücksichtigung des Stimmenanteils kennt Balzers: Vom fix vorgegebenen Gesamtbetrag von CHF 31'000 erhält jede im Gemeinderat vertretene Partei eine Pauschale von CHF 3'000. Der Restbetrag wird gemäß dem Anteil an Wählerstimmen auf alle als Verein konstituierten Parteien verteilt, die an den Gemeinderatswahlen teilgenommen haben.⁸¹

Vaduz folgt dem Modell «fixer Sockelbetrag für jede im Gemeinderat vertretene Wählergruppierung⁸² plus fixer Betrag pro Mandat», zahlt aber zusätzlich jeder Wählergruppierung mit einem Stimmenanteil von 5% während der gesamten Legislatur ebenfalls den Sockelbetrag. Davon konnten 2015 bis 2018 DU und FL profitieren, die in der Wahl vom 15. März 2015 zwar 6,7% respektive 6,6% der Stimmen, aber keinen Sitz erreichten. Einem ähnlichen Modell folgt Schellenberg.⁸³

⁸¹ Siehe Kapitel V.A.1.

⁸² Der Begriff «Wählergruppierung» macht deutlich, dass sich die Personen, die eine Wahlliste einreichen, nicht zu einem Verein zusammenschließen müssen.

⁸³ Siehe sogleich Kapitel IV.C.5.

5. Unterscheidung zwischen Wahljahren und Nicht-Wahljahren

In Balzers wurde von 2008 bis einschließlich 2018 zwischen Wahljahren und Nicht-Wahljahren unterschieden. In ungeraden Jahren (in denen die Gemeinde- und Landtagswahlen stattfinden), betrug die Gesamtsumme CHF 34'000, in den geraden Jahren CHF 28'000.

Schellenberg folgt seit 2019 einem neuen Modell. Das Protokoll über die Gemeinderatssitzung vom 20. März 2019 hält fest: «Wenn sich eine Partei an den Gemeindewahlen beteiligt, jedoch keinen Sitz im Gemeinderat holt, wird die Pauschale⁸⁴ nur einmalig im Wahljahr ausbezahlt.»⁸⁵ Für die Wahlen vom 24. März 2019 erlangte diese neue Bestimmung keine Bedeutung, wurde doch von allen drei Parteien, die zur Wahl antraten, mindestens ein Kandidat gewählt. Ob die einmalige Zahlung von CHF 2'500 kleine Parteien und Parteilose zur Wahlteilnahme motiviert, wird sich zeigen.

6. Zwischenfazit

In den 2000er Jahren wechselten mehrere Gemeinden zum Modell «Sockelbetrag plus fixer Betrag pro Mandat». Es ist das heute vorherrschende Modell. Gleichwohl behaupten sich auch andere Varianten oder es kommen wie in Schellenberg Alternativen dazu. Modelle, in denen die Finanzierung an die von den Parteien eingeworbenen Mittel, ihre Mitgliederzahl oder an bestimmte Aktivitäten anknüpfen, standen in Liechtenstein soweit ersichtlich nie zur Diskussion.

V. Diskussionen über den Verteilschlüssel

A. Schaan: Sinkender Anteil für die kleinen Parteien

1. Neuer Verteilschlüssel beim Einzug einer dritten Partei in den Gemeinderat im Jahr 1991

Schaan⁸⁶ unterstützt die Ortsgruppen seit den 1980er Jahren. Als die FL 1991 den Einzug in den Gemeinderat schaffte, waren sich die drei Parteien einig, die bisher ausgerichtete Summe von CHF 10'000 auf CHF 15'000 zu erhöhen. Sie waren sich jedoch nicht einig über den Verteilschlüssel. Die FL wollte die

⁸⁴ Die im Gemeinderat vertretenen Parteien erhalten jedes Jahr eine Grundpauschale von CHF 2'500 plus CHF 1'000 pro Gemeinderatsmitglied.

⁸⁵ Gemeinderat Schellenberg, Protokoll vom 20. März 2019, S. 7.

⁸⁶ Die Protokolle der Gemeinderatssitzungen ab Januar 1999 sind zugänglich unter: <https://www.schaan.li/GemeindePolitik/Service/GemeinderatsProtokolle.aspx>.

Summe paritätisch aufteilen. Es wurde damit argumentiert, «dass der Aufwand an Werbematerial und andere Ausgaben für alle Parteien gleich hoch sei». Andere Gemeinderatsmitglieder brachten vor, die Parteien sollten «auch Bestrebungen zur Eigenfinanzierung vornehmen». Die Mehrheit beschloss daraufhin, dass jede im Gemeinderat vertretene Partei vorab CHF 3'000 erhalte und daraufhin der Restbetrag nach der Anzahl Sitze aufgeteilt werde.⁸⁷

1994 erhöhte der Gemeinderat den Betrag «im Sinne einer Teuerungsanpassung» auf CHF 18'000. Neu wurde ein Grundbeitrag von CHF 3'500 vorab an jede im Gemeinderat vertretene Partei ausgerichtet und der Restbetrag wie zuvor nach der Anzahl Gemeinderatsmitglieder verteilt.⁸⁸

2. 50% der Summe als Grundbeitrag, 50% gemäß der Anzahl der Mandate ab 1996

Für das Jahr 1996 folgte eine Erhöhung auf CHF 21'000. Anstatt mit den zusätzlichen CHF 3'000 den Grundbeitrag zu erhöhen, beschloss die Mehrheit des Gemeinderates, den Grundbeitrag bei CHF 3'500 zu belassen und den Restbetrag wie gehabt nach der Anzahl der Gemeinderatsmitglieder zu verteilen. Hierfür wurde vorgebracht, «dass einerseits die im Gemeinderat vertretenen kleineren Gruppierungen nach wie vor geschützt bleiben; auf der anderen Seite sei es mit diesem Verteilschlüssel eher möglich, den (im Vergleich mit den „Kleinparteien“) größeren Aufwendungen der „Großparteien“ Rechnung zu tragen. Eine größere Partei benötige auch im Vergleich mit den sogenannten „Kleinen“ mehr Geld, da die „Großpartei“ sich an jeder Wahl beteilige und somit auch größere finanzielle Aufwendungen zu verzeichnen habe.»⁸⁹ Letzteres Argument war nicht stichhaltig. Die FL beteiligt sich nämlich seit 1986 an jeder Landtagswahl und ist seit 1991 im Gemeinderat Schaan. Formuliert wurde der Beschluss vom 31. Januar 1996 wie folgt:

«50% der zur Verfügung stehenden Beitragssumme an die politischen Parteien werden zu gleichen Teilen auf die im Gemeinderat vertretenen Fraktionen verteilt. Somit erhält jede Partei einen Grundbeitrag von CHF 3'500. Die restlichen 50% werden paritätisch nach Anzahl der Gemeinderatsmitglieder (inkl. Gemeindevorsteher) auf die Parteien verteilt.»⁹⁰

⁸⁷ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 13. Februar 1991.

⁸⁸ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 26. Januar 1994.

⁸⁹ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 31. Januar 1996.

⁹⁰ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 31. Januar 1996, wiederholt im Protokoll vom 26. Januar 2000, S. 25.

Für das Jahr 2000 sah das Budget einen Gesamtbeitrag von CHF 25'000 vor. An der Sitzung vom 26. Januar 2000 brachte ein Gemeinderat den Antrag ein, das System zu ändern und den Grundbeitrag zu kürzen. Er begründete dies damit, dass auf Landesebene nicht einmal 10% der Summe als Grundbeitrag vorgesehen seien und Schaan «auch im Vergleich mit den anderen Gemeinden» «eine Vorreiterrolle bezüglich „Minderheitenschutz“» habe.⁹¹ Mit sieben zu drei Stimmen sprach sich der Gemeinderat jedoch dafür aus, den 1996 beschlossenen Verteilschlüssel beizubehalten.

Die Verteilung der dann zumal CHF 26'000 wurde auch im Jahr 2001 nach dem Verteilschlüssel von 1996 vorgenommen. Die FL versäumte es nicht, im Protokoll festhalten zu lassen, «dass sie von der Gemeinde Schaan „fair“ behandelt werde.»⁹² 2002 wurde der Betrag auf CHF 27'000 erhöht und einstimmig der Verteilschlüssel von 1996 bestätigt. Der Vertreter der FL sprach hierfür «der Gemeinde Schaan den Dank seiner Partei für die Wertschätzung und die damit verbundene finanzielle Zuwendung aus.»⁹³ 2003 und 2004 wurde wiederum einstimmig der Verteilschlüssel von 1996 gewählt, bei einem erhöhten Gesamtbetrag von CHF 29'000.⁹⁴

3. Massive Erhöhung und neuer Verteilschlüssel im Jahr 2004

Im September 2004 verlangten die Obmänner von FBP, FL und VU eine substantielle Erhöhung, weil es immer schwieriger werde, Menschen für die politische Mitarbeit zu motivieren und «zum Beispiel allein der Druck und Versand eines Rundschreibens an alle Haushaltungen in Schaan inzwischen über CHF 4'000» koste. Sie ersuchten um eine Anhebung des Sockelbetrages auf CHF 6'000⁹⁵ und wünschten einen Beitrag pro Gemeinderatssitz von CHF 2'000. Dies führte ab dem Jahr 2005 zu einer Gesamtsumme von CHF 44'000. Der Antrag wurde einstimmig angenommen und mit dem Zusatz ergänzt, dass er für die gesamte Mandatsperiode gelten solle und nicht der Teuerungsanpassung unterliege.⁹⁶

Dass wegen der Anhebung des Sockelbetrags auch die kleinste Partei, die FL, von der Erhöhung profitieren konnte, wegen der Reduktion des Anteils des

Sockelbetrags prozentual aber weniger stark als die beiden großen Parteien,⁹⁷ wurde offenbar nicht diskutiert.

Zu Beginn der neuen Legislatur verabschiedete der Gemeinderat die 2004 beschlossene Regelung im Jahr 2007 wiederum einstimmig,⁹⁸ ebenso 2011⁹⁹, mit dem Hinweis des Vorstehers, «dass dieses Thema in der Vorsteherkonferenz¹⁰⁰ besprochen wurde. Schaan unterstützt die Parteien mit dem höchsten Beitrag landesweit.»

4. Neuer Verteilschlüssel beim Einzug einer vierten Partei in den Gemeinderat im Jahr 2015

In den Wahlen vom 15. März 2015 erreichten die Parteien die folgenden Ergebnisse: DU 1 Sitz, FL 1 Sitz, FBP 5 Sitze, VU 6 Sitze (inklusive Vorsteher). Gemäß dem Verteilschlüssel von 2004 hätten DU und FL je CHF 8'000 erhalten (Grundbeitrag von CHF 6'000 und Beitrag pro Sitz von CHF 2'000), die FBP CHF 16'000 und die VU CHF 18'000. Damit hätte sich die Gesamtsumme von CHF 44'000 auf CHF 50'000 erhöht. Angesichts der allgemeinen Sparbemühungen und der Tatsache, dass Schaan bereits den höchsten Betrag auszahlte, wurde dies nicht für angemessen gehalten.¹⁰¹

In den Sitzungen vom 6. und 20. Mai 2015 wurde deshalb ausgiebig über die Höhe und das System der Parteienfinanzierung diskutiert. Die Gemeindevorsteherchaft hatte vorgeschlagen, den Grundbeitrag z.B. auf CHF 5'000 zu reduzieren. Dies hätte eine Gesamtsumme von CHF 46'000 ergeben. Die FBP brachte am 6. Mai 2015 einen Gegenvorschlag ein. Er lautete: Grundbeitrag von CHF 2'200 und Beitrag pro Sitz CHF 2'800. Sie begründete die Senkung des Grundbeitrages damit, dass der Sockelbetrag in Schaan im Vergleich zur Parteienfinanzierung auf Landesebene «deutlich zu hoch sei». Gemäß dem bisherigen Verteilschlüssel erhalte eine kleine Partei mit nur einem Gemeinderatssitz 50% des Betrages einer Partei mit fünf Gemeinderatssitzen. Diese «unverhältnismäßig starke» Bevorteilung der Kleinpar-

⁹¹ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 26. Januar 2000, S. 26.

⁹² Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 7. Februar 2001, S. 15.

⁹³ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 20. Februar 2002, S. 7.

⁹⁴ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 26. Februar 2003, S. 7, und Protokoll vom 20. Oktober 2004, S. 3.

⁹⁵ 2003 und 2004 betrug der Grundbeitrag CHF 4'833.33.

⁹⁶ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 20. Oktober 2004, S. 4 f.

⁹⁷ Gemäß dem Verteilschlüssel von 1996 hätte die FL mit ihrem einen Sitz 20,51% der Gesamtsumme erhalten. Gemäß dem neuen System erhielt sie 18.18%.

⁹⁸ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 14. Februar 2007, S. 10.

⁹⁹ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 23. März 2011, S. 6.

¹⁰⁰ Zur Vorsteherkonferenz siehe *Patricia M. Schuess Rütimann*, Art. 110 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, www.verfassung.li (Stand: 14. Januar 2016), Kapitel VIII.

¹⁰¹ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 20. Mai 2015, S. 3.

teien sei zu bereinigen und ein fairer Verteilschlüssel solle definiert werden.¹⁰²

Ausgehend von dem Wunsch, die Summe bei CHF 44'000 zu belassen, wurden für die Sitzung vom 20. Mai 2015 zwei Varianten durchgerechnet. Ein Vergleich mit den anderen Gemeinden hatte nämlich gezeigt, dass deren Sockelbeträge tiefer angesetzt waren: Grundbeitrag CHF 4'500 und Beitrag pro Sitz CHF 2'000 sowie Grundbeitrag CHF 3'300¹⁰³ und Beitrag pro Sitz CHF 2'365. In der Sitzung brachte ein Gemeinderat vor, «wirklich fair» wäre es, «die Fixkosten zu eruieren und die Beiträge einzeln festzulegen, was aber natürlich nicht realistisch sei». Er schlug einen Grundbeitrag von CHF 5'300 und einen Beitrag pro Sitz von CHF 1'750 vor. So ergebe sich dieselbe prozentuale Verteilung wie bisher.¹⁰⁴

Zugunsten einer Kürzung des Grundbeitrages wurde ins Feld geführt, das System werde so unabhängiger von der Anzahl der im Gemeinderat vertretenen Parteien. Gänzlich andere Diskussionsbeiträge gingen dahin, allen Parteien dieselbe Summe auszuzahlen oder auf die Anzahl der Kommissionmitglieder abzustellen, die eine Partei stellt.

Um nicht mehr als bisher auszugeben, wurde der Antrag, die bisher für den Grundbeitrag ausgegebene Summe (dies waren dreimal CHF 6'000, also CHF 18'000) und den Beitrag pro Gemeinderatssitz bei CHF 2'000 zu belassen, schließlich mit 8 zu 5 Stimmen angenommen.¹⁰⁵ FL und DU erhielten damit ab dem Jahr 2015 CHF 6'500, während die FL für ihren einen Sitz bis dahin noch CHF 8'000 erhalten hatte. Die FBP, die in den Wahlen einen Sitz verloren hatte, erhielt neu CHF 14'500 (davor CHF 18'000), die VU für ihre weiterhin sechs Sitze CHF 16'500 (gegenüber CHF 18'000 während der vorherigen Legislatur).

Die parteipolitische Zusammensetzung blieb bei den Gemeindewahlen von 2019 unverändert. Weil eine Umfrage unter den Gemeinden gezeigt hatte, «dass sich die Beiträge der Gemeinde Schaan nach wie vor auf einem guten Niveau bewegen», wurde die Fortsetzung des bisherigen Modells einstimmig beschlossen.¹⁰⁶

5. Fazit zur Gemeinde Schaan

Als 2000 und 2015 zur Begründung für eine Senkung des Grundbeitrages auf die Regelung auf Landesebene Bezug genommen wurde, wurde verschwiegen, dass gemäß Art. 1 lit. b PPFG nicht nur die im Landtag vertretenen Parteien unterstützt werden, sondern auch erfolglose Parteien, die 3% der Stimmen erreicht haben. Diese Regelung des PPFG wirkt sich zugunsten der (noch) erfolglosen Parteien aus.

Die an die kleinste Partei – die seit 1991 mit einem Sitz im Schaaner Gemeinderat vertretene FL – ausbezahlte Summe bewegte sich von CHF 3'461 (von insgesamt CHF 15'000) im Jahr 1991 über CHF 8'000 (von CHF 44'000) im Jahr 2005 auf aktuell CHF 6'500 (von CHF 44'000). In Prozenten ausgedrückt erhielt eine Partei mit einem Gemeinderatssitz: 1991 23,1%; 1994 22,7%; 1996 und 2001 20,5%; 2005 18,2% und 2016 sowie 2019 14,8%. Einzig die Senkung im Jahr 2016 war der Tatsache geschuldet, dass eine weitere (vierte) Partei Einsitz im Gemeinderat nahm.

B. Balzers: Sinkender Anteil für die nicht im Gemeinderat vertretenen Parteien

1. 5% der Stimmen gewähren bis 2014 Zugang zur Parteienfinanzierung

Balzers¹⁰⁷ richtete schon seit Längerem eine Grundpauschale aus und teilte den verbleibenden Betrag gemäß den Stimmenprozenten auf.¹⁰⁸ 2007 stellten die drei im Gemeinderat vertretenen Parteien FBP, FL und VU den Antrag auf eine Erhöhung (von CHF 19'000 auf CHF 28'000 respektive CHF 34'000 in Jahren mit Gemeinde- oder Landtagswahl). Sie begründeten dies mit einem Vergleich mit den anderen Gemeinden.¹⁰⁹ Fortan wurde jedes Jahr jeder Partei eine Grundpauschale von CHF 3'000 ausgerichtet, zusätzlich in den ungeraden Jahren (mit Gemeinde- oder Landtagswahl) CHF 2'000. Die restlichen CHF 19'000 wurden sowohl in den geraden als auch in den ungeraden Jahren gemäß dem Anteil der Stimmen bei den Gemeindewahlen aufgeteilt.¹¹⁰

¹⁰² Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 20. Mai 2015, S. 4.

¹⁰³ Damit hätte sich die Summe der Grundbeiträge auf 30% der Gesamtsumme belaufen.

¹⁰⁴ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 20. Mai 2015, S. 6.

¹⁰⁵ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 20. Mai 2015, S. 7.

¹⁰⁶ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 8. Mai 2019, S. 8 f.

¹⁰⁷ Die Protokolle der Gemeinderatssitzungen ab Januar 2007 sind zugänglich unter: <http://www.balzers.li/Gemeinderat/ta/bid/54/Default.aspx>.

¹⁰⁸ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 7. März 2007. 2007 wurde die Grundpauschale bei der 2003 festgesetzten Höhe von CHF 2'000 belassen.

¹⁰⁹ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 16. Januar 2008, S. 5.

¹¹⁰ Für 2009 und 2010 wurde dieser Beschluss einstimmig bestätigt: Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 28. Januar 2009, S. 3, und vom 27. Januar 2010, S. 3.

In der neuen Legislatur (2011-2015) führte der Gemeinderat diese Praxis fort.¹¹¹ 2011-2015 setzte sich der Gemeinderat wie folgt zusammen: FBP 6 Sitze, FL 1 Sitz, VU 6 Sitze (inklusive Vorsteher). Am 15. März 2015 erreichten die vier zur Wahl angetretenen Parteien folgende Stimmenprozente: DU 8,1% (kein Sitz); FBP 42,7% (5 Sitze inklusive Vorsteher); FL 7,8% (kein Sitz); VU 41,4% (6 Sitze).¹¹²

2. Ab 2015 gewährt nur ein Sitz im Gemeinderat Zugang zur Parteienfinanzierung

In seiner zweitletzten Sitzung diskutierte der «alte» Gemeinderat am 25. März 2015 über die Parteienfinanzierung. Hierbei wurde erstmals erwähnt, dass der Gemeinderat 1995 beschlossen hatte, «dass eine Partei mindestens 5% Parteienstimmen ausweisen muss, damit sie Anspruch auf eine Parteienfinanzierung hat.»¹¹³ Gemäß der Wahlergebnisse vom 15. März 2015 hätten demnach DU, FBP, FL und VU für das Jahr 2015 sowohl die Grundpauschale von CHF 3'000 als auch den Zuschlag von CHF 2'000 für das Wahljahr und einen Betrag gemäß ihrem Stimmenanteil erhalten, hatten sie doch alle mehr als 5% erreicht.¹¹⁴

In der Sitzung brachte nun aber die FBP den Antrag ein, es sollten nur noch diejenigen Parteien die Grundpauschale von CHF 3'000 erhalten, die im Gemeinderat vertreten sind. Die FBP schlug denn auch vor, diese Pauschale neu «Mandatspauschale» zu nennen. Der Gemeinderat stimmte dem Antrag gegen die Stimme der Vertreterin der FL und gegen vier Stimmen aus den Reihen der VU zu. DU und FL «verloren» somit die Grundpauschale von CHF 3'000, behielten jedoch den Zuschlag von CHF 2'000 für das Wahljahr plus CHF 1'620 (DU) respektive CHF 1'560 (FL) gemäß ihren Parteistimmen. In absoluten Zahlen bedeutete dies für das Jahr 2015: DU CHF 3'620, FBP CHF 13'540, FL 3'560 und VU 13'280.¹¹⁵ Nach dem alten Modus hätten sich die Summen zwischen CHF 6'092 (FL) und CHF 10'978 (FBP) bewegt.¹¹⁶ Der Beschluss vom 25. März 2015 lautete:

¹¹¹ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 9. März 2011, S. 3. Bestätigt für die Jahre 2012, 2013 und 2014: Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 25. Januar 2012, S. 8, vom 16. Januar 2013, S. 5, und vom 22. Januar 2014, S. 5.

¹¹² Der Gemeinderat wurde von 13 auf 11 Personen verkleinert.

¹¹³ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 25. März 2015, S. 10.

¹¹⁴ Die Summen wären die folgenden gewesen: DU CHF 6'176, FBP CHF 10'978, FL CHF 6'092, VU CHF 10'796.

¹¹⁵ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 20. Januar 2016, S. 6: 2016 wurden die folgenden Summen ausbezahlt: DU CHF 1'782, FBP CHF 12'394, FL CHF 1'716, VU CHF 12'108.

¹¹⁶ Siehe Fn. 114.

«Die Mandatspauschale pro Partei beträgt CHF 3'000. Auf eine Mandatspauschale haben nur Parteien Anrecht, welche im Gemeinderat vertreten sind. Bei Wahljahren (Landtag und Gemeinderat) wird jeder Partei zusätzlich CHF 2'000 ausbezahlt. Eine Partei muss mindestens 5% Parteienstimmen ausweisen, damit sie Anspruch auf eine Parteienfinanzierung hat.»¹¹⁷

Wie vom alten Gemeinderat angeregt, bestellte der neue Gemeinderat eine Arbeitsgruppe. Am 3. Februar 2016 verabschiedete der Gemeinderat das Reglement über die Parteienfinanzierung.¹¹⁸ Es sieht keinen Zuschlag in Wahljahren mehr vor, sondern einen fixen Betrag von CHF 31'000 pro Jahr:

«Ziff. 3 Höhe der Beiträge: Der Gesamtbeitrag für die politischen Parteien wird auf 31'000 Franken pro Jahr festgelegt.

Von diesem Gesamtbeitrag erhalten die im Gemeinderat Balzers vertretenen Parteien jeweils eine Pauschale von 3'000 Franken.

Der verbleibende Gesamtbeitrag wird den anspruchsberechtigten Parteien¹¹⁹ in Balzers nach Massgabe der jeweils bei den letzten Gemeinderatswahlen¹²⁰ erzielten Anteile an den Wählerstimmen zugeteilt.»

Die Streichung des Zuschlages in Wahljahren bezeichnete das Gemeinderatsprotokoll als «Vereinfachung».¹²¹ Für die nicht im Gemeinderat vertretenen Parteien hatte er einen willkommenen Zustupf bedeutet und den Abstand zu FBP und VU etwas verringert. Da das Reglement vom 3. Februar 2016 erst per 1. Januar 2019 in Kraft trat, wurden der DU und der FL der Zuschlag für das Landtags-Wahljahr 2017 noch ausbezahlt. 2015 bis 2018 erhielten die vier Parteien – bei einer Gesamtsumme von CHF 124'000 für die vier Jahre – im Total: DU CHF 10'804; FBP CHF 51'868; FL 10'552; VU CHF 50'776.¹²²

¹¹⁷ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 25. März 2015, S. 11.

¹¹⁸ Siehe Fn. 47.

¹¹⁹ Ziff. 2 des Reglements verlangt unter der Überschrift «Anspruchsberechtigung» die Konstituierung als Verein, das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Verfassung und «Tätigkeiten im Sinne der unter 1. genannten Zwecke». Ziff. 1 des Reglements nennt als Zwecke der Parteien die politische Bildung, die Öffentlichkeitsarbeit und die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.

¹²⁰ Indem Art. 3 Abs. 3 des Reglements den Terminus «Gemeinderatswahlen» verwendet, stellt er klar, dass es genügt, wenn eine Partei eine Liste für die Gemeinderatswahlen präsentiert. Es ist nicht notwendig, auch eine Kandidatin oder einen Kandidaten für das Vorsteheramt zu nominieren.

¹²¹ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 3. Februar 2016, S. 6.

¹²² Die Gesamtsumme von CHF 34'000 wurde 2017 wie 2015 verteilt: DU CHF 3'620, FBP CHF 13'540, FL CHF 3'560, VU CHF 13'280: Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 8. Fe-

Hätten die vier Parteien im Jahr 2019 dieselben Wahlergebnisse wie 2015 erzielt (DU 8,1%, FBP 42,7%, FL 7,8%, VU 41,4%), würden sie gemäß dem Reglement vom 3. Februar 2016 ab 2019 jährlich die folgende Summe erhalten: DU CHF 2'025; FBP CHF 13'675; FL CHF 1'950; VU 13'350.¹²³ Hochgerechnet auf vier Jahre würde dies bedeuten: DU CHF 8'100, FBP 54'7000; FL CHF 7'800, VU CHF 53'400. Dies zeigt, dass die nicht im Gemeinderat vertretenen Parteien durch die Streichung der in den Wahljahren ausbezahlten Pauschale Anteile einbüßten.

Ob die Parteien gemäß Reglement vom 3. Februar 2016 weiterhin mindestens 5% der Parteistimmen erreichen müssen, wurde nicht aufgeführt. Im Protokoll steht lediglich, dass die neue Regelung auch Parteien einen Beitrag gewähre, «welche bei Gemeinderatswahlen antreten, aber kein Gemeinderatsmandat erzielen».¹²⁴ Weil Ziff. 4 Abs. 2 des Reglements sagt: «Das Reglement über die Parteienfinanzierung ersetzt alle bisherigen Beschlüsse des Gemeinderates über die Parteienfinanzierung [...]» ist davon auszugehen, dass die 5%-Schwelle aufgehoben ist. Nach den Wahlen vom 24. März 2019 stellte sich diese Frage allerdings nicht, weil alle drei angetretenen Parteien Erfolg hatten. Die Stimmen verteilten sich so: FBP 41,3 % (5 Sitze inklusive Vorsteher), FL 12,5 % (1 Sitz), VU 46,2 % (5 Sitze). Entsprechend erhalten die Parteien ab 2019 folgende Beiträge: FBP CHF 12'086, FL CHF 5'750 und VU CHF 13'164.¹²⁵ Für die FL als kleinste Partei mit einem einzigen Sitz bedeutet die Mandatspauschale eine überproportionale Beteiligung.¹²⁶

3. Fazit zur Gemeinde Balzers

Es ist zu begrüßen, dass der Gemeinderat mit dem Erlass des Reglements vom 3. Februar 2016 klare Verhältnisse geschaffen hat. Das Reglement sagt nicht nur, wie sich die Höhe der Beiträge berechnet, sondern es legt auch fest, dass sich die Parteien als Vereine konstituieren und an der Willensbildung

bruar 2017, S. 4. Die Beträge für 2018 entsprachen denjenigen für 2016: DU CHF 1'782, FBP CHF 12'394, FL CHF 1'716, VU CHF 12'108; Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 7. Februar 2018, S. 4 f.

¹²³ DU CHF 2'025 (8,1% von CHF 25'000); FBP CHF 13'675 (CHF 3'000 plus CHF 10'675 [42,7% von CHF 25'000]), FL CHF 1'950 (7,8% von CHF 25'000), VU 13'350 (CHF 3'000 plus CHF 10'350 [41,4% von CHF 25'000]).

¹²⁴ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 3. Februar 2016, S. 6.

¹²⁵ Gemeinderat Balzers, Protokoll vom 17. April 2019, S. 10.

¹²⁶ Würde die Summe von CHF 31'000 gestützt auf die Wählerstimmen verteilt (FBP 41,3%, FL 12,5%, VU 46,2%), wäre die Verteilung wie folgt: FBP CHF 12'803, FL CHF 3'875, VU CHF 14'322.

teilnehmen müssen, um in den Genuss der Finanzierung zu gelangen. Von neu gegründeten Gruppierungen wird eine gewisse Ernsthaftigkeit verlangt, die sich in der Vereinsgründung niederschlagen muss. Positiv zu werten ist auch, dass seit dem Inkrafttreten des Reglements per 1. Januar 2019 sämtliche «erfolglosen» Parteien unterstützt werden, auch wenn sie die Schwelle von 5% Wählerstimmen nicht überschritten haben.

Andererseits schlägt negativ zu Buche, dass diejenigen Parteien, die den Einzug in den Gemeinderat knapp verpassen, verglichen mit der bis 2015 geltenden Regelung weniger hohe Anteile erhalten. Durch die Einführung der Mandatspauschale und die Abschaffung der Pauschale in Wahljahren wurden sie von den beiden großen Parteien abgestraft. Demgegenüber führt die Mandatspauschale dazu, dass kleine Parteien, die einen Gemeinderatssitz gewinnen, einen höheren Betrag erhalten als ihnen gemäß den Wählerstimmen zustünde.

C. Triesenberg, Eschen und Mauren: Gleichbleibender Sockelbetrag auch beim Einzug einer dritten Partei in den Gemeinderat

2007, 2011 und 2015 zogen nur Mitglieder von FBP und VU in den Gemeinderat von Triesenberg¹²⁷ ein. Erst 2019 nahm eine Vertreterin der FL Einsitz. 2011 bis 2019 hatten FBP und VU einen Sockelbetrag von CHF 5'000 plus CHF 1'500 pro Gemeinderatssitz erhalten.¹²⁸ Dies ergab bei 11 Gemeinderatssitzen eine Summe von CHF 26'500. Der Gemeindevorsteher schlug nun für die Sitzung vom 14. Januar 2020 zwei Varianten vor. Gemäß der ersten wäre das bisherige Modell weitergeführt worden. Dies hätte wegen des an drei Parteien auszahlenden Sockelbetrages zu Gesamtausgaben von CHF 31'500 geführt. Die zweite Variante sah eine Reduktion des Sockelbetrages auf CHF 4'000 vor, womit sich die Ausgaben auf CHF 28'500 belaufen hätten. Die Gemeinderatsmitglieder sprachen sich einstimmig für die erste Variante aus, also für die bisherige Höhe des Sockelbetrages.¹²⁹

Auch in Eschen erfolgte nach den Wahlen von 2007, 2015 und 2019, in denen drei Parteien den Sprung in den Gemeinderat schafften, keine Änderungen am Verteilschlüssel und der Höhe von Sockelbetrag und

¹²⁷ Die Gemeinderatsprotokolle von Triesenberg ab 2011 sind frei zugänglich: <https://www.triesenberg.li/gemeinderat/archiv-gemeinderatsprotokolle/>.

¹²⁸ Gemeinderat Triesenberg, Protokoll vom 19. Mai 2015, S. 9.

¹²⁹ Gemeinderat Triesenberg, Protokoll vom 14. Januar 2020, S. 11 f. Das Protokoll gibt die Diskussion leider nicht wieder.

Betrag pro Mandat. Vielmehr wurde eine Erhöhung der Gesamtsumme von CHF 26'500 auf CHF 31'500 in Kauf genommen.¹³⁰ 2003 wurde in Mauren zum ersten Mal eine FL-Gemeinderätin gewählt. Der Gemeinderat beschloss im Oktober rückwirkend für das Jahr 2003 eine Erhöhung des Sockelbetrages sowie des Betrages pro Mandat von je CHF 1'000 auf CHF 1'500.¹³¹

VI. Schlussbemerkungen

Wie die Senkung des an die nationalen Parteien ausbezahlten Betrages und die Gemeinde Schaan zeigen, die sich mehrmals gegen eine Erhöhung aussprach, ist es kein Naturgesetz, dass die an die Parteien überwiesenen Summen regelmäßig steigen. Der Vergleich mit Nachbargemeinden kann zu einer Anhebung führen. Er kann sich aber auch mäßigend auswirken. Wie die Auswertung der Materialien zeigt, orientieren sich die Liechtensteiner Gemeinden an den Lösungen der anderen Gemeinden, nicht an der auf nationaler Ebene geltenden Regelung. Auch für ausländische Modelle scheinen sie sich nicht zu interessieren.

Bricht man in einem kleinen Gemeinwesen wie Liechtenstein die den Parteien zufließenden Summen auf die Stimmberechtigten herunter, ergibt sich ein hoher Betrag pro Kopf.¹³² Sinnvoller erscheint es deshalb, von einer Zusammenstellung der für die Parteien unverzichtbaren Ausgaben auszugehen. Vereinzelt wurde von Gemeinderatsmitgliedern denn auch vorgebracht, die Beträge müssten erhöht werden, weil nur schon ein Versand an alle Einwohnerinnen und Einwohner mehrere Tausend Franken koste.¹³³ Die lokalen Sektionen der Liechtensteiner Parteien legten ihre Bücher allerdings bisher nicht offen. Es ist nicht bekannt, über welche Summen sie verfügen und welche Ausgaben bei ihnen am stärksten zu Buche schlagen. Unbekannt ist auch, ob sie von den nationalen Parteien Unterstützung erhalten.¹³⁴ Ab dem Rechnungsjahr 2020 müssen «Beiträge/Kostenbetei-

ligungen» der nationalen Partei an die Ortsgruppen und von den Ortsgruppen an die nationale Partei in der Jahresrechnung der nationalen Partei aufgeführt werden.¹³⁵ Damit sollen «allfällige Geldflüsse von den Ortsgruppen zur politischen Partei sichtbar gemacht werden.»¹³⁶

Die lokalen Sektionen sind auch in Zukunft nicht zur Rechenschaft verpflichtet.¹³⁷ Es sind einzig die «Gemeindebeiträge an die Ortsgruppen» im Anhang der Jahresrechnung der nationalen Parteien aufzuführen.¹³⁸

Die Darstellung der von den Liechtensteiner Gemeinden praktizierten Modelle der Parteienfinanzierung lässt keinen Zweifel daran, dass viele Varianten zur Verfügung stehen, auch wenn die Verteilung lediglich an den Wahlergebnissen anknüpft und nicht an eingeworbenen Summen oder der Anzahl Parteimitglieder. Die Auswertung der Protokolle von Gemeinderatssitzungen legt nahe, dass der bisherige Verteilungsschlüssel zur Diskussion gestellt wird, wenn eine weitere Partei den Einzug in den Gemeinderat schafft. Da es sich hierbei regelmäßig um kleine und/oder junge Parteien handelt, besteht die Gefahr, dass die arrivierten Parteien den Sockelbetrag zu Ungunsten ihrer Konkurrentinnen senken.

¹³⁰ Die Argumente der Gemeinderatsmitglieder sind nicht bekannt, da in den Protokollauszügen die Beschlüsse über die Parteienfinanzierung nicht abgedruckt sind.

¹³¹ Gemeinderat Mauren, Protokoll vom 1. Oktober 2003.

¹³² Siehe Kapitel III.B. Dies zeigt sich auch innerhalb Liechtensteins: Rechnet man den Betrag von CHF 11'000 der Gemeinde Planken auf ihre 263 Stimmberechtigten herunter, ergibt sich eine Summe von CHF 41.85. Es folgen Triesenberg (1706 Stimmberechtigte) mit CHF 18.46, Mauren (2101 Stimmberechtigte) mit CHF 17.61 sowie Gamprin (871 Stimmberechtigte) mit CHF 16.07. Am wenigsten pro Kopf gibt Vaduz für seine 2776 Stimmberechtigten aus: CHF 9.73.

¹³³ Gemeinderat Schaan, Protokoll vom 20. Oktober 2004, S. 4.

¹³⁴ Einzig das Reglement vom 1. Dezember 2013 zu den Statuten der Freien Liste (<https://www.freieliste.li/wp-content/uploads/2016/07/Reglement-zu-Statuten1.pdf>) äussert sich hierzu: «Weiters finanzieren die Dorfgruppen die Aktivitäten der Freien Liste mit 50% der Gemeindebeiträge mit. Die Freie Liste unterstützt dafür aktiv und substantiell die Wahlwerbung-Kampagnen der Dorfgruppen und der Kandidatinnen.»

¹³⁵ Art. 6 Abs. 5 lit. n und Art. 6 Abs. 6 lit. n PPFG.

¹³⁶ BuA Nr. 55/2018, S. 25.

¹³⁷ Siehe Kapitel III.A.

¹³⁸ Art. 6 Abs. 1 Zweiter Satz PPFG. Damit sollte «auch diese Art staatlicher Unterstützung der politischen Parteien» erfasst werden: BuA Nr. 55/2018, S. 20.

Rechtspopulistischer Protest – eine Folge lokaler politischer Kultur?

Dresden als Entstehungs- und Veranstaltungsort der PEGIDA-Kundgebungen

Karl-Heinz Reuband¹

1. Einleitung

Die Wahl rechtspopulistischer Parteien ist eng mit der lokalen politischen Kultur² verbunden, sie korrespondiert mit der Verbreitung ausländer- und muslimfeindlicher Einstellungen auf der Stadt- und Gemeindeebene. Je weiter verbreitet diese Einstellungen in der Bevölkerung sind, so dokumentieren es Studien in Thüringen und Sachsen, desto größer ist der Stimmenanteil für die AfD (Best et al. 2018: 142, 2019: 38, Reuband 2019a: 20).³ Es handelt sich um eine probabilistische, nicht um eine deterministische Beziehung. Zum einen sind ausländer- und muslimfeindliche Einstellungen nur ein Element von rechtspopulistischen Orientierungen, die anderen können ebenso Einfluss nehmen (je nach Gemeinde mal stärker oder schwächer). Zum anderen bilden

die Einstellungen lediglich ein Mobilisierungspotential, und dieses muss sich nicht zwangsläufig im lokalen Wahlergebnis widerspiegeln. Ob es dazu kommt oder nicht, ist eine Funktion sozialer und politischer Rahmenbedingungen, eine Folge von Nachfrage und Angebot und von situationspezifischen Imponderabilien. Umgekehrt bedeutet dies: Der Erfolg rechtspopulistischer Parteien auf der lokalen Ebene muss nicht notwendigerweise eine Widerspiegelung rechtspopulistischer Einstellungen sein. Gerade in kleineren Gemeinden – so hat sich in manchen Lokalwahlen gezeigt – können soziale Faktoren auf der Kandidatenebene und spezifische lokale Problemkonstellationen einen bedeutsamen Einfluss auf das Wahlergebnis ausüben (vgl. u.a. Berliner Morgenpost 2017, MDR 2019).

Aber gilt dies auch für fremden- und muslimfeindliche Protestbewegungen, die thematisch weitaus fokussierter sind, die sich – wie PEGIDA in Dresden – an einem Ort etabliert haben und dort über einen Zeitraum von mehreren Jahren Menschenmassen zu mobilisieren vermögen?⁴ Gilt hier nicht vielmehr, dass die lokalen Rahmenbedingungen auf der Einstellungsebene der Bürger der Entstehung und Aufrechterhaltung des Protests in besonderem Maße förderlich sind, beides geradezu bedingen? Und trägt im Fall Dresdens, wie manche Beobachter meinen, nicht eine überproportional hohe Verbreitung von Ausländerfeindlichkeit zum „Erfolg“ der Bewegung mit bei, womöglich vorangetrieben auch durch soziale Desintegrationsprozesse, die zuvor schon eingesetzt und Verunsicherung, Frustrationserlebnisse und Ressentiments gegenüber Fremden mit sich gebracht hatten? Schließlich ist das Aufkommen von PEGIDA nicht das einzige Anzeichen zunehmenden Rechtspopulismus. Dresden ist in den letzten Jahren ebenso wenig vom wachsenden Erfolg der AfD bei Wahlen ausgespart geblieben wie andere ostdeutsche Städte, die Stadt hat die entsprechenden AfD-Wahlergebnisse in Leipzig in neuerer Zeit gar (leicht) überschritten. Gemessen an den AfD-Wahlerfolgen im Umland von Dresden – und ebenso von Chemnitz – sind die Dresdner Werte freilich unterdurchschnittlich.⁵

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

² „Politische Kultur“ wird hier als Oberbegriff verstanden für die Konfiguration von Einstellungen der Bürger mit impliziten und expliziten Implikationen für deren politische Orientierungen und politische Praxis. Damit folgen wir in gewissem Maße dem Ansatz von Gabriel Almond und Sidney Verba (1963), die auch nicht-politische Einstellungen und Praktiken der Bürger zur Erklärung politischer Entitäten mit heranziehen (ohne dass wir die Variablen, die bei Almond und Verba auf der Ebene von Staaten eine Rolle spielen, hier übernehmen). Nicht gemeint ist hier die politische Kultur auf der institutionellen Ebene, also auf der Ebene lokaler Behörden, politischer Institutionen und Akteuren des politischen Systems. Zu einer Diskussion des Ansatzes „Politische Kultur“ vgl. u.a. Fuchs (2007).

³ Die Korrelationen beruhen auf aggregierten Daten aus Umfragen einerseits und dem Wahlergebnis auf der Stadt- oder Gemeindeebene andererseits. Inwieweit der Effekt der in den Umfragen ermittelten Einstellungen ein Kompositionseffekt ist, der sich aus der Aggregation individueller Einstellungen ergibt, und/oder ebenfalls ein Kollektivmerkmal, das aus einer Verdichtung der Interaktionen auf lokaler Ebene resultiert, quasi als „emergent property“ (Lazarsfeld und Menzel 1961) – im Sinne einer eigenständigen lokalen kulturellen Ausbildung –, ist eine offene Frage. Dass sich die Städte und Gemeinden in der Struktur der Einstellungen ihrer Einwohner unterscheiden (gemessen an der Stärke der Korrelation zwischen den Variablen für Ethnozentrismus), zeigt sich bei der Analyse sächsischer Daten. Vermutet wird, dass die lokalen Unterschiede in der Einstellungsstruktur aus Unterschieden in der Stärke der öffentlichen Thematisierung und Diskussion über das Thema Migration und „Flüchtlingskrise“ erwachsen (Reuband 2019a).

⁴ Die Zahl der Teilnehmer an den wöchentlichen Kundgebungen ist zwar nach dem Höhepunkt im Januar 2015 gesunken, aber PEGIDA vermag selbst nach 6 Jahren immer noch jede Woche rund 1.000 (oder mehr) Personen auf den Kundgebungen zu mobilisieren und dies mit einer Historie von inzwischen mehr als 200 Kundgebungen.

⁵ In der Landtagswahl 2014 erreichte die AfD in Dresden einen Anteil von 8,5 % der Stimmen, in der Bundestagswahl 2017 22,5 %, in der Europawahl 2019 18,7 %, in der Stadtratswahl 2019 18,3 % und in der Landtagswahl 2019 22,4 %. Gleichzeitig stieg allerdings auch der Anteil für die „Grünen“, von

Die erste Kundgebung von PEGIDA, zu der 350 Menschen kamen, fand im Oktober 2014 statt: eine Zeit, in der die Zahl der Asylbewerber zwar angestiegen war, die „Flüchtlingskrise“ im Herbst 2015 jedoch noch in weiter Ferne lag und von niemandem in dieser Weise vorhergesehen wurde. Das unerwartet rasche Wachstum der Teilnehmerzahl von PEGIDA-Kundgebungen gegen Ende des Jahres 2014 bis zur Großveranstaltung im Januar 2015 vollzog sich mithin in einer Zeit, in der Flucht und Migration kein prominentes Thema in den Medien und dem öffentlichen Diskurs war. Dazu kam es erst später, im Herbst 2015, und es brachte PEGIDA nach einer Zeit des Niedergangs einen neuen Aufschwung (vgl. Berger et al. 2016). Aber die hohen Teilnehmerzahlen wie am 12. Januar 2015, als je nach Schätzung zwischen 17.000 und 25.000 Menschen zur Kundgebung kamen, wurden nicht mehr erreicht.

Bedeutet die gerade explosionsartige Ausweitung der Teilnehmerzahlen zwischen Oktober 2014 und Januar 2015, dass sie eine Folge gesellschaftlicher Veränderungen war, die sich längst vorher angebahnt hatten? War die Ausländerfeindlichkeit zuvor bereits massiv gestiegen, so dass eine Umsetzung in Protesthandeln geradezu erwartbar war? Oder hatten soziale und politische Verwerfungen eine Situation der Unzufriedenheit geschaffen, so dass es bloß eines äußeren Anlasses – wie des Aufrufs zur Teilnahme an der Kundgebung – bedurfte, um Massen für PEGIDA zu mobilisieren? Und sorgten womöglich die gleichen Bedingungen dafür, dass es PEGIDA wie keiner anderen sozialen Bewegung in der deutschen Nachkriegszeit gelang, sich längerfristig zu etablieren, über einen Zeitraum von inzwischen sechs Jahren und dies mit nahezu wöchentlichen Kundgebungen?

Dass soziale Desintegrationsprozesse zum Anstieg von Fremdenfeindlichkeit und Rechtspopulismus führen, ist von einer Reihe von Autoren – in prononcierter Weise von Vertretern der Theorie „Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ – vorgebracht worden (Heitmeyer 2018). Dass der Anstieg des Rechtspopulismus in jüngerer Zeit, auch wenn er seinen Fokus auf Fremde und Migranten legt, nicht im Zustrom von Flüchtlingen und Migranten des Jahres 2015/16 seine Ursache hat, sondern sich auf längerfristige soziale und politische Erosionsprozesse gründet – der Anti-Flüchtlings-Protest lediglich ein Oberflächenphänomen darstellt –, ist ebenso von anderen Autoren mit

der Bundestagswahl 2017 mit 8,7 % auf 20,5 % in der Stadtratswahl 2019. Damit wurden Bündnis 90/Die Grünen im Stadtparlament 2019 die stärkste Partei (gefolgt von der CDU mit 18,3 %).

etwas anderen Akzenten und Begründungen behauptet worden (u.a. Koppetsch 2019a).

In beiden Varianten ist der fremden- und islamfeindliche Protest Ausdruck längerfristiger Veränderungen, die nicht per se mit dem Thema der Migration zu tun haben, sondern darin lediglich einen Ausdruck finden. Aber auch wenn von den Autoren fremdenfeindliche Einstellungen gewöhnlich mit den längerfristigen Erosionsprozessen in Verbindung gebracht werden – zwingend notwendig ist dieser Konnex nicht. Man könnte ebenso gut argumentieren, dass die Änderungen in den „Tiefenschichten“ der Gesellschaft (Koppetsch 2019b) erst bei gegebenen Umständen aktiviert werden und sich in Form migrationsbezogener Fremdenfeindlichkeit dann auskristallisierten.

Dass die Ostdeutschen Ausländern und dem Islam gegenüber kritischer bis feindseliger eingestellt sind als die Westdeutschen, daran lassen repräsentative Bevölkerungsbefragungen keinen Zweifel (vgl. u.a. Decker et al. 2015, Zick et al. 2015, Reuband 2017a, Pokorny 2020). Es gibt auch keinen Zweifel daran, dass ausländerfeindliche Anschläge – gemessen an der Bevölkerungszahl – in den neuen Bundesländern überproportional häufig stattgefunden haben (Benecke und Strasheim 2016, Backes 2020). Umso plausibler musste es vielen Betrachtern erscheinen, dass die fremden- und islamfeindliche Protestbewegung PEGIDA in den neuen Bundesländern entstand und dort einen breiten Rückhalt fand, während sie in den alten Bundesländern zu keinen vergleichbaren Erfolgen kam. PEGIDA wurde folglich zu einem ostdeutschen Phänomen deklariert und die Ursachen in ostdeutschen Befindlichkeiten gesucht.

Dass PEGIDA in Sachsen entstand und reüssierte, gab zunehmend aber auch Interpretationen Auftrieb, die sächsische Mentalitäten zur Ursache erklärten (u.a. Lühmann 2014). Manche Autoren scheuten dabei auch nicht vor einer platten „Völkerpsychologie“ zurück, als sie geschichtliche Ereignisse und Kontinuitäten zu einer prägenden Determinante sächsischer Mentalität erhoben. Doch dieser Fokus auf Sachsen als Ganzes war nicht von Dauer. Weil Dresden der Ort blieb, an dem die massenhaften Demonstrationen stattfanden, während ähnliche Bemühungen in Leipzig zu keinem vergleichbaren Ergebnis führten, verengte sich recht bald der Blick auf Dresden. Und so wurde die Stadt im öffentlichen Diskurs recht bald zur „Hauptstadt des Rassismus“, zum Ort, wo „Menschenfeindlichkeit normal ist“.⁶

⁶ Dresden titulierte als „Hauptstadt des Rassismus“ in einer Anmoderation der ZDF-Heute-Sendung vom 18.04.2016; „Wo Menschenfeindlichkeit normal ist – Rassismus setzt sich in

Warum PEGIDA gerade in Dresden entstand und sich so breit zu etablieren vermochte, dafür wurden die unterschiedlichsten Erklärungen vorgebracht. Sie reichen vom fehlenden Empfang des Westfernsehens zu DDR-Zeiten über eine Sättigung des Dresdner Bürgertums bis zu einem ausgeprägten Konservatismus, wie er sich in den kontinuierlichen Wahlerfolgen der CDU auf kommunaler Ebene niedergeschlagen hätte.⁷ Für viele Beobachter ist weit verbreitete Fremdenfeindlichkeit ohnehin seit langem ein Merkmal der Dresdner (vgl. u.a. Lucke 2015: 5). Doch stimmt es, dass die Dresdner in dieser Hinsicht eine Sonderstellung einnehmen? Lassen sich die Entstehung von PEGIDA und die Erfolge der Massenmobilisierung auf Dresdner Eigenheiten zurückführen?

Um diese Frage zu klären, bedarf es einer detaillierten Sichtung empirischer Befunde, die Aussagen über die Einstellungen zu Ausländern ermöglichen sowie über soziales Deprivationserleben und Verunsicherung. Zu diesem Zweck greifen wir auf eine Serie von uns durchgeführter Bevölkerungsumfragen zurück, die repräsentative Aussagen über die Dresdner Bevölkerung erlauben und sich über einen nahezu 20-jährigen Zeitraum erstrecken.⁸ Die erste Erhebung fand 1995 statt, die letzte im Mai-Juli 2014, kurz bevor PEGIDA sich bildete und im Oktober die erste Kundgebung abhielt. Die Umfragen zeichnen sich – ähnlich dem ALLBUS – durch eine Mischung konstanter und variierender Fragestellungen aus. Fragen zum Ethnozentrismus gehören standardmäßig dazu. Ergänzend ziehen wir mehrere, zum Teil zeitgleich von uns durchgeführte Erhebungen aus ost- und westdeutschen Städten heran. Sie bedienen sich des gleichen methodischen Zugangs und identischer Frageformulierungen, so dass es möglich wird, Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Dresden und anderen ost- und westdeutschen Städten zu ermitteln.

In einem ersten Schritt der Analyse geht es – nach einer Diskussion der Indikatoren – um die Frage, wie sich in Dresden die Einstellungen zu Ausländern und

Asylbewerbern seit Mitte der 1990er Jahre verändert haben: Gibt es einen Anstieg ethnozentrischer Ressentiments, welcher die Entstehung von PEGIDA im Herbst 2014 und die weitere Entwicklung erklären könnte? In einem zweiten Schritt wird der Frage städtischer Spezifika nachzugehen sein: Sind ethnozentrische Ressentiments in überproportionalem Maße in Dresden verbreitet im Vergleich zu anderen Städten? In einem dritten Schritt geht es um Fragen politischer Entfremdung sowie um „Law and Order“-Orientierungen, in einem vierten um Lebensbedingungen und Deprivationserfahrungen. Und in einem fünften Schritt soll geprüft werden, inwieweit Veränderungen im öffentlichen Diskurs den Islam als Bedrohung in den Fokus der Aufmerksamkeit rückten.

2. Methodisches Vorgehen

Basis der Analysen sind Umfragen, welche die Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit, 18 Jahre und älter, als Grundlage haben und sich auf eine Randomstichprobe aus dem Einwohnermelderegister der Stadt stützen.⁹ Die Themen, die in 11-seitigen Fragebögen jeweils angesprochen wurden, waren breit gestreut, sie bezogen sich u.a. auf Lebensbedingungen, Einstellungen zu sozialen und politischen Themen sowie das Sicherheitserleben. Die Fragen zu Ausländern bildeten jeweils nur einen kleinen Teil innerhalb des Fragekatalogs. Eine einseitige, thematisch bedingte Rekrutierung zugunsten derer, die sich für das Ausländerthema besonders stark interessieren, für oder gegen Ausländer eingestellt sind, kann deshalb ausgeschlossen werden.¹⁰

Durchgeführt wurden die Erhebungen postalisch. Anders als oftmals in der Literatur dargestellt, sind postalische Befragungen anderen Befragungsverfahren nicht unterlegen. Im Gegenteil, wenn sie richtig durchgeführt werden, erreichen sie gewöhnlich höhe-

Dresden fest“, so die Überschrift eines dpa-Beitrags, in ntv-online, 03.05.2016.

⁷ Vgl. u.a.: <https://www.berliner-zeitung.de/kolumne-zur-fremden-angst-in-dresden-pegida-eine-alte-dresdner-eigenheit-li.6224>; http://www.focus.de/politik/deutschland/tal-der-ahnungslosen-historiker-fehlendes-westfernsehen-grund-fuer-PEGIDA-zulauf_id_4412465.html; letzter Zugriff 13.10.2020.

⁸ Es handelt sich um Umfragen, die von uns zunächst vom Institut für Soziologie der TU Dresden aus durchgeführt wurden bzw. später vom Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (mit einem gemeinsamen Briefkopf von Universität Düsseldorf und TU Dresden als Kooperationsprojekt). Der Rückversand des Fragebogens erfolgte im letzteren Fall an die Universität Düsseldorf.

⁹ Eine Ausnahme bildet die Erhebung von 1998. Sie stützt sich zu 60 % auf die Befragten unserer Panelstudie und zu 40 % auf Personen, die mittels Randomstichprobe aus dem seinerzeit gerade veröffentlichten (und daher aktuellen) Adressbuch der Stadt gezogen wurde. Die Zahl derer, die sich gegen einen Eintrag ausgesprochen hatten, war zu dieser Zeit minimal und ist als vernachlässigbar anzusehen.

¹⁰ Die Statements waren im Mittelteil des Fragebogens im Kontext von Einstellungen zu unterschiedlichen Themen platziert. Gemessen an den Statements oder Fragen, die im 11-seitigen Fragebogen gestellt wurden, handelt es sich um einen nahezu vernachlässigbaren Anteil. In der Erhebung von 2014, in welcher der Umfang zum Ethnozentrismus etwas größer war als sonst (weil – wie schon 1998 – die Bewertung von Völkern/Gruppen erfragt wurde), umfassten die Statements/Fragen zum Ethnozentrismus einen Anteil von 5,9 %. In den anderen Erhebungen lag der Anteil eher bei ca. 2 %.

re Ausschöpfungsquoten als dies heutzutage bei mündlichen face-to-face- und telefonischen Befragungen der Fall ist (vgl. Reuband 2015a). Methodisch haben sie den großen Vorteil, dass sozial erwünschte Antworttendenzen, die besonders beim Thema Ausländer erwartet werden können, minimiert sind. Und in der sozialen Zusammensetzung der Befragten im Vergleich zur amtlichen Bevölkerungsstatistik schneiden sie gegenüber den anderen Erhebungsverfahren keineswegs schlechter, sondern oft sogar besser ab.

Bei der Durchführung der postalischen Erhebungen orientierten wir uns an der „Total Design Methode“ von Don Dillman und an deutschen Erfahrungen (vgl. Reuband 2014). Dies beinhaltet personalisierte Anschreiben, portofreie Rückumschläge und bis zu drei Erinnerungskationen mit erneuter Zusendung des Fragebogens an Personen, die noch nicht geantwortet hatten. Die Teilnahmebereitschaft in den Erhebungen erwies sich – gemessen an den damals wie heute üblichen Ausschöpfungsquoten in der Umfrageforschung – durchweg als überproportional hoch. Die Ausschöpfungsquoten liegen in Dresden zwischen 55 % und 70 %¹¹ Die Zahl der Befragten je nach Erhebung variiert zwischen rund 700 und 1.200 Personen. In den anderen Städten, die punktuell in den Vergleich eingehen, liegen die Ausschöpfungs-

quoten in der Regel um die 50 % bis 60 %.¹² Die Befragtenzahl ist dort in der Regel in etwa in der gleichen Größenordnung wie in Dresden.

Ergänzt wurden die Dresdner Querschnitterhebungen durch eine Panelstudie. Sie knüpft an Befragte der Erhebungen von 1995 und 1996 an und wurde in mehreren Wellen bis zum Jahr 2001 fortgeführt (dazu vgl. Reuband 1998, 2010a). Wir machen von ihr hier nur selektiv Gebrauch: indem wir für das Jahr 1997 – in dem bestimmte Fragen in der Querschnitterhebung nicht gestellt wurden, wohl aber in der Panelstudie – die Ergebnisse der Panelstudie in den Trendvergleich einbeziehen.¹³

Die ethnozentrischen Einstellungen wurden über mehrere Statements mit einer vierstufigen Antwortskala erfasst. Die hierbei verwendeten Antwortkategorien waren „Stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“. Die Statements bezogen sich zum einen auf Ausländer, zum anderen auf Asylbewerber. Im Fall der Ausländer lauteten sie „In Deutschland leben zu viele Ausländer“ sowie „Wenn es weniger Ausländer gäbe, würde es weniger Kriminalität geben.“ Die positiv formulierten Statements lauteten „Ich lebe gern in einer Stadt, in der Menschen aus verschiedenen Ländern leben“ sowie „Die in Deutschland lebenden Ausländer sind eine Bereicherung für die Kultur in Deutschland“. Im Fall der Asylbewerber lautete die Aussage „Die meisten Asylbewerber missbrauchen das Asylrecht“. Zusätzlich war im Kontext erfragter Sorgen auf einer fünfstufigen Skala (mit „teils/teils“ als mittlerem Wert) das Statement aufgeführt: „Ich mache mir Sorgen,

¹¹ Vgl. zum methodischen Vorgehen Reuband (1999, 2001). Die Ausschöpfungsquote ist bezogen auf die bereinigte Bruttostichprobe – bereinigt um die neutralen Ausfälle (unbekannt, verstorben, verzogen). Die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung wurde in den Erhebungen in zufriedenstellender Weise reproduziert. Ähnlich wie bei anderen Erhebungen – postalisch, face-to-face oder telefonisch – sind zwar die Jüngeren leicht unterrepräsentiert und die schlechter Gebildeten unterrepräsentiert. Die Unterschiede sind jedoch relativ gering, von nennenswerten Verzerrungen, welche die Ergebnisse beeinträchtigen, ist nicht auszugehen (umso mehr als der Zusammenhang zwischen sozialen Merkmalen und Einstellungen meist relativ schwach ist). In der Dresdner Erhebung von 2014 sind 36 % der Befragten 60 Jahre und älter, in der Bevölkerung Dresdens 32 %. In der Umfrage sind 54 % weiblich, in der Bevölkerung Dresdens 51 % (Landeshauptstadt Dresden 2013: 11; eigene Berechnungen). 12 % der Befragten mit deutscher Staatsangehörigkeit verfügen über eine Volkshochschulbildung, im Mikrozensus liegt der Anteil bei 19 %. 32 % haben die mittlere Reife, im Mikrozensus 36 %. Und 56 % haben Fachhochschul- oder Hochschulreife, im Mikrozensus sind es 45 %. (Quelle: Mitteilung des Statistischen Landesamts Sachsen. Siehe auch: Bevölkerung nach Schulabschluss und Berufsabschluss; URL: dresden.de; Mikrozensus; Zugriff 16.09.2020; eigene Berechnungen). Würde man die Umfragen in der Kombination Geschlecht/Alter/Bildung gewichten, würde sich – so der Befund verschiedener Analysen – in der Verteilung der ethnozentrischen Einstellungen praktisch nichts ändern. Die entsprechenden Werte würden maximal um 2-3 Prozentpunkte steigen. Wir verwenden daher hier jeweils die ungewichteten Datensätze.

¹² Eine Ausnahme bildet die Umfrage in Hamburg aus dem Jahr 2011, bei der die Ausschöpfungsquote lediglich bei 44 % lag. Dies dürfte, wie die Analyse einer früheren Hamburger Befragung (mit noch etwas geringerer Quote) erbrachte, jedoch keine nennenswerten Konsequenzen für die Ergebnisse haben (vgl. Reuband 2011). Die Erhebungen in den anderen Städten unterlagen dem gleichen methodischen Vorgehen wie in Dresden: Einwohnermeldeamtsstichprobe von Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft 18 Jahre und älter, postalische Befragung mit 11-seitigem Fragebogen, Erinnerungsaktionen. Die Erhebungen gingen von der Universität Düsseldorf aus.

¹³ Man kann davon ausgehen, dass die Angaben für Querschnitts-Aussagen nicht dadurch beeinträchtigt sind, dass sie einer Panelstudie entstammen. Dafür spricht ein Vergleich von Fragen, die sowohl in der Bevölkerungsumfrage als auch in der Panelerhebung gestellt wurden. Der größere Teil des Panels wurde über die Umfrage von 1996 rekrutiert, der kleinere über die Umfrage von 1995. Aus welcher Erhebung die Befragten ursprünglich stammten, hat auf die Verteilung der ethnozentrischen Einstellungen, die hier interessieren, keinen Einfluss.

dass immer mehr Asylanten nach Dresden kommen.“¹⁴

Die Verwendung des Begriffs „Ausländer“ in unserer Umfrage entspricht der üblichen Praxis auch in anderen Umfragen. Es handelt sich um eine globale Kategorisierung, bei der unterschiedliche Herkunftsländer denkbar sind. Nicht jedes Herkunftsland dürfte von den Befragten mit dem Begriff assoziiert werden, Amerikaner oder Japaner werden bei diesen Fragen sicherlich seltener spontan zu den Ausländern gerechnet als etwa Türken oder Nordafrikaner.¹⁵ Zudem dürfte nicht jeder, der die Begrifflichkeit verwendet, ausschließlich an Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft denken. Personen mit Migrationshintergrund, die rein äußerlich als solche erkennbar sind, dürften oft ebenfalls dazu gezählt werden. Gleichwohl: Dass die Antworten auf Fragen, die sich des Begriffs „Ausländer“ bedienen, sich zur Ermittlung ethnozentrischer Orientierungen eignen, daran besteht kein Zweifel. Die Statements liegen gemäß Faktorenanalyse alle auf der gleichen Dimension. Überführt man sie in eine Skala, weist diese eine hohe Reliabilität auf.¹⁶

3. Ethnozentrismus als Kontinuum

In der öffentlichen Diskussion hat sich der Begriff der „Ausländerfeindlichkeit“ eingebürgert, wenn es um abwertende Aussagen über Ausländer und Migranten geht. Genau genommen aber muss man von einem Kontinuum des Ethnozentrismus ausgehen, das von positiven, neutralen oder indifferenten Orientierungen über milde Formen von Kritik oder Ablehnung bis zu ausländerfeindlichen und rassistischen Einstellungen reicht. Die Beziehung ist komplexer Natur. Wer generell ausländerfeindlich ist, wird auch die milder formulierten Aussagen beja-

hen. Er wird sie bejahen, weil sie mit seinen Überzeugungen übereinstimmen und ihm eine Rechtfertigung liefern. Doch es gilt nicht zwangsläufig ebenso die umgekehrte Beziehung: wer die milderen Aussagen bejaht, muss nicht ausländerfeindlich sein oder gar rassistische Meinungen vertreten. Schließlich haben manche der Aussagen, wie sie sich hier auch in den vorgelegten Statements wiederfinden, durchaus einen gewissen Realitätsbezug und spiegeln nicht per se zwangsläufig bloße Fehlwahrnehmungen und Vorurteile wider. So sind Ausländer in der Kriminalstatistik tatsächlich überrepräsentiert (Bundeskriminalamt 2014), und nur ein Teil der Asylbewerber wird als solcher anerkannt (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017: 11). Selbst die Aussage, es gäbe zu viele Ausländer in Deutschland, könnte aus Sicht mancher Befragter mit realen Bezügen verbunden sein und muss nicht notwendigerweise eine Ablehnung von Ausländern per se bedeuten.¹⁷

Wie sehr es verfehlt wäre, aus der Bejahung einzelner Negativaussagen eine generalisierte Ausländerfeindlichkeit abzuleiten, wird deutlich, wenn man die Statements mit Positivaussage in der Betrachtung heranzieht, wie „Ich lebe gern in einer Stadt, in der Menschen aus unterschiedlichen Ländern leben“ oder „Die in Deutschland lebenden Ausländer sind eine Bereicherung für die Kultur in Deutschland“. Diese Aussagen werden von einer Mehrheit der Befragten bejaht. Sie werden selbst von denen zum Teil bejaht, die allen drei Negativ-Statements – zu viele

¹⁴ Der Begriff „Asylanten“ war zu der Zeit, als erstmals die Frage eingesetzt wurde, in der Öffentlichkeit im Allgemeinen mit dem (heutzutage eher als neutral empfundenen) Begriff „Asylbewerber“ identisch. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die Frageformulierungen in den späteren Erhebungen beibehalten.

¹⁵ Korreliert man das Statement „Ich bin stolz Deutscher zu sein“ mit der Bewertung unterschiedlicher Völker, so zeigt sich in einer Düsseldorfer Erhebung von uns, dass die Japaner deutlich aus dem Raster herausfallen, sie gar auf der Sympathieskala überproportional von denen genannt werden, die stolz auf die eigene deutsche Zugehörigkeit sind (Reuband 2007).

¹⁶ Würde man die drei am häufigsten, regelmäßig erhobenen Statements („zu viele Ausländer“, „Ausländerkriminalität“, „Asylmissbrauch“) zu einer Skala zusammenfassen, käme man in der Erhebung von 2014 auf ein Cronbachs Alpha von .881. Würde man weitere Indikatoren einbeziehen („Sorgen um Asylantenzuzug“, „Gern leben in einer Stadt mit Ausländern“), käme man auf einen Wert von .898.

¹⁷ So kann jemand z.B. der Ansicht sein, dass in Deutschland zu viele Ausländer leben – nicht, weil er Ausländer per se ablehnt, sondern weil er einer Fehlwahrnehmung der Größenzahlen unterliegt. Oder weil er die Schwellenwerte für „viele“ niedriger setzt als größere Teile der Bevölkerung. Oder weil er die gegenwärtigen Entwicklungen in die Zukunft hin extrapoliert. Dabei muss auch nicht mal eine Rolle spielen, dass in der eigenen Stadt oder Gemeinde die Zahlen geradezu vernachlässigbar niedrig liegen (wie in Ostdeutschland), der Fokus mag vielmehr primär auf Deutschland als Ganzes und die Gesamtentwicklung dort ausgerichtet sein (oder bestimmt sein durch den Blick auf urbane Ballungsgebiete mit hohem Ausländeranteil, die als Abbild zukünftiger Entwicklungen verstanden werden). Desgleichen muss jemand, der die Aussage ablehnt, die Ausländer seien eine Bereicherung für die Kultur in Deutschland, nicht notwendigerweise ausländerfeindlich sein. Für ihn kommt es u.U. darauf an, aus welcher Gesellschaft die Ausländer kommen. So mag er die Aussage ablehnen angesichts der Tatsache, dass die Mehrheit der Migranten aus einem islamischen Kulturkreis stammt, überproportional über ein niedriges Bildungsniveau verfügt und teilweise andere Werte vertritt (z.B. bezüglich der Rolle der Frau). Für einen Mittelschichtangehörigen, der in Kontakt mit Ausländern oder Migranten mit höherem Bildungsstatus kommt, dürfte sich die Situation gänzlich anders darstellen als für Personen aus unteren sozialen Schichten, die mit Migranten auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren.

Ausländer, Kriminalität durch Ausländer und Asylmissbrauch – „voll und ganz“ oder „eher“ zustimmen.¹⁸

Dass der Anteil derer, die angeben, gern in einer Stadt mit Menschen aus unterschiedlichen Ländern zu leben, so hoch ausfällt und selbst bei denen einen gewissen Stellenwert hat, die gegenüber Ausländern eine höchst ablehnende Position einnehmen, muss wie ein Widerspruch erscheinen. Dies muss es aus Sicht der Befragten jedoch nicht sein (von möglichen Akquieszenzeffekten bei der Beantwortung mal abgesehen).¹⁹ Es könnte damit zusammenhängen, dass bei der Frage nach dem Leben in der Stadt mit Menschen aus unterschiedlichen Ländern an einen breiteren Kreis von Ausländern gedacht wird oder auch an spezifische Eigenschaften, die man bei manchen Ausländern oder Migrant*innen wertschätzt und als Bereicherung empfindet. Die negativen Eigenschaften,

die unter Umständen ebenfalls zugeschrieben werden, geraten dadurch etwas in den Hintergrund.²⁰

Dass die Befragten, die alle drei Statements über Ausländer bejahen, nicht in generalisierter Weise Ausländern ablehnend gegenüberstehen, zeigt sich ferner, wenn man die „Ausländer“ in ihrer Herkunft konkretisiert und nach dem Grad der Sympathie einstuft. Dass keine der sechs vorgegebenen ethnischen Gruppen²¹ als unsympathisch deklariert wird, findet sich unter denen, die allen drei Negativaussagen zustimmen, im Jahr 2014 immerhin bei rund einem Drittel (36 %). Wer das eine oder andere Statement mit ethnozentrischen Bezügen bejaht, ist mithin nicht per se zwangsläufig auch ausländerfeindlich oder rassistisch gesonnen. Je mehr Statements mit ausländerfeindlichen Bezügen bejaht werden, desto eher ist freilich die Wahrscheinlichkeit eines hohen Maßes an ethnozentrischen Ressentiments gegeben.

Im Folgenden werden wir die genannten Indikatoren in erster Linie einzeln im zeitlichen und regionalen Vergleich betrachten. Damit folgen wir nicht nur der Praxis anderer Studien²², sondern tun es hier in erster Linie, um auch der Besonderheit der Struktur der Einstellungen gerecht zu werden. Dies ist umso mehr geraten, als von den Statements etwas unterschiedliche Akzente gesetzt werden.²³ Manche beziehen sich auf Ausländer, andere auf Asylbewerber. Manche weisen in hohem Maße eine bewertende Kompo-

¹⁸ In der Erhebung von 2014 sind es z.B. fast ein Drittel (31 %), die in dieser Gruppe dem Satz zustimmen, sie würden gern in einer Stadt mit Menschen aus anderen Ländern leben. In der Erhebung von 2000 sind 29 % in dieser Gruppe, die meinen, dass die Ausländer in Deutschland eine Bereicherung darstellen. Nimmt man in der Erhebung von 2014 diejenigen, die alle drei Negativstatements bejahen und gleichzeitig die Aussage ablehnen, sie würden gern in einer Stadt leben, in der Menschen aus verschiedenen Ländern leben („stimme eher nicht zu, stimme überhaupt nicht zu“), – sie könnte man am ehesten als generalisiert ausländerkritisch/-feindlich bezeichnen – kommt man für die Gesamtheit der Befragten auf einen Anteil von 20 % (im Jahr 2000 von 25 %). Würde man das Kriterium noch enger fassen und (in Kombination mit den drei Statements) nur diejenigen in die Berechnung einbeziehen, die dem Statement zu ethnisch-kulturellen Heterogenität in der Stadt „überhaupt nicht“ zustimmen, käme man 2014 auf einen harten Kern von 2 % (2000 von 5 %).

¹⁹ Akquieszenzeffekte, welche eine allgemeine Zustimmungstendenz zu den vorgelegten Statements beinhalten, gibt es in gewissem Umfang bei jeder Umfrage, die mit Statements arbeitet. Sie sind gewöhnlich bei Älteren und schlechter Gebildeten überproportional verbreitet (Krosnick et al. 2005: 42). Dies gilt auch für postalische Befragungen, obwohl dort der zeitliche Beantwortungsdruck geringer ist als bei face-to-face- oder telefonischen Befragungen (vgl. Reuband 2003). Und es gilt auch für die vorliegende Untersuchung: Während die Korrelation zwischen der Aussage, es gebe „zu viele Ausländer“, und der Aussage, man lebe „gern in einer Stadt, in der Menschen aus verschiedenen Ländern leben“, bei den Befragten mit Haupt-/Volksschulbildung $r = -.32$ beträgt, beläuft sie sich bei den Befragten mit mittlerer Reife auf $r = -.57$ und denen mit Abitur auf $r = -.62$. Bei den 18-29-jährigen liegt der Wert bei $r = -.70$, 30-44 $r = -.63$, 45-59 $r = -.64$ und 60 und älter $r = -.45$. Man sollte den Einfluss von Akquieszenzeffekten (die nicht nur eine methodische, sondern auch eine inhaltliche Komponente haben) auf das oben beschriebene Ergebnis freilich nicht überbewerten, es bleibt der Tatbestand unterschiedlicher Akzente in der Äußerung ethnozentrischer Einstellungen bestehen.

²⁰ So mag z.B. die Gastfreundschaft oder der familiäre Zusammenhalt von Türken geschätzt werden, nicht aber ein Traditionalismus, welcher oftmals die Rolle der Frauen betrifft. Je nach Frageakzent mag mal eher der eine Aspekt oder der andere die Assoziationen und die Beantwortung der Frage bestimmen.

²¹ Vorgegeben waren (neben den Sachsen, Mecklenburgern und Westdeutschen als Eigengruppen): Polen, Engländer, Russen, Griechen, Türken, Vietnamesen. Die Skala umfasste die Antwortkategorien „sehr sympathisch – sympathisch – teils, teils – unsympathisch – sehr unsympathisch“. Der Anteil derer, die alle drei Negativstatements zu Ausländern bejahen und mindestens eine der sechs Gruppen als unsympathisch („unsympathisch“, „sehr unsympathisch“) bezeichnen, liegt in der Gesamtheit der Befragten in der Umfrage von 2014 bei 17 %. Würde man das Kriterium enger fassen und mindestens bei der Hälfte der sechs Gruppen ein Negativurteil zugrunde legen, käme man gar nur auf einen Wert von 6 %.

²² In den meisten Fällen (z.B. Küpper et al. 2015: 30ff) werden in herausgehobener Weise die Aussagen auf der Basis einzelner Statements dargestellt und diskutiert. Wenn es zur Skaleneinbildung kommt, dann im Rahmen weiterer Analysen, bei denen Beziehungen zu anderen Merkmalen hergestellt werden.

²³ Wie sehr trotz Ladung auf einer Dimension zeitbedingt einzelne Items einem stärkeren Wandel unterliegen können als andere, zeigt sich u.a. am Beispiel des Anomieverlaufs in einer Hamburger Bevölkerungsumfrage zum Terroranschlag auf das New Yorker World Trade Center im Jahr 2001 (Reuband 2010a).

te auf, spiegeln Ressentiments in größere Maße wider, andere tun es weniger. Und bei manchen ist es denkbar, dass ein etwas anderes Spektrum von Ausländern in den Blick gerät als bei anderen.

Natürlich ist es denkbar, dass sich die Entwicklungen in unterschiedlichen Richtungen verlaufen und erst durch die Konstruktion einer Skala man eine Aussage über Mittelwertverschiebungen und Mittelwertunterschiede erlangen kann. Für uns bedeutsamer ist an dieser Stelle jedoch, wie sich die Verhältnisse auf der Ebene der einzelnen Indikatoren darstellen, welcher Eigendynamik sie unterliegen und wie sehr sie sich von Stadt zu Stadt unterscheiden. Je konsistenter der Zusammenhang auf der Ebene der jeweiligen Indikatoren, desto eher das Vertrauen, darin ein konsistentes Muster zu erfassen.

4. Ethnozentrismus im Langzeitvergleich

Wie haben sich die Einstellungen zu Ausländern im Zeitverlauf verändert, wie sehr gibt es in Dresden – wie mitunter vermutet – einen Anstieg ethnozentrischer Ressentiments, welcher der PEGIDA-Entstehung vorgelagert ist und sie erst verständlich macht? Für die Vermutung steigender Ressentiments gibt es keine Belege. Wie man *Tabelle 1* entnehmen kann, hat sich bei allen Fragen seit Mitte der 1990er der Anteil derer reduziert, die sich negativ über Ausländer und Asylbewerber äußern. Während Mitte der 1990er Jahre noch rund zwei Drittel (66 %) der Meinung waren, es gäbe zu viele Ausländer, waren es im Sommer 2014 weniger als die Hälfte (45%).²⁴ Ähnlich stark sank der Anteil derer, die meinen, es würde bei weniger Ausländern weniger Kriminalität geben, und bei denen, die an einen weit verbreiteten Asylmissbrauch glauben. Der Trend ist in seiner Langzeitentwicklung eindeutig. Zeitbedingte „Ausreißer“ wie im Jahr 2002, als vorübergehend der Ethnozentrismus anstieg, sind gleichwohl nicht ausgeschlossen.²⁵

²⁴ Mit einer ähnlichen Skala wurde die Aussage „Es leben zu viele Ausländer in Deutschland“ in der Bielefelder „Mitte Studie“ von 2014 erhoben. In dieser Erhebung stimmten dieser Aussage 37 % der Befragten zu (Küpper et al. 2015: 33). Dieser Wert liegt leicht unter dem vergleichbaren Satz in unserer Erhebung, was zum einen dem Einbezug der Westdeutschen in die Auswertung und zum anderen dem telefonischen Erhebungsmodus geschuldet sein dürfte (sozial erwünschte Antworten werden in Telefonumfragen im Vergleich zu postalischen Befragungen eher gegeben, vgl. Reuband 2002).

²⁵ Die Werte für 2002 liegen etwas über denen von 2000: Folge, so vermuten wir, eines vorübergehenden Anstiegs des Ethnozentrismus in Gefolge der Flutkatastrophe von 2001 (dazu vgl. Reuband 2021). Dass Katastrophen Xenophobie ansteigen lassen, darauf deuten vereinzelte US-Studien hin (vgl. Lee et al. 2020).

Fasst man die drei Statements (zu viele Ausländer, Ausländerkriminalität, Asylmissbrauch) zu einer Skala zusammen, in welcher die Zahl der zustimmenden Antworten erfasst ist (Zustimmung „voll und ganz“ oder „eher“), zeigt sich: während 1996 noch 48 % der Befragten allen drei Statements zustimmten, sind es 2014 nur noch 29 %.²⁶ Parallel dazu ist der Anteil derer gestiegen, die keinem der Statements zustimmen: von 18 % auf 38 %. An dem statistisch hochsignifikanten Trend würde sich auch dann nichts ändern, wenn man das volle Antwortspektrum nutzt und die Statements in all ihren vier möglichen Antwortoptionen in eine Skala überführt.

Tabelle 1: Einstellungen der Dresdner zu Ausländern und Asylbewerbern im Zeitverlauf (Zustimmung in %)

	1995	1996	1997	1998	2000	2002	2014
Zu viele Ausländer	-	65	68*	62	52	56	45
Ausländer-Kriminalität	-	67	64*	59	51	54	48
Gern in Stadt mit Ausländern	-	-	-	-	58	-	69
Bereicherung für Kultur	-	-	-	42	-	55	-
Asylmissbrauch	-	65	65*	61	58	54	43
Sorge um Asylantenzustrom	33	43	41	41	27	34	28

- nicht erhoben

Frageformulierungen: „Bitte geben Sie für jede der folgenden Aussagen an, wie sehr Sie ihnen zustimmen ... In Deutschland leben zu viele Ausländer – Wenn es weniger Ausländer gäbe, würde es weniger Kriminalität geben – Ich lebe gern in einer Stadt, in der Menschen aus verschiedenen Ländern leben – Die in Deutschland lebenden Ausländer sind eine Bereicherung für die Kultur in Deutschland – Die meisten Asylbewerber missbrauchen das deutsche Asylrecht“. Antwortkategorien: „stimme voll und ganz zu – stimme eher zu – zu stimme eher nicht zu – stimme überhaupt nicht zu“ [„stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“ in der Tabelle zusammengefasst]; „Was bereitet Ihnen zurzeit persönlich Sorgen? Was bedrückt Sie, wenn Sie an Ihre Zukunft denken? Ich mache mir Sorgen, dass ... immer mehr Asylanten nach Dresden kommen“ Antwortkategorien „sehr stark – stark- mittel – wenig – überhaupt nicht“. [„Sehr stark“ und „stark“ in der Tabelle zusammengefasst].

Basis: Postalische Erhebungen des Verfassers; Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit, 18 Jahre und älter.

**Panel*, basierend auf Befragten aus der Erhebung von 1995 (=25 % der Befragten) und von 1996 (=75 % der Befragten).

Zahl der Befragten 1995: 890; 1996: 1.297; 1997: 1.218/ *Panel*: 915; 1998: 1.212; 2000: 837; 2002: 1.080; 2014: 760.

²⁶ Würde man sich auf diejenigen beschränken, die den drei Statements „voll und ganz“ (und „eher“ auslassen) zustimmten, kommt man für 2014 auf einen Anteil von 20 %. Würde man zusätzlich den Anteil derer mit reinrechnen, welche die Aussage verneinen, sie würden gern in einer Stadt mit Menschen aus unterschiedlichen Ländern leben, würde der Anteil weiter sinken.

Dass die beschriebene Abnahme der Ausländerablehnung mit einer zunehmenden Aufgeschlossenheit für Fremde parallel geht, kann man daran erkennen, dass im Zeitverlauf mehr Menschen als früher dem Satz zustimmen „Ich lebe gern in einer Stadt, in den Menschen aus unterschiedlichen Ländern leben“: im Jahr 2000 waren es 58 %, im Jahr 2014, 69 %. Desgleichen ist zwischen 1998 und 2002 (neuere Daten stehen nicht zur Verfügung) der Anteil derer gestiegen, die meinen, dass die „in Deutschland lebenden Ausländer eine Bereicherung für die Kultur in Deutschland“ seien.

Dass die Einstellungen gegenüber Ausländern positiver geworden sind, ist kein Spezifikum der Dresdner. Ähnliche Entwicklungen haben sich in der gleichen Zeit generell Ost- wie in Westdeutschland ereignet (vgl. u.a. Decker et al. 2015, Winkler 2016: 205, Rainer et al. 2018: 105ff.). Auch die Abwehrhaltung gegenüber Zuwanderung hat abgenommen (Institut für Demoskopie 2014b).²⁷ Der Rückgang ethnozentrischer Vorbehalte zeigt sich ebenfalls in unseren Düsseldorfer Erhebungen (bei gleicher Operationalisierung wie in Dresden): während 1998 45 % der Befragten allen drei Statements zustimmten, waren es 2014 nur noch 25 %. Und parallel dazu stieg, ähnlich wie in Dresden, der Anteil derer, die keines der Statements bejahten: von 21 % auf 37 %.

Würde man das Statement, man lebe gern in einer Stadt mit Menschen aus verschiedenen Ländern, in die Berechnung miteinbeziehen (Ergebnisse dazu gibt es seit 2000), würde sich an dem Abwärtstrend ethnozentrischer Ressentiments in Dresden nichts ändern, der Anteil der Befragten mit dezidiert negativen Einstellungen gegenüber Ausländern würde in jüngerer Zeit einen noch geringeren Wert einnehmen.²⁸ Von besonderer Bedeutung ist zudem: Bis zum Sommer 2014 war die Frage des Ausländerzuzugs weder allgemein noch in Bezug auf Asylbewerber ein Thema, das die Menschen in Dresden besonders beunruhigte. Dies zeigt sich, wenn man im Rahmen einer offenen Frage²⁹ die wichtigsten Probleme in der Stadt ermittelt. Gerade mal 2 % nannten dar-

aufhin Ausländer als Problem, sei es im Zusammenhang mit Kriminalität, ihrer zahlenmäßigen Präsenz oder in anderen Konstellationen (die Nennung von Ausländerfeindlichkeit als Problem hier ausgeklammert). Weitaus gewichtiger waren aus Sicht der Bürger konkrete städtische Probleme: die Mieten und der Wohnungsmarkt, der Straßenzustand, der Verkehr etc. Die Dresdner äußern sich in dieser Hinsicht nicht viel anders als die Sachsen und die übrigen Bundesbürger. Auch für diese zählten zu dieser Zeit die Themen Ausländer/Integration/Flüchtlinge nicht zu den herausgehobenen Problemen. Dies änderte sich erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2014 und beschleunigte sich im Folgejahr (TNS Emnid 2014: 8, 2015: 7; Reuband 2017b: 113).

Bedeutet die abnehmende Tendenz, sich von Ausländern abzugrenzen, womöglich aber nur eine Veränderung des Konnotationsraums? Differenziert sich die Kategorisierung der „Ausländer“ – erfahren muslimisch geprägte ethnische Gruppen eine zunehmende Abwertung, während dies bei den übrigen Ausländern nicht geschieht? Hinweise dafür finden sich nicht. Im Gegenteil: So nimmt ebenfalls der Anteil derer leicht zu, welche die Gruppe der Türken als sympathisch einstufen, und parallel dazu sinkt der Anteil derer, die sie als unsympathisch bewerten. Während 1998 die Negativbewertung gegenüber der Positivbewertung noch leicht überwog (20 % Sympathie, 27 % keine Sympathie), halten sich die Negativ- und Positivurteile in der Erhebung von 2014 die Waage (24 % Sympathie, 23 % keine Sympathie). Die Mehrheit (53 %) antwortete, mit Einschränkungen, in Form eines „teils-teils“. Von einer Verschiebung ausländerfeindlicher Ressentiments auf muslimisch geprägte Ethnien kann nach diesen Befunden im Langzeitvergleich³⁰ nicht die Rede sein, die Trends

²⁷ Auch im Hinblick auf die Asylbewerberzahlen äußern sich die Befragten im Dezember 2014 entspannter als in den 1990er Jahren. Damals waren 37 % der Befragten grundsätzlich bereit, eine Bürgerinitiative gegen die Einrichtung eines Asylbewerberheims mit ihrer Unterschrift zu unterstützen, eine Umfrage von 2014 weist diesen Anteil nur noch mit 24 % aus (Institut für Demoskopie 2014b).

²⁸ In Dresden würde der Anteil derer, die bei allen vier Statements ethnozentrische Einstellungen äußern („voll und ganz“ oder „eher“ ihnen zustimmen), auf 20 % schrumpfen.

²⁹ „Was sind Ihrer Meinung nach zurzeit die größten Probleme in Dresden?“

³⁰ Der Vergleich stützt sich auf Erhebungen, die in größerem zeitlichen Abstand durchgeführt wurden. Die zwischenzeitlichen Entwicklungen sind unbekannt. Theoretisch denkbar wäre, dass sich längerfristig ein Aufwärtstrend in der Sympathiezuschreibung ereignet hat, der jedoch (unmittelbar) vor 2014 wieder einem Rückgang gewichen ist. Auf den ersten Blick scheint es, als würde die Leipziger „Mitte“-Studie für die Bundesrepublik zwischen den Jahren 2011 und 2014 einen solchen Trend – zumindest auf der Ebene globaler Muslim-Zuschreibung – belegen (vgl. Decker et al. 2016: 49). Zu vermuten ist jedoch, dass die dort beschriebene Entwicklung primär methodische Ursachen hat: Bis 2011 wurden die Befragungen (der Bielefelder Gruppe), die den ersten Teil der zitierten Zeitreihe bilden, telefonisch durchgeführt. Ab 2014 übernahm die Leipziger Gruppe die Fragen im Rahmen der eigenen „Mitte“-Erhebungen. Diese stützen sich auf face-to-face-Befragungen mit schriftlichem Befragungsteil. Damit wird im Allgemeinen die Offenheit im Interview erhöht und gegenüber der telefonischen Befragung die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass sozial erwünschte Antworten gegeben

ähneln einander. Alles zusammen genommen kann man auf der Basis der Aussagen zu „Ausländern“ und „Asylbewerberberbern“ also konstatieren: Die Entstehung von PEGIDA kann nicht auf einen schleichenden Anstieg ausländerkritischer oder -feindlicher Einstellungen in der Dresdner Bevölkerung zurückgeführt werden. Im Gegenteil: PEGIDA entstand in einer Zeit, in der ethnozentrische, negativ gefärbte Einstellungen ein besonders niedriges Niveau erreicht hatten.

5. Dresden im Städtevergleich

Mag es auch keine Zunahme des Ethnozentrismus und der Xenophobie in der Dresdner Bevölkerung vor der PEGIDA-Entstehung gegeben haben, so fragt sich doch, ob es möglicherweise dieser Zunahme gar nicht bedurfte: weil in Dresden ohnehin ausländerfeindliche Einstellungen derart weit verbreitet waren, dass PEGIDA ohne Schwierigkeiten daran anknüpfen konnte. In der Diskussion um lokale Besonderheiten ist immer wieder auf die andersgeartete Entwicklung in anderen Städten hingewiesen und hervorgehoben worden, dass es nirgendwo zu einer vergleichbaren Entwicklung des Protests kam wie in Dresden. In manchen Städten, wie Düsseldorf, gab es zu Beginn der PEGIDA-Proteste zwar auch entsprechende Bemühungen zur Abhaltung ähnlicher Kundgebungen, aber diese verblassten bald. Die Teilnehmerzahlen blieben zu gering und regelmäßige Kundgebungen konnten sich nicht durchsetzen. Desgleichen fanden auch in der sächsischen Nachbarstadt Leipzig die Versuche, PEGIDA lokal zu etablieren („LEGIDA“), nicht die Resonanz, die man von Dresden her gewohnt war.

werden. Ob sich die Einstellungen gegenüber Muslimen zwischen 2011 und 2014 derart stark verschlechtert haben, wie in der Tabelle ausgewiesen, ist daher höchst fraglich. Wie sehr der Methodeneffekt erhebliche Konsequenzen hat, zeigt sich u.a. in einer Zeitreihe der Bielefelder Forschungsgruppe: Hier findet sich ein geradezu abrupter Absturz in der Verbreitung rechtspopulistischer Einstellungen zwischen 2012 und 2014. Es ist die gleiche Zeit, in welcher der Befragungsmodus wechselt: von face-to-face mit schriftlichem Befragungsteil (=Übernahme der Befunde der Leipziger Forschungsgruppe) zu Telefon (=Bielefelder Forschungsgruppe, vgl. Zick und Klein 2014, Tab. auf S. 44). Ein vergleichbar starker Effekt lässt sich der Fortschreibung der Leipziger „Mitte“-Studien in der gleichen Zeit nicht entnehmen (vgl. Decker et al. 2016). Zum Teil dramatische Diskrepanzen lassen sich beim Vergleich auf der Ebene einzelner Statements konstatieren. Der Aussage „Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in einem gefährlichen Maße überfremdet“ z.B. stimmten im Jahr 2016 in der (telefonischen) „Mitte“-Studie der Bielefelder Forschungsgruppe 31 % der Bundesbürger „voll und ganz“/„überwiegend“/„teils-teils“ zu (vgl. Zick et al. 2016: Tab. S. 125), in der Leipziger „Mitte“-Studie waren es mit 62 % doppelt (!) so viele (vgl. Decker et al. 2016: Tab. S. 31).

Begründet dies aber eine Sonderstellung Dresdens in Fragen des Ethnozentrismus? Schlägt sich in dem Unterschied zwischen Dresden und Leipzig nieder – wie manche Autoren meinen –, dass Dresden zu DDR-Zeiten im „Tal der Ahnungslosen“ lag, man das Westfernsehen in der Regel nicht empfangen konnte, es daher an Weltläufigkeit fehlte? Und schlägt sich darin womöglich nieder, dass Leipzig zu DDR-Zeiten eine Messemetropole war, wo sich Menschen aus unterschiedlichen Ländern einfanden und die Bevölkerung an „Fremde“ gewöhnt war? Wäre dies der Fall, müsste es beim Vergleich der beiden sächsischen Großstädte Unterschiede im Ethnozentrismus geben. Und sie müssten besonders stark in der Frühphase der Wiedervereinigung sein – eine Zeit, in der die früheren Prägungen noch stärker nachwirkten als heute.

Tabelle 2: Einstellungen zu Ausländern und Asylbewerber im Städtevergleich und Jahren (Zustimmung in %)

	Zu viele Ausländer	Ausländer Kriminalität	Asylmissbrauch	Gern in Stadt mit Ausländern	Sorge Asylantenzustrom
1996					
Dresden	65	67	65	-	43
Leipzig	69	69	67	-	51
Chemnitz	70	68	66	-	47
2002					
Dresden	56	54	54	-	34
Düsseldorf ¹⁾	57	53	52	-	-
Hamburg	59	58	59	-	47
Kiel	58	50	52	-	35
Stuttgart	58	49	53	-	37
München	54	50	51	-	37
2014					
Dresden	45	48	43	69	28
Düsseldorf	46	43	39	83	-
Hamburg ²⁾	52	51	45	75	34

¹⁾ Erhebungsjahre 2000 und 2004 zusammengefasst

²⁾ Erhoben 2011

- nicht erhoben

Frageformulierungen wie Tabelle 1

Basis: Postalische Erhebungen des Verfassers; Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit, 18 Jahre und älter.

Zahl der Befragten – 1996: Dresden: 1.297, Leipzig: 1.204, Chemnitz: 1.259.

– *2002:* Hamburg: 951, Kiel: 944, Stuttgart: 907, München: 949; Düsseldorf: 2.159.

– *2014:* Dresden: 760, Düsseldorf: 1.247, Hamburg: 695.

Für Mitte der 1990er Jahre stehen uns aus repräsentativen Umfragen Befunde für Dresden, Leipzig und Chemnitz zur Verfügung. Sie ergeben – wie man *Tabelle 2* entnehmen kann – keine Hinweise dafür, dass in Dresden zu dieser Zeit Ausländer negativer bewertet wurden als in Leipzig oder Chemnitz. Es trifft eher das Gegenteil zu. So meinten 65 % der Dresdner, es gebe zu viele Ausländer in Deutschland, in Leipzig waren es 69 % und in Chemnitz 70 %. Im Jahr 2002 haben wir die Fragen im Rah-

men eines Städtevergleichs wiederholt – mit dem Unterschied, dass diesmal nicht sächsische Städte, sondern Landeshauptstädte westdeutscher Bundesländer in den Vergleich eingingen: Hamburg, Kiel, Stuttgart und München. Zusätzlich können wir von Düsseldorf Bevölkerungsumfragen Gebrauch machen. Deren Erhebungsjahr ist zwar nicht mit dem der anderen Städte völlig deckungsgleich, man kann jedoch – indem zwei Erhebungen zusammengefasst werden – einen Näherungswert bestimmen.

Wie man der Tabelle entnehmen kann, ergibt sich bei diesem Vergleich einmal mehr kein Hinweis auf einen in Dresden stärker verbreiteten Ethnozentrismus. Dass es zu viele Ausländer gäbe, meinten in Dresden 56 % der Befragten, in Düsseldorf 57 %, in Hamburg, Kiel und Stuttgart zwischen 58 und 59 %. Nur in München wurde der Wert mit 54 % leicht unterschritten. Für die jüngere Zeit, für das Jahr 2014, stehen Vergleichsdaten für Düsseldorf zur Verfügung, für das Jahr 2011 darüber hinaus für Hamburg. Die Sonderstellung Dresdens wird einmal mehr in Frage gestellt. Die Ansicht, es gäbe zu viele Ausländer, wird in nahezu gleichem Umfang in Dresden und Düsseldorf geteilt. Und im Fall der anderen Statements sind die Unterschiede zu Düsseldorf relativ gering: die Dresdner erweisen sich als etwas – aber nicht grundsätzlich – kritischer. Im Vergleich zu den Hamburgern äußern sich die Dresdner gar weniger abwertend.³¹

Lediglich beim Statement, man lebe gern in einer Stadt, in der viele Ausländer leben, treten etwas größere Differenzen hervor und weisen Dresden als eine Stadt aus, in der die Aufgeschlossenheit der Bürger etwas geringer ausgeprägt ist. Der Unterschied ist freilich nicht sehr groß, beläuft sich auf wenige Prozentpunkte – wie beim Vergleich von Dresden und Hamburg ersichtlich –, so dass man ihnen letztlich kein allzu großes Gewicht einräumen sollte. Was man aus den Differenzen allenfalls ableiten kann, ist, dass es in der Emphase der Aufgeschlossenheit für andere Kulturen gewisse Differenzen gibt, nicht aber in der Frage der Negativurteile über Ausländer an sich.

³¹ Bildet man eine Skala aus den drei Statements, kommt man für diejenigen, die drei der Statements „voll und ganz“ oder „eher“ bejahen, in Dresden auf einen Anteil von 29 %, in Düsseldorf von 25 % und Hamburg von 32 %. Der Anteil derer, die keines der Statements bejahen, liegt in Dresden bei 38 %, Düsseldorf bei 40 % und Hamburg bei 33 %.

6. Gruppenspezifische Vergleiche zwischen den Städten

Nun könnte man meinen, dass Vergleiche auf der Ebene der Gesamtbevölkerung die Realität etwas verwischen und die maßgeblichen Unterschiede zwischen den Städten eher auf der Ebene einzelner soziodemographischer Subgruppen liegen. Die Tatsache, dass unter den PEGIDA-Teilnehmern Männer und besser Gebildete im Vergleich zur Bevölkerung überrepräsentiert sind (Geiges et al. 2015, Vorländer et al. 2016, Patzelt und Klose 2016, Reuband 2016a), könnte man als einen Hinweis dafür werten. In der Tat haben mehrere Autoren angesichts der Überrepräsentation der besser Gebildeten und der Mittelschichten die PEGIDA-Proteste als typisches Zeichen für die Verunsicherung der Mittelschicht interpretiert, als Symptom für die Anfälligkeit der Mittelschicht für Rechtspopulismus in Zeiten der Modernisierung und neoliberaler Krisen (vgl. u.a. Kiess 2015: 207, Nachtwey 2015: 85). Sind es also in erster Linie die Männer und die Angehörigen aus den Mittelschichten, die sich von den Bürgern westdeutscher Großstädte unterscheiden?

Tabelle 3: Einstellung zu Ausländern und Asylbewerbern in Dresden, Düsseldorf (2014) und Hamburg (2011) nach sozialen Merkmalen (in %)

	Zu viele Ausländer			Ausländer Kriminalität			Asylmissbrauch			Gern in Stadt mit Ausländern		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Geschlecht												
Mann	46	45	51	50	45	54	46	40	47	65	83	79
Frau	43	47	53	46	41	49	41	38	44	72	83	72
Alter												
18-29	38	45	47	34	41	47	36	40	37	73	85	80
30-44	35	36	38	41	30	39	35	27	36	76	88	83
45-59	38	45	50	45	39	45	41	35	41	70	85	75
60+	57	54	67	61	55	70	52	49	62	62	77	64
Bildung												
VS	70	67	80	71	55	67	60	60	71	51	69	54
RS	56	58	67	58	56	58	56	47	60	59	78	68
FHS	48	44	42	54	44	47	48	36	29	71	90	88
ABI	27	25	30	34	27	40	28	19	28	81	92	86

(1) = Dresden 2014, (2) = Düsseldorf 2014, (3) = Hamburg 2011

Frageformulierungen wie Tabelle 1.

Zahl der Befragten: *Geschlecht* (1) 341-408, (2) 523-685, (3) 290-378; *Alter* (1) 135-167-171-266, (2) 161-263-356-407, (3) 119-163-178-201; *Bildung* (1) 89-229-89-318, (2) 313-243-171-428, (3) 146-166-93-252

Untergliedert man die Daten nach den sozialen Merkmalen der Befragten, findet sich kein Beleg für die Annahme. Wie man *Tabelle 3* entnehmen kann, werden die – relativ geringen – Unterschiede zwischen den Städten auf der Ebene der Subgruppen reproduziert, mal etwas stärker, mal etwas weniger stark. Von einer bei Männern oder bei besser Gebil-

deten überproportional ausgeprägten Neigung der Dresdner, ethnozentrische Positionen einzunehmen, kann nicht die Rede sein. Und noch etwas Weiteres kann man erkennen: wenn derartige Positionen vertreten werden, dann überproportional von den schlechter Gebildeten und den Älteren.

Dass dieses Muster ebenfalls für die Dresdner Bevölkerung gilt, zeigt, dass man zwischen den Einstellungen zu Ausländern und der Teilnahme am PEGIDA-Protest unterscheiden muss. Wenn sich bei den Dresdner PEGIDA-Protesten zunächst das Durchschnittsalter nicht bedeutsam von dem der Bevölkerung unterscheidet und die Männer sowie die besser Gebildeten unter den Teilnehmern des PEGIDA-Protest überrepräsentiert waren (vgl. u.a. Vorländer 2016, Patzelt und Klose 2016, Reuband 2016b), bedeutet es nicht zwangsläufig, dass in diesen Gruppen die Ausländerfeindlichkeit überproportional stark ausgeprägt sein muss. Dass Männer eine Mehrheit bei einem Protest repräsentieren, bei dem es um abweichende politische Positionen geht, die gesellschaftlich missbilligt werden, ist ebenfalls bei anderen politischen Kontroversen zu finden (vgl. Reuband 2016b: 170). Und dass die besser Gebildeten unabhängig von ihren jeweiligen Einstellungen generell eher bereit sind zur politischen Partizipation – auch zur Teilnahme an unkonventioneller politischer Partizipation – hat sich in Studien wiederholt gezeigt (vgl. u.a. Barnes, Kaase et al. 1979, Lüdemann 2001).³²

7. Kategoriale ethnische Zugehörigkeiten und deren Bewertung

In der bisherigen Analyse wurde nach der Bewertung von Ausländern im Allgemeinen gefragt, ohne konkreten Bezug zu spezifischen Gruppen. Damit ist es den einzelnen Befragten überlassen, eine Zurechnung vorzunehmen. Inwieweit graduelle oder größere Unterschiede gemacht werden, inwieweit generalisierte Abgrenzungen vorgenommen werden, ist

³² Auffällig beim Vergleich der Altersbeziehungen ist es, dass sie nicht in allen Fällen linear verlaufen. So zeigt sich, dass sich – vor allem unter den Düsseldorfer und Hamburger Befragten – die 18- bis 29-jährigen kritischer über Ausländer äußerten als die 30- bis 44-jährigen. Erst ab den über-45-jährigen gilt, dass steigendes Alter mit negativen Urteilen einhergeht. Bei den Dresdnern weichen die Jüngeren weniger von dem Alterstrend ab. Inwieweit sich in der größeren Reserviertheit gegenüber Ausländern andersgeartete Erfahrungen im Vergleich zur nächstälteren Altersgruppe und/oder Kohorteneffekte niederschlagen, muss an dieser Stelle ungeklärt bleiben. Eine Funktion der Bildung ist es jedenfalls nicht: Denn die Jüngeren verfügen über eine bessere Bildung als die nachfolgenden Kohorten. Und höhere Bildung, so zeigt sich in allen unseren Analysen, zeichnet sich durch eine überdurchschnittliche Aufgeschlossenheit für Ausländer aus.

eine offene Frage. Wie stellt sich die Situation also dar, wenn man nicht global nach der Bewertung von Ausländern fragt, sondern spezifischer: nach der Bewertung von Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft?³³ Hat das Muster minimaler Unterschiede zwischen den Dresdnern und den Bewohnern anderer Städte dann weiterhin Bestand? Und lässt sich – bei freilich begrenzter Auswahl ethnischer Gruppen – wie zuvor im Langzeitvergleich ein Rückgang des Ethnozentrismus feststellen?

Wir können der Frage anhand des Kriteriums „Sympathie“ im Vergleich der Dresdner und Düsseldorfer Befragten für die Jahre 1998 und 2014 nachgehen. Die ethnischen Gruppen/Völker, die der Sympathiemessung unterzogen wurden, repräsentieren ein heterogenes Spektrum, das sich geographisch wie auch auf der Ebene der Zugehörigkeit zu früheren oder derzeitigen Bündnissen, wie Nato, EU, Ostblock etc., unterscheidet (Engländer, Griechen, Polen, Russen). Ein weiteres Differenzierungsmerkmal besteht darin, ob Angehörige dieser Gruppen in Deutschland ein bedeutsames Kontingent der Bürger mit Migrationshintergrund stellen (Vietnamesen in Ostdeutschland, Türken in Westdeutschland).

Die Bewertungen bedürfen eines ergänzenden Bezugspunkts, der über das Ausmaß der Ab- oder Aufwertung Auskunft gibt. Und dieser ist am sinnvollsten in der Bewertung der Eigengruppe zu suchen. Diese kann auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen erfasst werden. Eine der niedrigsten Abstraktionsebenen ist – von der Stadtebene abgesehen – die Landesebene. Unter den Dresdner Befragten entspräche dies der Identifikation als „Sachse“, unter den Düsseldorfern der Identifikation als „Rheinländer“.³⁴ Die nächst-

³³ Wir verwenden den Begriff der „ethnischen Herkunft“ hier als globalen Begriff zur Herkunftsbezeichnung. Genau genommen ist mit dem Begriff staatliche Zugehörigkeit angesprochen, sie dürfte von den Befragten in der Regel jedoch als ethnische Zuordnung verstanden werden. Ein Pakistaner in England z.B. dürfte in der Regel aus Sicht der Deutschen nicht der Rubrik „typischer Engländer“ zugeordnet werden. Der Gruppenbegriff in der Frageformulierung wurde in der Frageformulierung der Erhebung als neutrale Bezeichnung gewählt, um auch die Kategorien wie Sachsen, Ostdeutsche etc. in die Liste aufnehmen zu können. In der Vorurteilsforschung war es übrigens bis in die 1960er/1970er Jahre hinein üblich gewesen, diese mit konkreten Bezügen – auf der Ebene der Bewertung der einzelnen Völker – zu betreiben. Die globale Erfassung über die Kategorie „Ausländer“ entwickelte sich erst später: in dem Maße, wie sich die Vorurteilsforschung auf die Ausländer im eigenen Land (auf die „Gastarbeiter“) hin verschob.

³⁴ Düsseldorf liegt im Rheinland. Den Begriff Nordrhein-Westfalen als Bezugspunkt der Identifikation und Bewertung zu nehmen, würde heißen, zu sehr ein Gebilde zum Maßstab zu nehmen, das erst nach dem Krieg konstruiert wurde und auf der Ebene der regionalen Zugehörigkeiten im Allgemeinen

höhere Ebene ist, „Ostdeutscher“ oder „Westdeutscher“ zu sein. Sollte dies einen zentralen Maßstab der Beurteilung abgeben, müssten Gruppen innerhalb des eigenen Landesteils – in Ost- bzw. Westdeutschland – eine überproportional positive Bewertung erfahren. In unserer Untersuchung wurde für die Dresdner Befragten als Beispiel dafür die „Mecklenburger“ aufgeführt, für die Düsseldorf die „Bayern“. Schließlich kann man die erfragte Bewertung auch auf eine noch höhere Abstraktionsebene beziehen: auf die Ebene der Kategorisierung als Ost- oder Westdeutscher. Sollte die nationale Identifikation den maßgeblichen, überragenden Maßstab bilden, müssten die Bewertung der Angehörigen des jeweils anderen Landesteils – die Beurteilung der Westdeutschen durch die Ostdeutschen bzw. die Beurteilung der Ostdeutschen durch die Westdeutschen – positiver ausfallen als die Bewertung von Nichtdeutschen.

Im Folgenden beschränken wir uns auf die dezidiert positive Bewertung („sehr sympathisch, sympathisch“). Die übrigen Antwortkategorien beinhalten die Antworten „teils/teils“ (auf welche der größere Teil der Antworten fällt) sowie „unsympathisch, sehr unsympathisch“ (in welche nur ein kleiner Teil der Antworten fällt). Sie klammern wir aus der Übersicht in der Tabelle hier aus. Wie man *Tabelle 4* entnehmen kann, findet sich eine breite Variation in der Zuschreibung von Sympathie. Darüber hinaus gibt es Anzeichen für Veränderungen, in der Regel in Form von Aufwertungen. In Dresden profitieren davon am meisten die Polen und die Vietnamesen, in Düsseldorf die Polen. Inwieweit sich hier durch vermehrte Kontakte ein Zuwachs an Sympathie entwickelt hat oder durch Veränderungen in der globalen Wahrnehmung der jeweiligen Länder oder deren Bürger, ist eine offene Frage.

Die Griechen erfahren in Dresden unter den aufgelisteten Gruppen im Jahr 1998 die höchste Wertschätzung, gefolgt von den Engländern und den Vietnamesen. Im Jahr 2014 haben die Griechen an Sympathie verloren (möglicherweise eine Folge der Griechenlandkrise)³⁵ und die Vietnamesen haben an Sympathie gewonnen. Was die übrigen Gruppen – die

keinen herausgehobenen Stellenwert einnimmt. Rheinländer und Westfalen sehen sich in Habitus und Lebensstil oft eher als Gegensatz statt als ähnlich.

³⁵ Dass Griechen im Gegensatz zu Düsseldorf Sympathieeinbußen erleiden, mag daran liegen, dass sie mit erwarteten ökonomischen Einbußen/Kosten der Griechenlandkrise für Deutschland assoziiert wurden. Dies muss in einer Gesellschaft wie den neuen Bundesländern, die zu DDR-Zeiten ökonomische Deprivation erleiden musste und auch nach der Wende gegenüber Westdeutschland ökonomisch im Rückstand ist, einen umso größeren Effekte auf Bewertung und Erleben ausüben.

Polen, Russen und Türken – betrifft, so weisen diese alle leichte Sympathiezugewinne auf. Von einer Neigung, sich zunehmend von ausländischen Gruppen abzugrenzen, ist nichts zu erkennen.

Tabelle 4: Sympathie für Ost-/Westdeutsche und ethnische Gruppen/Völker in Dresden und Düsseldorf im Zeitverlauf („sehr sympathisch, sympathisch“ in %)

	Dresden		Düsseldorf		
	1998	2014	1998	2007	2014
Sachsen/Rheinländer*	85	85	74	85	86
Mecklenburger/Bayern*	62	71	56	57	59
West- / Ostdeutsche*	27	43	32	31	40
Italiener	-	-	-	60	60
Japaner	-	-	55	56	59
Griechen	51	46	50	58	51
Engländer	50	43	38	36	46
Vietnamesen	41	54	-	-	-
Polen	21	36	15	24	34
Russen	25	27	15	16	19
Türken	20	24	24	22	28

- nicht erhoben

* Frage zur Bewertung von Sachsen, Mecklenburgern, Westdeutschen jeweils an Dresdner gerichtet, Frage zu Rheinländern, Bayern, Ostdeutschen an Düsseldorf gerichtet.

Frageformulierungen: „Bitte geben Sie für jede der folgenden Gruppen an, wie sympathisch sie Ihnen im Allgemeinen ist“
Antwortkategorien: „sehr sympathisch – sympathisch – teils/teils – unsympathisch – sehr unsympathisch“ (Hier aufgeführt „sehr sympathisch“, „sympathisch“)

Stellt man den Vergleich der Bewertungen identischer Gruppen mit Düsseldorf an, so kann man – wie schon zuvor – nicht den Schluss einer größeren Ausländerfeindlichkeit der Dresdner ziehen. Die Dresdner stufen die Angehörigen anderer Länder, zumindest in der hier getroffenen Auswahl, nicht negativer ein als die Düsseldorf. Den Russen und den Polen – den ehemaligen Verbündeten im Ostblock – stehen sie etwas positiver gegenüber als die Düsseldorf, bemerkenswerterweise Ende der 1990er Jahre ebenfalls den Engländern. In der Bewertung der Griechen halten sich demgegenüber die Unterschiede zwischen den Dresdnern und Düsseldorfern in Grenzen, die Werte in Düsseldorf von 1998 und 2014 sind praktisch gleich.³⁶ Gegenüber den Türken äußern sich die westdeutschen Befragten nur minimal aufgeschlossener als die Dresdner.

³⁶ Dass sich trotz der Griechenlandkrise, anders als unter den Dresdnern, die Sympathiewerte der Düsseldorf für die Griechen nicht verändert haben, könnte daran liegen, dass weitaus mehr Befragte jemals Urlaub in Griechenland gemacht haben und/oder häufiger Griechen kennengelernt haben und sie sich daher weniger von zeitspezifischen Ereignissen in der Bewertung beeinflussen lassen. Ihr Griechenlandbild ist, so vermuten wir, deshalb stabiler. Der gleiche Grund mag auch im Fall der Bewertung der Engländer eine Rolle gespielt haben.

Weitaus bemerkenswerter ist es, wie die Westdeutschen aus ostdeutscher Sicht und die Ostdeutschen aus westdeutscher Sicht einander wahrnehmen. Die Sympathie, die sie für den jeweils anderen Landesteil aufbringen, ist deutlich niedriger als die Sympathie für den Großteil der ausländischen Gruppen. Für die Westdeutschen haben 1998 gerade mal 27 % der Dresdner „sehr starke“ oder „starke“ Sympathie – im Kontrast etwa zur Sympathie für Griechen, Engländer oder Vietnamesen, bei denen die Sympathiewerte fast doppelt so hoch liegen. Noch mehr Sympathie wird allenfalls den Mecklenburgern gewährt, übertrifft von der Eigengruppe, den Sachsen.

Das Muster der Abgrenzung, das sich darbietet, wird unter den Düsseldorfer Befragten reproduziert. Auch hier gilt, dass den Bürgern im anderen Landesteil – den Ostdeutschen – weitaus weniger Sympathie entgegengebracht wird als vielen ausländischen Gruppen wie den Italienern, Griechen und Japanern. Und auch hier gilt, dass den Angehörigen anderer westdeutscher Bundesländer (den Bayern) in überproportional hohem Maße Sympathie gezollt wird und die Eigengruppe (die Rheinländer) die höchste Sympathie auf sich vereint. Die hohe Bewertung von Einwohnern anderer Bundesländer schließt freilich nicht aus, dass selbst manchen ausländischen Gruppen (wie den Italienern) eine noch höhere Wertschätzung gewährt wird als den Angehörigen anderer Bundesländer (wie den Bayern). Inwieweit Urlaubserfahrungen und Gaststättenbesuche die Bilder, die in den Köpfen über andere Nationen und deren Vertretern im eigenen Land bestehen, überlagern, ins Positive oder Negative verschieben, muss hier ungeklärt bleiben.

Entscheidend an dieser Stelle ist: Das nationale Band ist nicht derart stark, als dass „Deutsch sein“ bereits ausreicht, um eine positive Bewertung hervorzurufen. Die gefühlte Gemeinsamkeit – gemessen an der Sympathie – ist oft größer mit Angehörigen anderer Länder als den Angehörigen des eigenen Landes. Daran gemessen kann man von einem überzogenen Nationalbewusstsein, das mit einer generellen Ausgrenzung von Ausländern einhergeht, weder in Dresden noch Düsseldorf sprechen. Das Konfliktpotential, so legen es die Daten nahe, liegt zu dieser Zeit eher zwischen den Ost- und den Westdeutschen. Die Sympathie, die sie füreinander aufbringen, hält sich in Grenzen und liegt auf niedrigem Niveau. Und noch etwas Weiteres ist erwähnenswert: Die Dresdner und die Düsseldorfer unterscheiden sich dem Grad der Eigenidentifikation nach nicht. Rund 85 % empfinden die Einwohner ihres regionalen Referenzrahmens (Sachsen, Rheinland) als „sehr sympathisch“ oder „sym-

pathisch“. Von einer überproportionalen (Über-)Identifikation, die den Sachsen oft unterstellt wird, lässt sich unter den Dresdner Befragten nichts erkennen.

8. Politikverdrossenheit und „Law and Order“-Orientierungen als Ursache städtenspezifischer Unterschiede?

Nun ist es denkbar, dass längerfristige Erosionsprozesse in der Gesellschaft sich nicht nur in einer Zunahme ethnozentrischer Ressentiments widerspiegeln, sondern auch in politischer Entfremdung und in Gefühlen sozialer Deprivation. Dass politische Unzufriedenheit einen Einfluss auf den PEGIDA-Protest in dessen Hochphase ausübte, daran lassen die verfügbaren Untersuchungen von PEGIDA-Teilnehmern aus dieser Zeit keinen Zweifel (vgl. Geiges 2015, Vorländer et al. 2016, Donsbach 2015a, b).³⁷ Die Frage ist nur, in welchem Ausmaß dieser Einflussfaktor den Protest mitbestimmte. Und es stellt sich die Frage – analog wie im Fall des Ethnozentrismus –, wie sehr sich diese durch eine längerfristige Entwicklung in der Zeit vor PEGIDA bereits abzeichnete und wie sehr sich Dresdens Position in dieser Hinsicht im Städtevergleich darstellt.

Ob es im Bereich politischer Einstellungen – wie in Fragen der Politikverdrossenheit – Unterschiede zwischen Dresden und anderen Städten gab, kann aufgrund unserer Daten für die jüngere Zeit unseres Beobachtungszeitraums nur begrenzt geklärt werden. Es stehen dazu lediglich Befunde aus unseren Umfragen von 2002 zur Verfügung. Danach sind die Dresdner nahezu genauso selten wie die Westdeutschen der Ansicht, dass sich die Politiker darum „kümmern, was Leute wie ich denken“. Der Anteil, der diese Meinung vertritt, liegt in Dresden bei 11 %, in den westdeutschen Städten zwischen 13 % (München) und 16 % (Stuttgart).³⁸ Das Vertrauen

³⁷ Ein Nachteil der Studien zu PEGIDA in der Hochphase der Mobilisierung im Januar 2015 ist der Mangel an Vergleichbarkeit mit Bevölkerungsdaten. Zumindest in der Umfrage des Instituts für Protest- und Bewegungsforschung (vgl. Daphi et al. 2015) wurden in größerem Umfang Frageformulierungen aus bundesweiten Erhebungen übernommen. Ein systematischer Vergleich auf dieser Basis findet sich bei Kocyba (2020). Allerdings stützt sich hier die Befragung der PEGIDA-Teilnehmer auf eine Online-Befragung, was die Aussagekraft der Daten einschränkt (vgl. dazu Reuband 2015b). Spätere Untersuchungen, die sich auf face-to-face- oder postalische Befragungen gründen (Patzelt und Klose 2016; Reuband 2017b), enthalten im Vergleich zu den frühen Studien eher Fragen, die direkte Vergleiche mit Bevölkerungsumfragen erlauben.

³⁸ Die Statements beinhalten die gleichen vier Antwortkategorien wie die zuvor genannten Statements zu Ausländern. Die Prozentwerte umfassen mithin die Kategorien „stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“.

darauf, dass man sich auf „unseren Staat, wenn notwendig, verlassen kann“ ist im Vergleich dazu größer. Der entsprechende Wert liegt in Dresden bei 39 %, in den westdeutschen Städten zwischen 48 % und 57 %. Dass sich die Dresdner in dieser Frage pessimistischer äußern als die Westdeutschen, dürfte freilich weniger Folge Dresdner Eigenarten als vielmehr ostdeutscher Befindlichkeiten sein (zu letzteren vgl. Holtmann et al. 2015). Hinweise auf eine überproportionale Tendenz, rechtsextreme Parteien zu präferieren, finden sich zu dieser Zeit im Städtevergleich nicht, egal ob man das erfragte zukünftige Wahlverhalten bei Bundestags- oder Landtagswahlen zugrunde legt.³⁹

Keine bedeutsamen Differenzen ergeben sich, wenn man das politische Interesse zum Maßstab des Vergleichs wählt. Die Dresdner, die von sich sagen, sie seien „sehr stark“ oder „stark“ an Politik interessiert, weisen kein atypisches Muster auf. Im Vergleich zu Stuttgart oder Hamburg haben sie in der Erhebung von 2002 annähernd vergleichbare Werte, gegenüber Kiel etwas höhere und gegenüber München etwas niedrigere.⁴⁰ Im Langzeitverlauf ist in Dresden das politische Interesse gestiegen. Während der Wert in den Jahren zwischen 1996 und 2000 zwischen 35 % und 39 % liegt, beläuft es sich im Jahr 2002 auf 47 % und im Jahr 2014 auf 49 %. Daraus folgt, dass ein längerfristiger Rückzug aus der Politik – etwa aufgrund gestiegener politischer Unzufriedenheit – höchst unwahrscheinlich ist. Eher trifft das Gegenteil zu. Ob dies die Bereitschaft zur politischen Partizipation begünstigt hat oder nicht, ist allerdings eine offene Frage.⁴¹ Ein atypisches, überproportional hohes Interesse auf Seiten der Dresdner im Vergleich zu den Bürgern anderer deutscher Städte gibt es jedenfalls nicht. Und ebenfalls ist davon nichts zu erkennen, wenn man den Langzeitverlauf in den Blick

nimmt. Gemessen an Düsseldorf hat Dresden den leichten Rückstand, den es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren innehatte, im Lauf der Zeit aufgeholt. Die Werte des Jahres 2014 für „sehr starkes“/„starkes“ Interesse sind in Dresden und Düsseldorf de facto gleich.⁴²

Und wie verhält es sich mit Fragen von „Law and Order“: Themen, die als ein bedeutender Bestandteil rechtspopulistischer Einstellungen anzusehen sind (vgl. Küpper et al. 2015: 27) und auch bei den PEGIDA-Teilnehmern ein relativ hohes Gewicht einnehmen (Institut für Demokratieforschung 2016: 29)? Fragen von „Law and Order“ spielen auf den Kundgebungen in der öffentlichen PEGIDA-Rhetorik zwar keine besonders herausgehobene Rolle, allenfalls in Kombination mit der Thematisierung von Ausländerkriminalität. Aber sie könnten doch die Teilnehmer unterschwellig in ihrer Protestbereitschaft beeinflussen: So etwa, wenn bei ihnen das Bild eines Staates überwiegt, der generell zu nachlässig mit Bedrohungen und sozialer Abweichung umgeht und die Bürger zu wenig davor schützt.

Dass man „Straftäter härter bestrafen soll als es bisher der Fall ist“, meinten in der Dresdner Bevölkerung im Jahr 2014 79 %, in der Hamburger Bevölkerung im Jahr 2011 ebenfalls 79 %. Dass um Kriminalität zu verhindern, „wir in Deutschland härtere Strafen“ brauchen, bekundeten in Dresden 2014 72 %, in Düsseldorf 71 %.⁴³ Und dass sie grundsätzlich für die Todesstrafe seien („Sind Sie grundsätzlich für oder gegen die Todesstrafe?“), äußerten 2014 in Dresden 17 %, in Düsseldorf 13 %. Im Langzeitverlauf, so zeigt sich, hat die Befürwortung der Todesstrafe in Dresden (ebenso wie in Deutschland insgesamt)⁴⁴ abgenommen: 1995 lag die Zustimmungss-

³⁹ Hinsichtlich der Frage, welche Partei sie wählen, wenn Bundestagswahl wäre (getrennt nach Erst- und Zweitstimme), bekundeten die Dresdner fast so häufig wie die Münchner eine Präferenz für die CDU (bzw. CDU/CSU). Eine überproportionale Neigung zur Wahl einer rechtsextremen Partei (NPD, DVU oder Republikaner) ergab sich nicht. Keine erhöhte Neigung zur Wahl rechtsextremer Partei ergaben auch die Fragen zur Wahlentscheidung im Fall einer zukünftigen Landtagswahl.

⁴⁰ Die Unterschiede sind statistisch signifikant. Die entsprechenden Werte sind in Dresden 47 %, Hamburg 45 %, Stuttgart 48 %, Kiel 41 %, München 55 %.

⁴¹ In der Vergangenheit ist vermutet worden, dass sich die PEGIDA-Teilnehmer überproportional aus ehemaligen Nichtwählern rekrutierten. Diese Annahme ist jedoch bei näherer Prüfung fraglich. Die Befunde deuten eher auf das Gegenteil hin (Reuband 2015b: 140, 2016a: 64). Im Übrigen lässt sich auch bei den AfD-Anhängern eher ein hohes als ein niedriges politisches Interesse feststellen (vgl. Pokorny 2020: 24).

⁴² In Düsseldorf lag der Wert bei 47 %, im Jahr 2014 bei 46 % und ähnelt damit dem Dresdner Wert. Einen Anstieg hat es – im Gegensatz zu Dresden – im zeitlichen Verlauf nicht gegeben.

⁴³ Die Forderung nach härteren Strafen findet sich im Übrigen nicht nur in der Bundesrepublik als weit verbreiteter Topos, er findet sich ebenso in Ländern wie USA oder Großbritannien. Ob diejenigen, die dieser Meinung sind, im Einzelfall strenger urteilen würden als es der Justizpraxis entspricht, ist allerdings eine offene Frage. Mehrere britische Untersuchungen sehen hier mehr Übereinstimmung als Unterschiede und legen Fehlperzeptionen auf Seiten der Befragten nahe. Von einem „aggressiven“ Law-and-Order-„Autoritarismus“ zu sprechen und diesen aufgrund der Verteilung (der Zuspruch ist besonders hoch) de facto zu einem Hauptindikator für Rechtspopulismus in der verwendeten Skala zu machen (wie bei Küpper et al. 2015), erscheint daher, ohne nähere Analyse tatsächlicher Sanktionsvorstellungen der Befragten, überzogen.

⁴⁴ Dies gilt auch für unsere Düsseldorfer Erhebungen, denen zufolge die Zustimmungssquote 1997 bei 30 % lag, 1998 bei 32 %, im Jahr 2000 nur noch bei 19 % und im Jahr 2014 bei 13 %.

rate bei 36 %, stieg in den Folgejahren (1996-98) vorübergehend auf Werte zwischen 41 % und 48 % an, schlug dann jedoch einen Abwärtstrend ein (2000: 37 %, 2002: 33 %, 2014: 17 %). Alles in allem, so das Fazit, kann man von einem Anstieg von „Law and Order“-Orientierungen nicht sprechen, und ebenso wenig von einer Sonderstellung Dresdens im Vergleich zu anderen Städten.

Und wie verhält es sich mit der (ideellen) Unterstützung von PEGIDA als Bewegung in Dresden? Umfragen unterschiedlicher Erhebungsinstitute aus der Zeit kurz nach Entstehung der PEGIDA-Bewegung erbrachten keine überproportionale Affinität der Dresdner zu PEGIDA: Erhebungen in anderen Städten, für die kein vergleichbarer PEGIDA-Protest zu verzeichnen war – wie z.B. Hamburg – wiesen zu dieser Zeit ähnliche Werte auf (vgl. Reuband 2015b: 137f.). Alles in allem sprechen damit die empirischen Indizien trotz andersgearteten äußeren Anscheins für eine „Normalität“ Dresdens. Dass sich das Bild in späterer Zeit maßgeblich verändert hat, ist unwahrscheinlich. Der Anteil derer, die sich in der Dresdner Bevölkerung für PEGIDA aufgeschlossen zeigen, hat sich auch in späterer Zeit in Grenzen gehalten (vgl. Fehser 2015, Schielicke 2021).

9. Soziale Desintegration und relative Deprivation

Mag auch der Ethnozentrismus im Lauf der Zeit nicht zugenommen haben und womöglich auch nicht die politische Entfremdung, so fragt sich doch, welche Veränderungen sonstiger Art stattgefunden haben, die Voraussetzungen für die Genese fremdenfeindlichen Protests geschaffen haben könnten, gewissermaßen als „Tiefenströmung“ (Koppetsch 2019b), die sich bei entsprechendem Anlass in Einstellungen und Handeln umsetzt. Eine zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage zu, ebenso Abwertungsgefühlen und anomischem Erleben (vgl. u.a. Hertel und Esche 2016, Droste 2016). Je negativer die Erfahrungen sind, desto größer im Allgemeinen die Unzufriedenheit und desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich zu einer Unzufriedenheit mit den politischen Verhältnissen entwickelt. Die Chance, dass daraus rechtspopulistische Tendenzen erwachsen, die sich auch in ethnozentrische Einstellungen niederschlagen, ist damit gegeben.

Die These, dass sich Statusangst in den letzten Jahren vermehrt in der Bevölkerung verbreitet hat und der Rechtspopulismus als eine Folge dessen anzusehen sei, ist in der Literatur weit verbreitet und wird nicht selten wie eine empirisch gesicherte Tatsache behan-

delt (vgl. u.a. Nachtwey 2016). Die These ist jedoch nicht unproblematisch, denn die empirische Evidenz ist sowohl für Ost- als auch Westdeutschland höchst fraglich. Statt zunehmender Statusangst ist für die jüngere Zeit eher eine rückläufige Statusangst kennzeichnend (vgl. Lengsfeld 2019, Delhey und Steckermeier 2019). Gleichwohl wäre es denkbar, dass sich in Dresden entsprechende Entwicklungen vollzogen haben. Denn auch wenn Dresden wirtschaftlich gut dasteht, könnte es doch sein, dass zunehmend mehr Menschen eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen an die wirtschaftliche Entwicklung und der eigenen Lage wahrnehmen. Zwar neigen Menschen – und so auch die Dresdner – dazu, die eigenen Erwartungen an veränderte Realitäten anzupassen und die erwartete Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse an Westdeutschland immer mehr in die Zukunft zu verschieben (Reuband 2009). Doch auf Dauer könnte daraus eine größere Unzufriedenheit resultieren: wenn sich mehr und mehr herausstellt, dass diese Vorstellungen unrealistisch sind.

Tabelle 5: Lebensbedingungen, soziale Deprivationsgefühle und Anomie in Dresden im Zeitverlauf (in %)

	1995	1996	1997	1998	2000	2002	2014
Wirtschaftliche Lage „sehr gut/ gut“	51	50	47	53	52	48	61
Zukünftige wirtschaftliche Lage „gleich/ besser“	-	82	70	80	79	-	89
Abwertung Ostdeutsche	-	-	69	66	65	-	50
Ostdeutsche Leistungen nicht gewürdigt	-	-	76	-	-	-	56
Angesichts der Zukunft keine Kinder zu verantworten	41	49	48	43	-	44	21
Auf alles gefasst sein	-	71	67*	60	-	67	40
Leben zu kompliziert, nicht zurechtfinden	19	25	27	20	-	24	16
Fremdheitsgefühle durch Wandel	35	40	36	-	-	-	13
Lebenszufriedenheit „sehr zufrieden/ zufrieden“	53	-	52	57	63	-	74

- nicht erhoben

Frageformulierungen: „Wie beurteilen Sie Ihre eigene gegenwärtige wirtschaftliche Lage? Was glauben Sie, wie wird Ihre eigene wirtschaftliche Lage in einem Jahr sein?“

Antwortkategorien: Sehr gut – gut – teils-teils – schlecht – sehr schlecht.

„Bitte geben Sie für jede der Aussagen an, wie sehr Sie ihr zustimmen: Für die meisten Westdeutschen sind die Ostdeutschen Bürger zweiter Klasse – Die meisten Westdeutschen tun so, als hätten die Bürger in der DDR nie irgendetwas Wesentliches geleistet – So wie die Zukunft aussieht, kann man es kaum noch verantworten, Kinder auf die Welt zu bringen – In diesen Tagen ist alles so unsicher geworden, dass man auf alles gefasst sein muss – Das Leben ist heute so kompliziert geworden, dass ich mich nicht mehr zurechtfinde – Es haben sich nach der Wieder-

vereinigung so viele Dinge geändert, dass ich mich oft fremd fühle. *Antwortkategorien jeweils:* Stimme voll und ganz zu – Stimme eher zu – Stimme eher nicht zu – Stimme überhaupt nicht zu [Hier jeweils Zustimmung].

„Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit sich und dem Leben, das Sie führen? *Antwortkategorien:* Sehr zufrieden – Zufrieden – teils zufrieden, teils unzufrieden – Unzufrieden – Überhaupt nicht zufrieden“.

Basis: Postalische Erhebungen des Verfassers; Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit, 18 Jahre und älter. Zahl der Befragten wie in Tabelle 1

**Panel*, basierend auf Befragten aus Erhebung von 1995 (=25 % der Befragten) und von 1996 (=75 % der Befragten)

Hinweise dafür, dass die eigene wirtschaftliche Lage im zeitlichen Verlauf schlechter eingeschätzt wird, gibt es im Fall Dresdens jedoch nicht. Im Gegenteil: die Werte für die aktuelle und zukünftige Lage sind 2014 positiver als jemals zuvor (*Tabelle 5*). Ebenso wenig gibt es Hinweise dafür, dass wahrgenommene Deklassierungserfahrungen – die Abwertung als Ostdeutscher – zugenommen haben. Derartige Erfahrungen oder Wahrnehmungen können rechtspopulistische Tendenzen auf Seiten der Ostdeutschen begünstigen. Aber auch hier gilt: die Werte sind rückläufig und liegen 2014 niedriger als jemals zuvor. Fremdheitsgefühle und anomisches Erleben weisen in der jüngsten Erhebung ebenfalls durchgängig niedrigere Werte auf als in früheren Jahren. Und im Hinblick auf die Lebenszufriedenheit ist unverkennbar, dass diese heutzutage größer ist als in den 1990er Jahren. Alles in allem kann man also von einer positiveren Bilanzierung als noch in den Jahrzehnten zuvor sprechen. Die Vermutung, zunehmende soziale Deprivationserfahrungen könnten Ausländerfeindlichkeit und/oder die Entstehung von fremdenfeindlichem Protest (auch bei sinkender Ausländerfeindlichkeit: aufgrund vermehrter Frustrationen) mit verursacht haben, findet in den Daten keinen Rückhalt.

Und wie verhält es sich mit der in der Literatur oftmals unterstellten „Selbstverliebtheit“ der Dresdner? Gibt es in Dresden – wie mitunter vermutet (vgl. u.a. Vorländer 2016: 24) – eine atypisch starke lokale Selbstbezogenheit, eine Überidentifikation mit der Stadt Dresden, die mit einer Abgrenzung einhergeht und ausländerfeindliche Orientierungen begünstigt? Der nähere Blick auf die empirische Datenlage zeigt: Die Dresdner haben in der Tat eine besonders starke emotionale Bindung an ihre Stadt – stärker zumindest als dies in vielen anderen (aber nicht allen) deutschen Städten der Fall ist. Des Weiteren gilt, dass die Bindung seit den 1990er Jahren zugenommen hat.⁴⁵ Aber es gibt keinen Beleg dafür, dass dies

⁴⁵ Auf die Frage, wie gern sie in Dresden leben, gaben 1997 61 % der einheimischen Dresdner an, dort „sehr gern“ zu le-

einen Einfluss auf Fremdenfeindlichkeit nimmt. Mag auch die Identifikation mit der lokalen Eigengruppe besonders groß sein – mit einer Abwertung von Ausländern und anderen ethnischen Gruppen geht sie nicht einher. Sie geht auch nicht einher mit der Sorge, dass immer mehr Asylbewerber nach Dresden kommen. Eine Anfälligkeit für PEGIDA kann aus der überproportionalen Identifikation mit der eigenen Stadt nicht abgeleitet werden.⁴⁶

Und wie verhält es sich mit der Eigengruppenidentifikation auf der regionalen Ebene? Identifizieren sich die Dresdner stärker mit ihrer regionalen Zugehörigkeit – mit Sachsen – als die Düsseldorfer dies mit dem Rheinland tun, und erwächst daraus eine größere Distanz zu Ausländern? Die Ergebnisse sind von Widersprüchen nicht frei. So empfinden die Dresdner (wie zuvor beschrieben) für die Sachsen genauso viel Sympathie wie die Düsseldorfer für die Rheinländer. Doch die Folgen scheinen anders: Wer sich hier mit der Eigengruppe besonders stark identifiziert – sie als besonders sympathisch einstuft –, der meint in Dresden häufiger, es gebe zu viele Ausländer. Auch die anderen ausländerkritischen Aussagen finden mehr Gehör.

Andererseits lässt sich kein analoger Zusammenhang zwischen der Bewertung der Eigengruppe und der Bewertung ausländischer Gruppen feststellen. Im Gegenteil: Je höher die Sympathie für die Eigengruppe, desto höher tendenziell auch die Sympathie für die anderen (und sei es in Form von „teils-teils“ statt negativ). Bei den Dresdnern ergibt sich ein schwach positiver Zusammenhang in Bezug auf die Vietnamesen ($r=.14$, $p<0,01$) und die Engländer ($r=.08$, $p<0,05$), während im Fall der Russen, Griechen und Türken kein Zusammenhang erkennbar ist. Bei den Düsseldorfern gibt es in Bezug auf alle Gruppen einen positiven Zusammenhang zwischen

ben, 2014 waren es 75 %. Noch viel stärker nahm diese Einschätzung unter denen zu, die aus Westdeutschland zugezogen waren: von 21 % auf 62 % – was ein Zeichen dafür ist, dass sich in der veränderten Einschätzung in maßgeblicher Weise Veränderungen in der Lebensqualität der Stadt widerspiegeln und es sich nicht um irgendwie geartete Eigenheiten Dresdner Mentalitäten handelt. Fühlen sich die Dresdner auch stärker mit ihrer Stadt verbunden als die Einwohner anderer Städte – einzigartig sind sie in dieser Hinsicht nicht. Wie unsere Umfrage von 2002 dokumentiert, fühlen sich die Hamburger und Münchner ähnlich stark mit ihrer Stadt verbunden.

⁴⁶ Korreliert man die Einstellung zu Ausländern – auf der Basis der genannten drei Indikatoren – oder die Einstellung zu Türken mit den Antworten auf die Frage „Wie gern leben Sie in Dresden“ bzw. „Wie eng sind Sie mit Dresden verbunden“, ergibt sich kein Zusammenhang. Dies gilt auch dann, wenn man die sozialen Merkmale Geschlecht, Alter und Bildung als Kontrollvariablen in einer multivariaten Analyse eingibt.

$r=.09$ ($p<0,01$) im Fall der Russen und $r=.27$ ($p<0,01$) im Fall der Japaner.

Die Tatsache, dass nahezu alle Korrelationen positiv sind, macht deutlich, dass manche Befragten in einer eher aufgeschlossenen Weise andere Personengruppen beurteilen. Das zeigt sich u.a. auch daran, dass die Befragten, die dem Statement zustimmen „Den meisten Menschen kann man vertrauen“, durchgängig höhere Korrelationen zwischen der Eigenbewertung und der Bewertung anderer Gruppen aufweisen als diejenigen, die dem Satz nicht zustimmen. Wer anderen vertraut, weist einen höheren Vertrauens- und Sympathievorschuss auf als derjenige, der misstraut.

10. Islamische „Bedrohung“ als Katalysator des Protests?

Die Entstehungsbedingungen für die Herausbildung des PEGIDA-Protests sind nach unseren Analysen weder aus einer überproportional hohen und/oder gestiegenen Ausländerfeindlichkeit her ableitbar, von zunehmenden „Law and Order“-Orientierungen, wachsender wirtschaftlicher oder sozialer Deprivation, steigendem Frustrationserleben oder einer allzu großen Selbstverliebtheit der Dresdner. Die Tatsache, dass sich PEGIDA zunächst primär als anti-islamische Bewegung deklarierte und unter diesem Etikett auch mobilisierte (PEGIDA= „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“), verweist auf eine themenspezifische Konstellation als Ausgangspunkt, auch wenn auf Seiten der Teilnehmer eine Gemengelage unterschiedlicher Motive und Orientierungen eine Rolle gespielt haben dürfte.

Wie aber, so stellt sich die Frage, ist eine solche auf den Islam ausgerichtete Thematisierung und Mobilisierung unter den gegebenen Zeitumständen denkbar? Dass sich die ethnozentrischen Orientierungen ausdifferenziert und verstärkt auf Muslime ausgerichtet haben – der Rückgang ethnozentrischer Resentiments also lediglich einen internen Strukturwandel verdeckt –, ist möglich, aber nicht sehr wahrscheinlich. Denn die Bewertung der Türken innerhalb der Gruppe der Völker/Gruppen, denen man Sympathie oder Abneigung entgegenbringt, hat sich in unserem Beobachtungszeitraum nicht verschlechtert, sondern im Gegenteil leicht verbessert.

Wir vermuten, dass zeitspezifische Ereignisse dem Thema der PEGIDA-Demonstrationen, der Bedrohung durch den Islam, einen erhöhten Stellenwert gaben und so in der Bevölkerung ein Klima schufen, das eine Mobilisierung möglich machte. Und wir

vermuten, dass für die Etablierung des Protests mitentscheidend war, dass es Personen gab, die an diesem Thema anknüpften⁴⁷ und die Initiative zur Organisation des Protests ergriffen. Soziale Bewegungen, so ist aus der sozialen Bewegungsforschung bekannt, können aus den vermeintlichen oder realen Gründen des Protests nur bedingt abgeleitet werden. Sie erwachsen nicht naturnotwendig aus ihnen. Es bedarf einer Deutung, Fokussierung, Organisation und Mobilisierung des Protests, unter Rückgriff auf verfügbare Ressourcen (vgl. u.a. McCarthy und Zald 1977, Koopmans 2007)

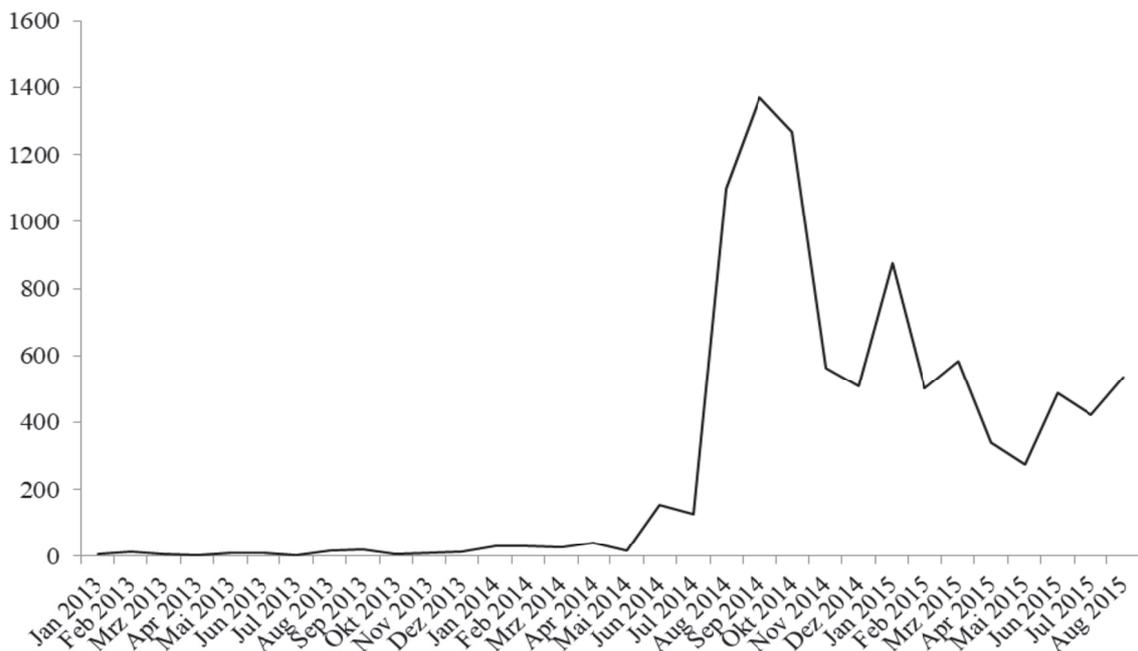
Kennzeichnend für die Zeit der PEGIDA-Entstehung war, dass der Islamische Staat in Syrien seinen Siegeszug antrat und die Bedrohung durch islamischen Terrorismus – auch rückkehrende Syrien-Kämpfer betreffend – in die politische und öffentliche Agenda in Deutschland Einzug hielt. Dass man mit Terroranschlägen rechnen müsste, wurde von Politikern wiederholt beschworen. Und Ereignisse im In- und Ausland trugen zu diesem Bild der Bedrohung maßgeblich bei. Dass sie das Vorgehen der Terrororganisation IS beunruhigte, meinten im Dezember 2014 77 % der Deutschen, unter den politisch Interessierten gar 84 % (Institut für Demoskopie 2014b).

Die Tatsache, dass bereits vor der Ausbreitung des Islamischen Staates der Islam zum Teil mit Negativattributen verknüpft war – sei es im Kontext der Berichterstattung über Terrorismus (u.a. Expansion von Al-Qaida im Nahen Osten, Anschläge in Frankreich und Deutschland), Ehrenmorde, Parallelgesellschaften, andere Wertvorstellungen von Muslimen etc. – dürfte die Neigung, den Islam als Bedrohung wahrzunehmen, zusätzlich gesteigert haben. In der Zwischenzeit war zudem die Zahl der Asylanträge gestiegen, überproportional häufig von Flüchtlingen aus Syrien (wenngleich sie nach wie vor zu dieser Zeit nur eine Minderheit darstellten).⁴⁸

⁴⁷ Der ursprüngliche Anlass der Organisatoren des Protests war der Eigenbeschreibung zufolge ein anderer als der Islam per se oder der IS in Syrien: nämlich Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen muslimischer Gruppen in Deutschland (vgl. Vorländer 2015:6). Zu den Themen, die Gegenstand der Kundgebungen und der Reden waren, und dem Stellenwert des Islam-Themas vgl. u.a. Vorländer et al. (2015: 31f.), Curle et al. (2016), Del Giudice et al. (2020).

⁴⁸ Die Asylanträge beliefen sich im Jahr 2013 auf 127.023 Personen, im Jahr 2014 auf 202.834. Die Zahl der Syrer belief sich 2013 auf 12.863 Personen, 2014 auf 41.100 (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2015). Dass in der eigenen Region in letzter Zeit Flüchtlinge untergebracht worden seien, berichteten im Dezember 2014 59 % der Bundesbürger (Institut für Demoskopie 2014b).

Abbildung 1: Berichterstattung deutscher Zeitungen zum Thema Islamischer Staat und Deutschland im Zeitverlauf (absolute Zahlen)



Basis: Kleinere und größere Artikel, ungeachtet der Zahl der Worte

Quelle: LEXIS-NEXIS, Suchbegriff „Islamischer Staat“ in Kombination mit „Deutschland“, ohne „PEGIDA“. In Text, Überschriften oder Einleitung in Print-Ausgaben (79 Zeitungen). Doppelte Fälle (Ähnlichkeit) wurden ausgeschlossen. Eigene Auswertung.

Nimmt man die Zahl der längeren Artikel in bundesdeutschen Zeitungen zum Thema Islamischer Staat als Maßstab (auf der Basis von Lexis Nexis für 76 Zeitungen, Berichte mit 500 und mehr Wörtern), so wird deutlich, wie plötzlich und wie massiv das Thema der islamistischen Bedrohung im Herbst 2014 Eingang in die Berichterstattung fand: Nach einem ersten Höhepunkt im Juni stieg die Zahl der Berichte in den Monaten August bis Oktober sprunghaft an (Abbildung 1). Der Islamische Staat mit seinen Eroberungen und seinen Gewalttaten war zu einem Thema geworden. Und von einer Bedrohung durch einheimische Terroristen, die aus Syrien zurückkehren, war auch in den öffentlichen Verlautbarungen der Politiker immer häufiger die Rede.

Damit gewann zugleich auch das vom Islam ausgehende Bedrohungspotential in der Öffentlichkeit an Dynamik.⁴⁹ Und genau in diese Zeit steigender Bedrohungsszenarien fällt auch die Formationsphase

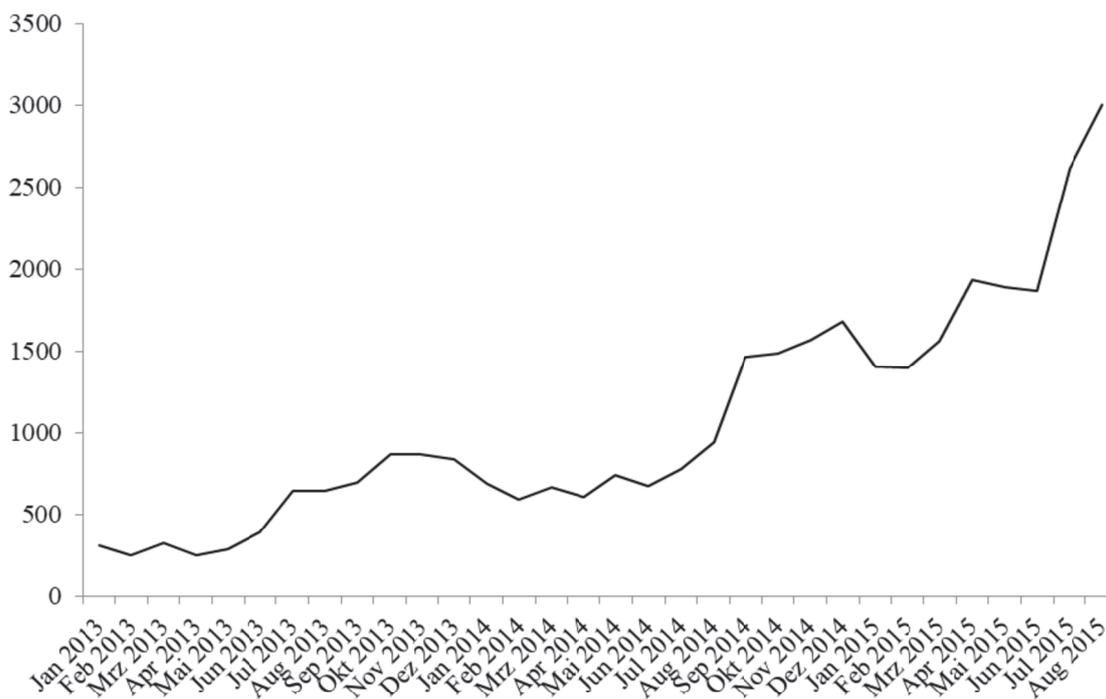
der PEGIDA-Bewegung: die ersten Demonstrationen fanden am 20. Oktober statt. Von dann an steigerten sich die Teilnehmerzahlen von Woche zu Woche, bis sie am 12. Januar 2015 mit schätzungsweise 17.000 bis 25.000 Personen ihren Höhepunkt erreichten. Natürlich sind dies lediglich Parallelen, aber sie legen nahe, dass sich zu dieser Zeit ein Meinungsklima verstärkt herausgebildet hatte, das der islamistischen Bedrohung – und damit auch dem Islam – einen erhöhten Stellenwert im öffentlichen Diskurs verschaffte.⁵⁰

Der Anstieg in der Zahl der medialen Beiträge über den Islamischen Staat und Deutschland ist keiner, der sich ununterbrochen fortsetzte. Der Höhepunkt liegt in der Zeit August bis Oktober des Jahres 2014, dann sinken die Zahlen wieder leicht und bleiben schließlich auf einem niedrigeren Niveau bestehen. Stattdessen, so zeigt die Analyse (Abbildung 2), steigt die Berichterstattung zu den Themen Flüchtlinge, Asyl und Asylbewerber mit Bezug auf Deutschland an. Das Thema der islamischen Bedrohung ist – was die Dynamik betrifft – gewissermaßen durch das

⁴⁹ 2014 hielten 63 % der Deutschen die Gefahr, die in Deutschland von radikalen islamischen Gruppen ausgehen, für groß oder sehr groß. Zwei Jahre zuvor waren nur 56 % dieser Ansicht gewesen, und acht Jahre zuvor gar nur 45 % (Institut für Demoskopie 2014b). Zum Wandel des Islambildes in der Medienberichterstattung im Verlauf des Jahres 2014 siehe auch MediaTenor (2014), Krüger (2015).

⁵⁰ Im Allgemeinen übt das Ausmaß der Berichterstattung eine Agenda-Setting-Funktion aus und verschiebt die subjektive Gewichtung von Themen in der Bevölkerung, vgl. u.a. Kepplinger (2008)

Abbildung 2 Berichterstattung deutscher Zeitungen zum Thema Asyl/ Flüchtlinge und Deutschland im Zeitverlauf (absolute Zahlen)



Basis: Größere Artikel (500 Worte und mehr).

Quelle: LEXIS-NEXIS, Suchbegriff „Asyl*“ oder „Flüchtlinge“ in Kombination mit „Deutschland“ ohne den Begriff „PEGIDA“ in Text, Überschriften oder Einleitung in Print-Ausgaben (79 Zeitungen). Doppelte Fälle (Ähnlichkeit) wurden ausgeschlossen. Eigene Auswertung.

Thema des Asylbewerberzuzugs in dem hier untersuchten Zeitraum ersetzt. Und von einem Abflauen der Entwicklung innerhalb des hier betrachteten Zeitraums ist nichts erkennbar. Nicht nur spiegelt sich darin der weiterhin bestehende Anstieg der Asylbewerberzahlen wider, sondern auch – so ist zu vermuten – die gestiegene Häufigkeit des politischen Diskurses über Zuwanderung und Flüchtlinge.

Der Zustrom an Asylsuchenden nach Deutschland war im Herbst 2014 bereits im Gange. Seit 2011 verzeichnete Deutschland eine zunehmende Netto-Zuwanderung. Nachdem nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeitsregelung der EU zunächst eine Zuwanderung vor allem aus osteuropäischen Ländern eingesetzt hatte und dies in der Bevölkerung so auch wahrgenommen wurde (Institut für Demoskopie 2014a), kamen 2014 vermehrt Personen aus dem Nahen Osten dazu. Ende des Jahres 2014, so eine Umfrage des Instituts für Demoskopie, waren 86 % der Bürger davon überzeugt, dass derzeit besonders viele Zuwanderer aus dem Nahen Osten kommen. Und die Mehrheit rechnete für die nächsten Jahre mit steigenden Zuwanderer- und Asylbewerberzahlen, zwei

Drittel erwarteten sogar einen noch stärkeren Anstieg als zuvor (Institut für Demoskopie 2014b).

Dass die reale oder imaginierte Bedrohung durch den Islam und die Flüchtlinge ausgereicht hätten, um dem Protest eine ausreichende Grundlage zu geben und um Massen zu mobilisieren, ist gleichwohl zweifelhaft. Die Entwicklung der islamistischen Bedrohung wirkte – so unsere Vermutung – wohl eher als Katalysator. Es wäre wohl nicht in dem Umfang zu den Protesten gekommen, wenn nicht schon gegenüber dem Islam in größeren Teilen der Bevölkerung eine eher kritische bis ablehnende Position bestanden hätte und sie nicht noch andere Motive mit dem Protest hätten verbinden können.

Die Umfragen unter den Demonstranten aus der Frühphase der Bewegung belegen die Gemengelage recht deutlich: Sie zeigen, wie sehr der Protest mit dem Gefühl politischer Entfremdung und nationalen – zum Teil nationalistischen – Einstellungen einhergeht. Die Thematik des Islams, des Asylantenzuzugs und der Migrationspolitik nimmt einen gewichtigen, aber keineswegs den einzigen Platz ein (vgl.

u.a. Geiges et al. 2015, Vorländer et al. 2015, 2016, Donsbach 2015a, b, Daphi et al. 2015, Schielicke 2021). Damit sei nicht gesagt, dass ein Anstieg im Gefühl politischer Entfremdung, das hier ebenfalls zum Tragen kommt, in der Bevölkerung zuvor stattgefunden haben muss (unsere Befunde wecken Zweifel an derartigen Entwicklungen) – es reicht, dass ein bereits vorliegendes Potential mobilisiert und im Protest gebündelt wurde.

Wie groß der Stellenwert des Motivs ist, das zum Hauptthema des PEGIDA-Protests deklariert wurde – die Islamisierung bzw. die Bedrohung durch den Islam –, ist eine offene Frage. In der Untersuchung von Hans Vorländer, in der in der Hochphase des Protests – im Januar 2015 – mit einer offenen Frage nach den Gründen der Protestteilnahme gefragt wurde, nannte zwar nur ein Teil der Befragten den Islam oder die Islamisierung als Thema (Vorländer et al. 2015, 2016). Tatsächlich aber kann man den Anteil höher ansetzen, wenn man die Begründungen, in denen auf Migration oder Zuwanderungspolitik oder ähnliches verwiesen wurde, mit darunter fasst (in der Annahme, dass damit in erster Linie islamische Zuwanderung verknüpft wurde vgl. Reuband 2015b: 142).

Hinzu kommt: Offene Fragen, wie sie Hans Vorländer in seiner Untersuchung verwendete, geben Auskunft über das Ranking der selbst verbalisierten Motive, die wichtigsten und die im Bewusstsein präsentesten dürften am ehesten genannt werden. Fragt man spezifischer, unter Verwendung standardisierter Fragen, nach der Bewertung des Islam oder von Muslimen, so belegt eine spätere Untersuchung (Reuband 2019b), dass ein durchaus höherer Anteil als bei der offenen Frage islamfeindliche Positionen vertritt (wobei eine generalisierte Bedrohung dem Islam per se zugeschrieben wird und nicht – wie in der Bevölkerung – eine kleine, marginale Minderheit innerhalb des Islams damit gemeint ist).⁵¹

Es wäre aber wohl nicht zu den massenhaften Protesten und der Regelmäßigkeit der Demonstrationen gekommen, wenn es nicht auch Leute gegeben hätte, die dazu aufgerufen und die Demonstrationen organi-

siert hätten. Hätte es sie nicht gegeben, wäre es beim Unbehagen und Sorgen auf Seiten der Bevölkerung geblieben. Mit anderen Worten: Es spricht viel für eine Aktivierung eines Protestpotentials durch Ereignisse in *Kombination* mit der Mobilisierung des Protests durch Personen, die sich als eine Art „Moralunternehmer“ (Becker 1963) verstanden und als solche agierten. Und all dies vor dem Hintergrund eines bestehenden Protestpotentials, das sich aus einer Gemengelage unterschiedlicher Motive ergibt: aus Islamfeindlichkeit und diffusen ethnozentrischen Ressentiments ebenso wie generalisierter Unzufriedenheit mit politischen Verhältnissen. Es bedurfte, so unsere These, nicht entsprechender Vorläufer auf der Ebene von Einstellungen und sozialen Verhältnissen, es reichte, dass das bestehende Potential durch eine spezifische Konstellation äußerer Bedingungen aktiviert und in Handeln umgesetzt wurde.

11. Langzeitverlauf des PEGIDA-Protests

Wenn aber lediglich ein bestehendes Protestpotential aktiviert wird – und dies ebenso in anderen Orten als Dresden hätte aktiviert und mobilisiert werden können – warum aber fand dann der Protest in Dresden statt und bildete sich dort als eine Art Dauerzustand heraus, warum nicht in einer anderen Stadt in Sachsen oder in anderen Regionen Deutschlands? Es gibt mehrere Gründe, die die Wahl dieses Ortes nahelegen. Landeshauptstädte sind besser geeignet als andere Orte für öffentlichkeitswirksamen Protest. Hier ist die Landesregierung angesiedelt. Hier gibt es auch – wie im Fall Dresdens – eine herausgehobene kulturelle Symbolik, die eine bundesweite Aufmerksamkeit garantiert. Die Stadt gilt als eine der schönsten in Deutschland, wenn nicht gar als die schönste überhaupt.⁵² Hinzu kommen dürfte ein weiterer, eher zufälliger Grund: die Initiatoren und Organisatoren des Protests kommen aus Dresden und dem unmittelbaren Umland. Angesichts dessen ist für sie auch aus rein praktischen Gesichtspunkten her die Wahl Dresdens als Veranstaltungsort naheliegend.

Ist auch Dresden der Ort der Kundgebungen, der Wohnsitz der Teilnehmer muss es nicht sein. Für den massenhaften Zulauf zu den PEGIDA-Kundgebungen sorgten nicht zuletzt die Mobilisierung und Aktivierung von Personen aus dem Umland Dresdens. In der Hochphase der Demonstrationen kam die Mehrheit der Demonstranten von dort. Nicht mehr als rund 40 % – so das Ergebnis der Demons-

⁵¹ Gefragt, ob der Islam insgesamt eine Bedrohung darstelle oder bestimmte Gruppen, meinte 2015 in einer bundesweiten Umfrage die Mehrheit der Bürger, es handele sich um eine bestimmte Gruppe. Unter den PEGIDA-Befragten hingegen verhielt es sich umgekehrt (Reuband 2017b: 121). Ähnlich für die Bevölkerung das Ergebnis einer bundesweiten Umfrage im Auftrag des Bayerischen Rundfunks. Hier gaben 2016 11 % der Bundesbürger an, Gewalt sei im Islam generell angelegt. Demgegenüber meinten 88 %, dass eine friedliche Religion von Extremisten missbraucht würde (Bayerischer Rundfunk 2016).

⁵² Vgl. Sächsische Zeitung Online 11.09.2015 (<http://www.sz-online.de/nachrichten/dresden-ist-die-schoenste-stadt-deutschlands-3195989.html>)

tranten-Befragungen vom Januar 2015 (Geiges et al. 2015, Rucht et al. 2015, Vorländer et al. 2016) – stammten aus Dresden. Die Tatsache, dass es in der sächsischen Schweiz eine überproportionale Politikverdrossenheit gibt, wie man der Stimmzahl für die NPD bei Wahlen entnehmen kann, und die Ausländerfeindlichkeit in der Region stärker verbreitet ist als in Dresden⁵³, dürfte für ein breites, leicht aktivierbares Rekrutierungspotential gesorgt haben.

Zwischenzeitlich schrumpfte die Zahl der Teilnehmer und bildeten die Dresdner zeitweise auch die Mehrheit der Demonstranten. Offenbar zogen sich diejenigen, die von außerhalb Dresdens kamen, verstärkt zurück. Zugleich verengte sich die Thematik des Protests auf die Asylpolitik und bahnte sich eine Radikalisierung in den Orientierungen an (vgl. Patzelt und Klose 2016, Reuband 2017b:120f.). Sieht man von der Tatsache ab, dass ein Engagement umso mehr abnimmt, je weniger man es mit Erfolg verknüpft sieht (umso geringer ist man bereit, einen relativ hohen Aufwand zu betreiben und eigens nach Dresden zu fahren) –, so dürfte partiell auch eine lokale Ausdifferenzierung des Protests für den Rückgang der Teilnehmerzahlen eine Rolle gespielt haben: Der Protest verlagerte sich zum Teil auch auf Kommunen, in denen Asylbewerber untergebracht waren oder untergebracht werden sollten.⁵⁴ In dem Maße wie die AfD sich im bundesdeutschen Parteiensystem etablierte und sich auch unter den PEGIDA-Anhängern als Option anbot, Einfluss auf das politische Geschehen zu nehmen (vgl. Patzelt und Klose 2016, Reuband 2016b), relativierte sich zudem der Stellenwert von PEGIDA als Medium des Protests. PEGIDA existiert zwar heutzutage noch immer, aber

die Zahl der Menschen, die zu den Kundgebungen noch mobilisiert werden, hält sich in Grenzen.

12. Schlussbemerkungen

Politisches Handeln auf lokaler Ebene wird durch die lokale politische Kultur auf der Ebene der Einstellungen, die in der Bevölkerung verbreitet sind, maßgeblich mitbestimmt. So gibt es auf lokaler Ebene einen Zusammenhang zwischen der Verbreitung ausländerfeindlicher und rechtspopulistischer Einstellungen und der Wahl der AfD. Aber nicht zwingend kann umgekehrt aus der Verbreitung lokaler AfD-Wahlerfolge und anderer Formen politischen Handelns auf entsprechend verbreitete Einstellungen rückgeschlossen werden. Es handelt sich um probabilistische, nicht um deterministische Beziehungen. Andere Einflussfaktoren müssen mitgedacht werden. Dies gilt auch für PEGIDA in Dresden.

Anders als in der Literatur weithin angenommen, kann die Entstehung von PEGIDA nicht als Folge wachsender ethnozentrischer Ressentiments oder sozialer Deprivations- oder Anomie-Prozesse in der Bevölkerung Dresdens verstanden werden. Ebenso wenig kann man sie durch ein überproportionales Maß ethnozentrischer Ressentiments in der Bevölkerung erklären. Vielmehr dürften spezifische Ereignisse, wie die Zuschreibung gestiegener Bedrohung durch einen politischen Islam, exemplifiziert durch die Ereignisse in Syrien und den Islamischen Staat, mit zu den Randbedingungen gehört haben, die in *Kombination* mit bestehenden Dispositionen auf der Bevölkerungsebene und eher zufälligen Faktoren – wie der Mobilisierung durch interessierte Akteure vor Ort – PEGIDA als Protestbewegung entstehen ließen.

Auch wenn spezifische politische und kulturelle Dispositionen ein bestimmtes Wahlverhalten oder spezifischen Protest auf lokaler Ebene begünstigen, so stellt dies doch keine zwingende Voraussetzung dafür dar. Eigendynamische Prozesse, durch Ereignisse und deren Deutung mitbedingt, sind – so legt es unsere Analyse nahe – in der Lage, einen eigenständigen Einfluss auf die Entwicklung auszuüben. Sie mögen zwar an bestehenden Dispositionen ansetzen, aber sie reichen in ihrer Dynamik darüber hinaus. Theoretische Ansätze, welche die Entwicklung rechtspopulistischen Protests lediglich als Folge längerfristiger gesellschaftlicher Erosionstendenzen interpretieren und zeitspezifische Ereignisse mit ihren Folgen und Realitätsdefinitionen ausblenden, greifen zu kurz.

⁵³ Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (2010:109). Die Vergleichsdaten stammen allerdings nicht aus den gleichen Jahren (Dresden: 2010, Sachsen: 2006-2010), so dass eine sinkende Ausländerfeindlichkeit für Dresden womöglich stärkere Abweichungen hat entstehen lassen als realiter vorhanden. Zur größeren AfD-Affinität des Umlands siehe Reuband (2019a).

⁵⁴ Auffällig sei, so vermerken Berger et al. (2016: 129), dass es 2015 eine räumliche Kongruenz gebe mit den Städten, in denen zur Wendezeit größere Demonstrationen stattfanden (Leipzig, Dresden, Plauen). Woraus die Autoren ableiten, dass auch ehemalige Teilnehmer der „Wende“ offenbar beteiligt wären – eine Annahme, die sich für Dresden bestätigen lässt. Hier nahm die Mehrheit der PEGIDA-Teilnehmer einst an den Wende-Protesten der DDR-Zeit teil (was umgekehrt nicht bedeutet, dass die Teilnehmer des Wende-Protests, etwa an den Montagsdemonstrationen, Rechtspopulisten waren, vgl. Reuband 2019b). Eine Analyse der anderen Orte des PEGIDA-ähnlichen Protests unterbleibt allerdings bei Berger et al. (2016), so dass die Analyse des Zusammenhangs mit den Wende-Protesten unvollständig bleibt.

Dass PEGIDA in Dresden und nicht an anderen Orten entstand und die PEGIDA-Proteste dort bis heute stattfinden, kann weder der politischen Kultur der Stadt noch den soziokulturellen Dispositionen der Bürger zugerechnet werden. Dies gilt bis in die jüngere Zeit. So lässt sich auf der Basis des „Sachsen Monitors“ für die Zeit 2016-18 anhand der verfügbaren Indikatoren für Ethnozentrismus weder eine Sonderstellung Dresdens mit atypisch hohen Werten im Vergleich der drei sächsischen Großstädte noch im Vergleich mit anderen Regionen Sachsens feststellen (Reuband 2019a).

War die „Wiederbelebung“ des PEGIDA-Protests im Herbst 2015 nach einem Rückgang der Teilnehmerzahlen zunächst in maßgeblicher Weise eine Folge der „Flüchtlingskrise“, eines überaus starken Anstiegs der Asylbewerberzahlen, so verselbständigte sich der Protest in späterer Zeit. Vergleicht man die Teilnehmerzahlen im Verlauf der Jahre 2015 und 2016, ist unschwer zu erkennen, dass diese nicht (mehr) durch äußere Ereignisse – wie islamistische Terroranschläge oder andere bedrohliche Ereignisse – beeinflusst wurden, sondern eher durch den „Event“-Charakter der jeweiligen Kundgebung: abhängig davon, ob es sich um prominente Redner handelte oder um Jahresjubiläen von PEGIDA (vgl. Reuband 2016b, 2017b). Damit hat die Protestbewegung einen sich selbst verstärkenden Charakter erlangt, der gleichwohl einen längerfristigen Schwund in den Teilnehmerzahlen nicht verhindern konnte. Dass es diesen Schwund gab, ist wenig verwunderlich: Die Dramatik, die einst die „Flüchtlingskrise“ über das Fernsehen mit ihren täglichen Bildern in die häuslichen Wohnzimmer brachte, ist längst verschwunden. Die AfD hat sich als parlamentarischer Arm mit ähnlichen Anliegen wie PEGIDA etabliert. PEGIDA hat dadurch zentrale Funktionen verloren.

Inwieweit eine neue Dynamik im Gefolge der Corona-Pandemie erwachsen wird, bleibt abzuwarten. Ähnlich wie die AfD nimmt PEGIDA gegenüber den Corona-Maßnahmen eine kritische Haltung ein (was zum Teil der generalisierten Anti-Regierungshaltung geschuldet sein dürfte). Maskentragen und Abstandhalten war – solange dies nicht Bestand der Demonstrationsauflagen war – bei PEGIDA-Kundgebungen eher unüblich.⁵⁵ Mit den Corona-Maßnahmen hat sich ein Thema gefunden, dessen Einbindung in die PEGIDA-Rhetorik vom weiteren Verlauf der Pandemie ebenso abhängen wird wie von den Möglichkei-

ten, damit an die eigenen bisherigen Themen anzuknüpfen und neue Koalitionen des Protestes zu schaffen.⁵⁶

Literaturverzeichnis

Almond, G. & S. Verba (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston.

Backes, U. (2016). Politisch motivierte Gewalt in Sachsen. In: G. Pickel & O. Decker, Hrsg., *Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Leipzig, S. 27-37.

Barnes, S. H. & M. Kaase et al. (1979). *Political Action*. Beverly Hills/ London.

Bayerischer Rundfunk (2016). Der Islamreport. Muslime in Deutschland – eine Bedrohung? URL: <https://www.br.de/br-fernsehen/sendungen/dokthema/islam-report-dokthema-102.html>; Zugriff 20.09.2020.

Becker, H.S. (1963). *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*. New York/London.

Bencic, D. & J. Strasheim (2016). Refugees Welcome? Introducing a New Dataset on Anti-Refugee Violence in Germany. *Kiel Ifw Working Papers, 2032*, S. 1-14.

Berliner Morgenpost (2017). Die Gemeinde, in der fast jeder Zweite die AfD wählt. URL: <https://www.morgenpost.de/politik/article212056509/Die-Gemeinde-in-der-fast-jeder-Zweite-die-AfD-wahlte.html>; Zugriff 29.09.2020.

Berger, R., S. Poppe & M. Schuh (2016). Zur Problematik der Zählung von Demonstrationsteilnehmern. In: K.-S. Rehberg, F. Kunz & T. Schlinzig, Hrsg., *PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und 'Wende'-Enttäuschung? Forschungen, Deutungen und Ausblicke*. Bielefeld, S. 113-146.

Best, H., Miehke & A. Salheiser (2018). *Topografie des Rechtsextremismus und der gruppenbezogenen*

⁵⁵ Dies kann man unschwer den Übertragungen oder Aufzeichnungen der Montagsdemonstrationen von PEGIDA auf YouTube entnehmen.

⁵⁶ Auf der Kundgebung am 28.09.2020 z.B. wurden – wie man YouTube-Aufzeichnungen entnehmen kann – einmal mehr diverse Verschwörungstheorien verbreitet. So wurde von einem der üblichen Redner nicht nur behauptet, Corona sei wie jede normale Grippe-Welle. Es wurde auch gesagt, Corona würde von den Politikern genutzt, um im „Hinterzimmer“ Zuwanderung und „Umvolkung“ weiter ungestört zu betreiben. Und dass man mit den Maßnahmen die Wirtschaft ruinieren würde, damit der Nationalstaat nicht mehr eigenständig handeln könne. Im Hintergrund der Redner war ein riesiges Original-Banner mit dem Namen des amerikanischen Präsidenten zu sehen – ein Zeichen, wie sehr die Anti-Migrations-Politik des amerikanischen Präsidenten (und womöglich auch dessen Corona-Verständnis) dem Selbstverständnis von PEGIDA ideologisch einen gewissen Rückhalt verleiht.

- Menschenfeindlichkeit in Thüringen. Dokumentation und Analysen.* Forschungsbericht Dezember 2019. Jena.
- Best, H., M. Miehle & A. Salheiser (2019). *Phänomene des Rechtsextremismus und der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit in Thüringen.* Forschungsbericht Dezember 2019. Jena.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). *Aktuelle Zahlen zu Asyl.* Ausgabe: Dezember 2017. Nürnberg.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2015). *202.834 Asylanträge im Jahr 2014.* Pressemitteilung 14.01.2015. URL: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2015/01/asylzahlen_2014.html; Zugriff 29.09.2020.
- Bundeskriminalamt (2014). *Polizeiliche Kriminalstatistik 2015.* Wiesbaden
- Curle, P., L. Pflugradt, S. Segelke & L. Weißendorn (2016): Pegida in Kundgebungen und Reden. In: W. Patzelt & J. Klose, Hrsg., *PEGIDA. Warnsignale aus Dresden.* Dresden, S. 101-148
- Daphi, P. et al. (2015). *Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an PEGIDA.* URL: <https://www.wzb.eu/de/pressemitteilung/untersuchung-zur-dresdner-PEGIDA-demonstration>; Zugriff: 20.09.2020
- Decker, O. (2016). Rechtsextremismus der Mitte - Autoritäre Dynamiken. In: G. Pickel & O. Decker, Hrsg., *Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme.* Leipzig, S. 50-59.
- Decker, O., Kiess, J. & E. Brähler (2014). *Die stabilisierte Mitte.* Leipzig.
- Decker, O., Kiess, J. & E. Brähler (2015). *Rechtsextremismus der Mitte. Eine sozialpsychologische Gegenwartsgenese.* Gießen.
- Decker, O., J. Kries, E. Eggers & E. Brähler (2016). Die „Mitte“- Studie 2016: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: O. Decker, J. Kiess & E. Brähler, Hrsg., *Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland.* Gießen, S. 23-66.
- Del Giudice, L. N. Ebner, L. Knopf & M. Weber (2020): Was sagt Pegida? Eine Analyse von Reden in Dresden. In: U. Backes & S. Kailitz, Hrsg., *Sachsen – Eine Hochburg des Rechtsextremismus?* Göttingen, S. 101-126.
- Delhey, J. & L.C. Steckermeier (2019). Statusängste in Deutschland. Wachsendes Problem oder zeitdiagnostischer Mythos? In: C. Lübke & J. Delhey, Hrsg., *Diagnose Angstgesellschaft. Was wir wirklich über die Gefühlslage der Menschen wissen.* Bielefeld, S. 195-136
- Donsbach, W. (2015a). *Welche Einstellungen führen zu Pegida? Neue Umfrage der Dresdner Kommunikationswissenschaft.* Pressemitteilung. Dresden. URL: https://tu-dresden.de/gsw/der-bereich/news/news_article.2015-01-27.9900678214; Zugriff 20.09.2020.
- Donsbach, W. (2015b). *Projekt ZIGEDD: Pegida. Erste Ergebnisse.* PP. Präsentation 29.01.2015. Dresden (unveröffentlicht).
- Droste, L. (2019). Treiben Sorgen und Ängste den „populistischen Zeitgeist“? In: C. Lübke & J. Delhey, Hrsg., *Diagnose Angstgesellschaft. Was wir wirklich über die Gefühlslage der Menschen wissen.* Bielefeld, S. 223-254.
- Fehser, S. (2015). *Eine gespaltene Stadt. Positionen der Dresdner Bevölkerung zum Thema Asyl.* Dresden. URL: <https://kirche-demokratie.de/media/download/26/attachment-1570456561.pdf>; Zugriff 20.09.2020.
- Fuchs, D. (2007). The Political Culture Paradigm. In: R.J. Dalton & H.-D. Klingemann, Hrsg., *The Oxford Handbook of Political Behavior.* Oxford, S. 161-184.
- Geiges, L., Marg, S. & Walter, F. (2015). *PEGIDA. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft.* Bielefeld.
- Heitmeyer, W. (2018). *Autoritäre Versuchungen. Signaturen der Bedrohung I.* Frankfurt/M.
- Hertel, F.R. & F. Esche (2019). Die rechte Mitte? Zur Rolle objektiver Position und subjektiver Verunsicherung für die Identifikation mit rechten Parteien. In: C. Lübke & J. Delhey, Hrsg., *Diagnose Angstgesellschaft. Was wir wirklich über die Gefühlslage der Menschen wissen.* Bielefeld, S. 255-286.
- Holtmann E. et al. (2015). *Deutschland 2014. 25 Jahre Friedliche Revolution und Deutsche Einheit. Ergebnisse eines Forschungsprojekts. Abschlussbericht.* Der Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer. Berlin.
- Institut für Demokratieforschung (2016). *Büchse der Pandora? PEGIDA im Jahr 2016 und die Profanisierung rechtspopulistischer Positionen.* Göttingen.
- Institut für Demoskopie (2014a). *Mehr Gelassenheit gegenüber Zuwanderung.* Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 43 vom 20. Februar 2014. Allensbach. URL: ifd-allensbach.de; Zugriff 20.09.2020.

- Institut für Demoskopie (2014b). *Verachtet mir die Bürger nicht*. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 293 vom 17. Dezember 2014. Allensbach. URL: ifd-allensbach.de; Zugriff 20.09.2020.
- Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (2010). *Rechtsextreme Strukturen, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und bürgerschaftliches Engagement gegen Rechtsextremismus in der Landeshauptstadt Dresden*. Bielefeld. URL: https://www.dresden.de/media/pdf/auslaender/studie_rechtsextremismus_110524.pdf; Zugriff: 20.09.2020.
- Kepplinger, H. M. (2008). Effects of the News Media on Public Opinion. In: W. Donsbach & M.W. Traugott, Hrsg., *The Sage Handbook of Public Opinion Research*. Los Angeles et al., S. 192-204.
- Kiess, J. (2015). 50 Shades of Brown: Pegida und der Wunsch nach Autorität. In: H. Martin, W. Möllers & R. C. van Ooyen, Hrsg., *Jahrbuch für Öffentliche Sicherheit*. Frankfurt a. M.; S. 207-221.
- Kocyba, P. (2020). Pegida: Ausdruck rechtsextremer Protests?. In: U. Backes & S. Kailitz, Hrsg., *Sachsen – Eine Hochburg des Rechtsextremismus?* Göttingen, S. 81-100.
- Koopmans, R. (2007). Social Movements. In: R. Dalton & H.-D. Klingemann, Hrsg., *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford, S. 693-707.
- Koppetsch, C. (2019a). *Die Gesellschaft des Zorns. Rechtspopulismus im globalen Zeitalter*. Bielefeld.
- Koppetsch, C. (2019b). Den Streit mit den Rechtspopulisten muss man aushalten (Interview). In: *Neue Züricher Zeitung*, 17.05. 2019, URL: <https://www.nzz.ch/feuilleton/cornelia-koppetsch-streit-mit-populisten-muss-man-aushalten-ld.1481628>; Zugriff 29.09.2020.
- Krosnick, Ch. M. Judd & B. Wittenbrink (2005): The Measurement of Attitudes. In: D. Albarracin, B.T. Johnson & M.P. Zanna, Hrsg., *The Handbook of Attitudes*. New York/London, S. 21-78.
- Krüger, U.M. (2015). InfoMonitor 2014: Internationale Themen dominieren die aktuelle Berichterstattung. In: *Media Perspektiven*, Nr. 2, S. 75-104.
- Küpper, B., A. Zick & D. Krause, D. (2015). PEGIDA in den Köpfen. In: A. Zick & B. Küpper, Hrsg., *Wut, Verachtung, Abwertung*. Bonn, S. 21-43
- Landeshauptstadt Dresden (2013): *Statistische Mitteilungen*. Bevölkerung und Haushalte 2013. Dresden.
- Lazarsfeld, P. & H. Menzel (1961): On the Relation between Individual and Collective Properties. In: A. Etzioni, Hrsg., *Complex Organizations. A Sociological Reader*. New York, S. 422-440
- Lee, S. W.L., J.Y. Huang & N. Schwarz (2020). Risk Overgeneralization in Times of a Contagious Disease Threat. In: *Frontiers in Psychology*, 11, Article 1392.
- Lengfeld, H. (2019). Abstiegsängste in Deutschland im historischen Tiefstand. Ergebnisse der Auswertung des Sozioökonomischen Panels 1991-2016. In: C. Lübke & J. Delhey, Hrsg., *Diagnose Angstgesellschaft. Was wir wirklich über die Gefühlslage der Menschen wissen*. Bielefeld, S. 58-76.
- 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: A. Koch, M. Wasmer & P. Schmidt, Hrsg., *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, S. 43-73.
- McCarthy, J.D. & M.N. Zald (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory, In: *American Journal of Sociology*, 82, S. 1212-1241.
- MDR (2019). Paska: AfD-Hochburg in Thüringen. URL: <https://www.mdr.de/thueringen/ost-thueringen/saale-orka/paska-afd-hochburg-saale-orka-kreis-100.html>; Zugriff 29.09.2020.
- MediaTenor (2014). IS schlägt Islambild in den Medien – Franziskus strahlt positiv. URL: de.mediate-nor.com; Zugriff 20.09.2020.
- Nachtwey, O. (2015). Rechte Wutbürger. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3, S. 81-90.
- Patzelt, W.J. & J. Klose, Hrsg. (2016). *PEGIDA. Warnsignale aus Dresden*. Dresden.
- Pokorny, S. (2020). *Regionale Vielfalten 30 Jahre nach der Wiedervereinigung. Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den politischen Einstellungen in Deutschland* (Konrad Adenauer Stiftung. Empirische Sozialforschung). Berlin.
- Rainer, H. et al. (2018). *Deutschland 2017. Studie zu den Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger im vereinigten Deutschland*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. München.
- Reuband, K.-H. (1998). Panelmortalität in postalischen Erhebungen und soziale Zusammensetzung der Befragten. In: *Planung und Analyse*, Heft 2, S. 58-63.

- Reuband, K.-H. (1999). Postalische Befragungen in den neuen Bundesländern: Durchführungsbedingungen, Ausschöpfungsquoten und Zusammensetzung der Befragten in einer Großstadtstudie. In: *ZA Information* 45, S. 71-99
- Reuband, K.-H. (2001). Möglichkeiten und Probleme postalischer Befragungen. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 53, S. 338-364.
- Reuband, K.-H. (2002). Mail and Telephone Surveys. Their Impact on Responses. In: J. Blasius, J. Hox, E. de Leeuw & P. Schmidt, Hrsg., *Social Science Methodology in the New Millennium* (CD-Rom). Opalden.
- Reuband, K.-H. (2003). Akquieszenzeffekte bei postalischen Befragungen zum wahrgenommenen Sanktionsrisiko. Der Einfluss von Alter, Bildung und Geschlecht. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 96, S. 458-463.
- Reuband, K.-H. (2007). Attitudes towards Foreigners in Germany. A Case Study on Cognitive Differentiations, Social Background Factors, and the Specific Standing of the Japanese. In: T. Kutsune, Y. Nishijima & H. Adachi, Hrsg., *Socio-Cultural Transformations in the 21th Century? Risks and Challenges of Social Changes*. Kanazawa, S. 117-134.
- Reuband, K.-H. (2009): Hoffnung auf „blühende Landschaften“ und wirtschaftlichen Wohlstand: Die wirtschaftliche Angleichung von West- und Ostdeutschland im Zeithorizont der Ostdeutschen. In: M. Andel, D. Brandes & J. Pesek, Hrsg., *Hoffnung in Wissenschaft, Gesellschaft und Politik*. Essen, S. 109-127.
- Reuband, K.-H. (2010a). Subjektives Kriminalitätserleben im Kontext gesellschaftlicher Transformation. Die Kriminalitätsfurcht der Ostdeutschen im kollektiven Verlauf und individueller Erinnerung. In: A. Groenemeyer, Hrsg., *Wege der Sicherheitsgesellschaft. Gesellschaftliche Transformationen der Konstruktion und Regulierung innerer Unsicherheiten*. Wiesbaden, S. 112-162.
- Reuband, K.-H. (2010b). How People Learned About the September 11 2001 Terrorist Attack and How It Affected Them. A Study in News Diffusion and Psychosocial Reactions in Germany. In: T. Beckers, K. Birkelbach, J. Hagena & U. Rosar, Hrsg., *Komparative empirische Sozialforschung*. Wiesbaden, S. 437-466.
- Reuband, K.-H. (2011). Rücklaufquoten und Repräsentativität. Welchen Einfluss hat die Rücklaufquote auf die Repräsentativität. In: *Stadtforschung und Statistik. Zeitschrift des Verbandes deutscher Stadtstatistiker*, Heft 1, S. 44-50
- Reuband, K.-H. (2014). Schriftliche-postalische Befragungen. In: N. Baur & J. Blasius, Hrsg., *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, S. 643-660.
- Reuband, K.-H. (2015a). Ausschöpfung und Nonresponse in postalischen Befragungen. Der Stellenwert von Incentives, Fragebogenlänge und Anonymität der Fragebogenadministration. In: J. Schupp & C. Wolf, Hrsg., *Nonresponse Bias. Qualitätssicherung sozialwissenschaftlicher Umfragen*. Wiesbaden, S. 203-245.
- Reuband, K.-H. (2015b). Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen. In: *MIP Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung*, 21, S. 133-143.
- Reuband, K.-H. (2016a). Pegida im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer. In: *MIP Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung*, 22, S. 52-69.
- Reuband, K.-H. (2016b). Außenseiter oder Repräsentanten der Mehrheit? Selbst- und Fremdwahrnehmung der Teilnehmer von Pegida Kundgebungen. In: K.-S. Rehberg, F. Kunz & T. Schlinzig, Hrsg., *PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und 'Wende'-Enttäuschung? Forschungen, Deutungen und Ausblicke*. Bielefeld, S. 165-187.
- Reuband, K.-H. (2017a). Pegida, Sachsen und die Fremdenfeindlichkeit. Warum es komplexerer und regionalspezifischer Analysen bedarf. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 30, Heft 1, S. 101-106.
- Reuband, K.-H. (2017b): Die Dynamik des Pegida Protests. Der Einfluss von Ereignissen und bewegungsspezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahlen und Teilnehmerzusammensetzung. In: *MIP Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung*, 23, S. 112-130.
- Reuband, K.-H. (2018). Motive des Pegida-Protests: Verbreitung, Struktur und Entwicklung unter dem Einfluss der „Flüchtlingskrise“. In: *MIP Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung*, 24, S. 90-100.
- Reuband, K.-H. (2019a). Fremdenfeindlichkeit und AfD-Wahlerfolge in Sachsen: Wie sehr spiegeln sich regionale Unterschiede in Sachsen in den Einstellun-

- gen zu Ausländern und Muslimen wieder? In: *MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 25, S. 13-27.
- Reuband, K.-H. (2019b). PEGIDA und die Montagsdemonstrationen in der „Wende-Zeit“ der DDR: Kontinuitäten und Diskontinuitäten des Protests. In: *MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 25, Heft 2, S. 220-234.
- Reuband, K.-H. (2021). Dresden im Krisenmodus: Die „Jahrhundertflut“ von 2002. Betroffenheit, Engagement und psychosoziale Reaktionen der Bevölkerung. In: K.-H. Reuband, Hrsg. *Dresden. Soziale Transformationen und kulturelle Repräsentationen*. Dresden (erscheint demnächst).
- Schielicke, A. (2021). Gesellschaftspolitische Einstellungen im Wandel und Unterstützung von PEGIDA in der Bevölkerung. In: K.-H. Reuband, Hrsg. *Dresden. Soziale Transformationen und kulturelle Repräsentationen*. Dresden (erscheint demnächst).
- TNS Emnid (2014). *Sachsen 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. April 2014. Bielefeld. URL: [http://84.19.193.130/online/fdp/cisweb4_fdp.nsf/\(File\)/E841CF5AFA401999C1257CB6004E0C3D/\\$File/Emnid%20April%202014.pdf](http://84.19.193.130/online/fdp/cisweb4_fdp.nsf/(File)/E841CF5AFA401999C1257CB6004E0C3D/$File/Emnid%20April%202014.pdf); Zugriff 20.09.2020.
- TNS Emnid (2015). *Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Sachsen*. Grafikauswertung. Juni 2015. Bielefeld. URL: https://www.l-iz.de/wp-content/uploads/2016/02/132_umfrage_sachsen_2015.pdf; Zugriff 20.09.2020.
- Vorländer, H. (2016). Zerrissene Stadt: Kulturkampf in Dresden. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 66, 5-7/2016, S. 22-28.
- Vorländer, H., M. Herold & S. Schäller (2015). *Wer geht zu PEGIDA und warum? Eine empirische Untersuchung von PEGIDA-Demonstranten in Dresden*. Schriften zur Verfassungs- und Demokratieforschung 1/2015. Dresden.
- Vorländer, H., M. Herold & S. Schäller (2016). *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*. Wiesbaden.
- Winkler, G. (2016). *Friedliche Revolution und deutsche Vereinigung 1989 bis 2016. Positionen der Bürgerinnen und Bürger*. 5. Aufl. Bernau. URL: http://www.sfz-ev.de/index_htm_files/FR-V-16-E2.pdf; Zugriff 20.09.2020.
- Zick, A. & A. Klein (2014). Rechtsextreme Einstellungen in der fragilen Mitte. In: A. Zick & A. Klein, Hrsg., *Fragile Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014*. Bonn, S. 32-60.
- Zick, A., D. Krause & B. Küpper (2015). Der Osten erhebt die feindselige Stimme? In: A. Zick & B. Küpper, Hrsg., *Wut, Verachtung, Abwertung. Rechtspopulismus in Deutschland*. Bonn, S. 44-60.
- Zick, A., D. Krause & B. Küpper (2016). Rechtspopulistische und rechtsextreme Einstellungen in Deutschland. In: A. Zick, B. Küpper & D. Krause, Hrsg., *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*. Bonn, S. 11-142.

Kandidatenspenden: Einblicke in eine Grauzone

Heike Merten¹

Kandidaten für ein politisches Amt müssen idealerweise mit viel Enthusiasmus für die Sache, Kommunikationsgeschick, guten Beziehungen, Beharrlichkeit, Durchhaltevermögen, aber möglichst auch mit hinreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sein oder Geld oder geldwerte Leistungen durch Dritte einwerben (können). Öffentliche Aufmerksamkeit für sich und seine politischen Positionen zu generieren, ist nicht nur sehr zeitintensiv, sondern es erfordert auch finanziellen Aufwand, um einen erfolgversprechenden Wahlkampf führen zu können. Dies gilt in besonderem Maße für Kandidaten die erstmals zu einer Wahl antreten und in noch stärkerem Maße für parteilose Bewerber.

Doch welche finanziellen Mittel ein Bewerber für seine Kandidatur und den späteren Wahlkampf zur Verfügung hat oder zur Verfügung gestellt bekommt und woher und von wem diese Mittel stammen, ist undurchsichtig. Sind die Regelungen für Spenden an politische Parteien wie auch für Spenden an Abgeordnete klar normiert, wenn auch nicht lückenlos, so erweist sich die rechtliche Einordnung von Spenden an Bewerber und Kandidaten als ausgesprochen schwierig.

Die Regulierung von Zuwendungen jeglicher Art an Personen, die sich nicht aus einem Abgeordnetenmandat heraus zur Wahl stellen, sind sowohl für den Spender als auch für den Spendenempfänger juristisch undurchsichtig und insbesondere im Hinblick auf Transparenzregelungen normativ wie auch wissenschaftlich stark vernachlässigt worden. Der Beitrag will diesen blinden Fleck im Bereich der Finanzierung von Wahlkämpfen sichtbar machen.

I. Spenden- und Spendenannahmefreiheit

Zunächst einmal bedarf es einer grundsätzlichen rechtlichen Betrachtung des Wesens der (Wahlkampf-)Spende und dies aus zwei Blickrichtungen: der Empfänger-, aber eben auch der Geberseite. Die Entgegennahme von Spenden und damit die Annahme von Geld oder auch geldwerten Leistungen ist grundsätzlich frei. Auf der anderen Seite besteht die grundsätzliche Freiheit zur Hingabe einer Spende.

Dies ergibt sich aus der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Als Individualrecht wird die Spendenfreiheit und die Spendenannahmefreiheit nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern kann durch jeden legitimen Zweck eingeschränkt werden.

Für die Spenden an politische Parteien sind dem Grundgesetz aus Art. 21 Abs. 1 GG spezielle Regelungen zu entnehmen. Politische Parteien sind wesentlicher Bestandteil einer parlamentarischen Demokratie und nehmen daher verfassungsrechtlich eine gewisse Sonderstellung ein. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes ist eine verfassungsrechtlich notwendige Aufgabe und bedarf daher eines besonderen Schutzes aber auch der Auferlegung von besonderen Pflichten. Dieser verfassungsrechtliche Rahmen prägt das Recht der Parteispenden in besonderem Maße. Insbesondere das Recht der Spendenannahme ist mit Blick auf die Funktion der politischen Parteien in einer Demokratie gewissen Einschränkungen und Offenlegungspflichten unterworfen, wie etwa einem Annahmeverbot von Einfluss Spenden und einer unmittelbaren Publizitätspflicht von Großspenden. Dies zeigt schon auf verfassungsrechtlicher Ebene die Notwendigkeit, bei einer Wahlkampfspende an einen Bewerber oder Kandidaten immer auch genau zu prüfen, ob es sich nicht auch um eine Parteispende handelt, die dann dem speziellen Rechtsregime des Parteienrechts unterworfen ist. Ist damit die Spendenfreiheit und auch die Spendenannahmefreiheit verfassungsrechtlich gegeben, bedarf es einer näheren Betrachtung der durch die Spende und deren Annahme einfachgesetzlich entstehenden Rechte und Pflichten.

II. Die zivilrechtliche Dimension der Kandidatenspende

Eine Spende an einen Kandidaten ist zivilrechtlich zunächst einmal eine Schenkung i.S.d. § 516 BGB. Dabei handelt es sich um einen einseitig verpflichtenden Schuldvertrag über eine unentgeltliche Zuwendung, d.h. die Hingabe eines Vermögensbestands in Form von Geld oder geldwerten Leistungen des Schenkers zugunsten einer von diesem zu unterscheidenden natürlichen oder juristischen Person.² Voraussetzung der Schenkung ist grundsätzlich zunächst einmal eine Einigung zwischen dem Schenker und dem Beschenkten. Es kann aber durchaus zu einer Zuwendung ohne den Willen des Beschenkten kommen. Dann liegt gemäß § 145 BGB ein Angebot

¹ Dr. Heike Merten ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Saenger, in: Schulze, BGB Kommentar, 10. Auflage 2019, § 516 Rn. 1.

des Schenkers vor, an dass dieser gemäß § 146 BGB gebunden ist. Diesen Schwebezustand kann der Schenker durch eine entsprechende Fristsetzung beenden. Schweigt der Beschenkte bis zum Fristablauf, dann wird gemäß § 146 Abs. 2 S. 2 BGB die Annahme fingiert und der Schwebezustand endet.

Gegenstand des Vertrages muss eine Zuwendung des Schenkers an den Beschenkten sein. Unter einer Zuwendung ist die Hingabe von Vermögenswerten zu verstehen. Auf der Seite des Schenkers erfolgt eine Vermögensminderung und damit Entreichung und auf der Seite des Beschenkten eine Vermögensmehrung und damit eine Bereicherung. Dies erfolgt in der Regel durch ein aktives Tun, kann aber auch durch ein Unterlassen erfolgen. Eine Bereicherungsabsicht ist dabei nicht erforderlich. In der Regel erfolgt eine Zuwendung durch die Übereignung von Sachen, die Übertragung von Geld, aber auch durch die Befreiung von Verbindlichkeiten gegenüber Dritten oder den Erlass einer Schuld. Nicht erforderlich ist, dass der Beschenkte völlig frei über die Zuwendung verfügen kann. Daher handelt es sich auch um eine Schenkung und damit Spende, wenn die Zuwendung etwa an einen gemeinnützigen Verein erfolgt und dieser bei der Verwendung der Mittel an den Satzungszweck gebunden ist.³

Eine weitere Voraussetzung ist die Unentgeltlichkeit der Zuwendung. Diese liegt vor, wenn die Zuwendung nicht von einer Gegenleistung anhängt, die durchaus auch immateriell sein kann. Dabei reicht die rein objektive Unentgeltlichkeit nicht aus, vielmehr muss auch ein entsprechender Wille der Vertragsparteien bestehen.⁴ Die Abhängigkeit von einer Gegenleistung besteht dabei nicht nur bei einer synallagmatischen Verknüpfung gemäß § 320 BGB. Eine Entgeltlichkeit liegt vielmehr schon vor, wenn die Zuwendung unter der Bedingung einer Gegenleistung steht (sog. konditionale Verknüpfung), Lohn für einen bestimmten Erfolg voraussetzt oder den Zweck eines bestimmten Verhaltens als Gegenleistung verfolgt (sog. kausale Verknüpfung). Als unentgeltlich anerkannt sind Schenkungen zugunsten gemeinnütziger und privater Zwecke.⁵

Liegen die soeben dargelegten Voraussetzungen vor, dann ist die Rechtsfolge ein schuldrechtliches Verpflichtungsgeschäft, welches von dem dinglichen Erfüllungsgeschäft, z.B. der Übereignung der geschenkten Sache, zu unterscheiden ist. Der Schenker

ist dem beschenkten aus dem Schenkungsvertrag zur Verschaffung der Zuwendung verpflichtet. Den Beschenkten treffen vorbehaltlich etwaig vereinbarter Auflagen hingegen keine Leistungspflichten. In der Realität wird das zivilrechtliche Ideal in seiner zeitlichen Abfolge des erst auf das Verpflichtungsgeschäft folgenden Verfügungsgeschäfts gerade im Bereich der Spenden selten anzutreffen sein. Zumeist wird die Übergabe und Übereignung der Sache gleichzeitig (§ 516 Abs. 1 BGB) oder regelmäßig bereits vor dem (meist konkludenten) Zustandekommen des Verpflichtungsgeschäfts (§ 516 Abs. 2 BGB) erfolgt sein.

Bei einer Spende an einen Kandidaten ist es durchaus denkbar, dass die Zuwendung mit einer Auflage verknüpft wird oder einen bestimmten Zweck erfüllen soll. Fraglich ist dann insbesondere, ob der Spender die Zuwendung bei Nichterfüllung der Auflage oder der Zweckbestimmung ggf. zurück- oder Schadensersatz verlangen kann. Bei einer Spende unter Auflagen wird eine vertragliche Vereinbarung über eine einklagbare Verpflichtung getroffen. Der Beschenkte übernimmt mit der Vereinbarung der Auflage, die materiell oder immateriell⁶ sein kann, eine eigene obligatorische Leistungspflicht. Begünstigter der Leistung kann der Schenker und damit der Spender, der Beschenkte selbst, aber auch ein Dritter⁷ sein. Ist eine Auflage wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB, wegen Sittenwidrigkeit nach § 138 BGB oder aus anderen Gründen nichtig, so richtet sich die Wirksamkeit des Vertrages nach § 139 BGB. Kommt dieser zur Anwendung, dann ist die Schenkung und damit die Spende i.d.R. unwirksam. In der Regel ist der Vertrag dann schon vollzogen, so dass die Zuwendung dann nur nach bereicherungsrechtlichen Grundsätzen gemäß § 527 BGB zurückverlangt werden kann.

Bei der Spende zu einem bestimmten Zweck besteht hingegen lediglich eine tatsächliche Willensübereinstimmung zwischen dem Spender und dem Spendempfeänger über den verfolgten Zweck. Ein Rechtsbindungswille in Bezug auf die Verwendung der Schenkung und damit der Spende besteht hier gerade nicht. Eine Abgrenzung zur Schenkung unter Auflagen erfolgt mithin über den Willen der Vertragsparteien (§ 157 BGB). Bei Nichteintritt des verfolgten Zweckes besteht dann ein Ausgleichsanspruch aus § 812 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 BGB sowie aus § 313 BGB.

³ BGH NJW 2004, 1382 ff.

⁴ BGH NJW 2009, 2737 ff.

⁵ Saenger, in: Schulze, BGB Kommentar, 10. Auflage 2019, § 516 Rn. 4.

⁶ Eine Auflage immaterieller Art kann beispielsweise die Teilnahme an einer Benefizveranstaltung sein. Weitere Beispiele bei Harke, in: BeckOK-BGB, Stand 01.10.2020, § 525 Rn. 8.

⁷ Hier finden die §§ 328 ff. BGB Anwendung.

Der Kondiktionsanspruch aus § 812 BGB könnte gegebenenfalls wegen §§ 814 f. BGB gesperrt sein.

Im Ergebnis handelt es sich zivilrechtlich bei Spenden an Kandidaten um eine Schenkung i.S.d. BGB. Abgrenzungsschwierigkeiten stellen sich in Bezug auf eine Auflage oder eine Zweckbindung. Je nach Einordnung besteht ein Ausgleichsanspruch nach § 527 BGB oder nach § 812 BGB. Diese Unterscheidung ist allerdings im Ergebnis als zivilrechtliche Einordnung der Spende als Schenkung nicht entscheidungserheblich.

III. Die steuerrechtliche Dimension der Kandidatenspende

Sofern nicht spezielle parteirechtliche Regelungen greifen, finden bei Kandidatenspenden die allgemeinen steuerrechtlichen Regelungen Anwendung. Da es sich bei der Kandidatenspende um eine Direktzuwendung im Sinne einer Schenkung handelt, greift hier das Schenkungssteuerrecht. Seinen Regelungsort hat das Schenkungssteuerrecht im Erbschaftsteuergesetz (ErbStG). Bei einer Erbschaft handelt es sich um eine Schenkung von Todes wegen, so dass steuerrechtlich Erbschaft und Schenkung im ErbStG einen gemeinsamen Regelungsort gefunden haben. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 ErbStG unterliegen der „Erbschaftsteuer (Schenkungssteuer)“ auch die Schenkungen unter Lebenden. § 7 ErbStG erläutert, welche Tatbestände als Schenkungen unter Lebenden gelten sollen. Die Schenkung i.S.d. BGB gilt dabei grundsätzlich⁸ als Grundmodell der Schenkung unter Lebenden i.S.d. § 7 ErbStG.⁹ Steuerrechtlich ist daher also zunächst zu klären, ob die unentgeltliche Zuwendung zu einer Bereicherung des Empfängers und damit des Kandidaten i.S.d. §§ 516 Abs. 1 BGB, 7 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG geführt hat. Ob mit der Schenkung verbundene Auflagen bei der Feststellung der Bereicherung nach § 7 ErbStG abzugsfähig sind, hängt nach der Rechtsprechung des BFH¹⁰ von der Art der vereinbarten Auflage ab. Hat die Prüfung des § 7 ErbStG ergeben, dass ein Vorgang i.S.d. Be-

stimmung bejaht werden kann, dann ist in einem zweiten Prüfungsschritt zu fragen, ob sich aus diesem Vorgang ein steuerpflichtiger Erwerb i.S.d. § 10 ErbStG ergibt.

Während zu einer Schenkung gemäß § 516 Abs. 1 BGB, wie gezeigt, die – wechselseitige – Einigung der Vertragspartner auch über die Unentgeltlichkeit der Zuwendung gehört, lässt § 7 Abs. 1 Nr. 1 EStG die Freigebigkeit der Zuwendung genügen, worunter die Rechtsprechung¹¹ und Literatur¹² den einseitigen Willen des Gebers versteht, dem Empfänger die Bereicherung schenkweise zu verschaffen. Auf den Willen des Empfängers, die bereichernde Zuwendung unentgeltlich entgegenzunehmen, soll es also im Unterschied zum Schenkungsrecht des BGB nicht ankommen.¹³

Die Merkmale der freigebigen Zuwendung als Grundvoraussetzung für die Steuerpflicht, im Vergleich mit dem Schenkungsrecht des BGB, lassen sich mithin wie folgt zusammenfassen. Um eine freigebige Zuwendung anzunehmen, müssen erstens die objektiven Voraussetzungen vorliegen, die § 516 Abs. 1 BGB als Merkmale der Schenkung nennt. Es muss sich also um eine Zuwendung unter Lebenden handeln, durch die der Geber auf Kosten seines Vermögens den Empfänger bereichert (= bereichernde Zuwendung). Diese bereichernde Zuwendung muss zweitens von dem Willen des Gebers getragen sein, dem Empfänger die Bereicherung unentgeltlich zu vermitteln, so dass sich die Zuwendung aus der Sicht des Gebers als eine freigebige Leistung darstellt (= Wille zur Freigebigkeit).

Sowohl bei gemischten Schenkungen als auch bei Schenkungen unter Auflagen unterbleibt steuerrechtlich eine Aufteilung des Zuwendungsgegenstandes in einen unentgeltlich und einen entgeltlich zugewandten Teil. Leistungsaufgaben sind vielmehr mit ihrem vollen Steuerwert vom Steuerwert des Zuwendungsgegenstandes abzuziehen.¹⁴

Für bestimmte freigebige Zuwendungen und Schenkungen sieht § 13 ErbStG eine Befreiung, Teilbefreiung oder betragsmäßige Freistellung von der Steuerpflicht aus in der Sache des Erwerbs liegenden Gründen vor. Die Steuerbefreiungen sind, sofern sie

⁸ Der Wortlaut des § 7 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG spricht von „jede freigebige Zuwendung unter Lebenden“, um neben der Schenkung i.S.d. BGB noch weitere schenkungsähnliche Zuwendungen der Steuerpflicht zu unterwerfen. Das Gesetz löst sich an dieser Stelle von der Terminologie des BGB, um die Besteuerung wirtschaftlich gleicher Sachverhalte nicht von einer unterschiedlichen zivilrechtlichen Qualifikation abhängig zu machen. Siehe dazu insb. im Hinblick auf die Einbeziehung unverzinslicher Darlehen Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 10.

⁹ Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 3.

¹⁰ BStBl II 89, 524.

¹¹ RFH RStBl 31, 559 = RFHE 29, 137, 148; BFH BStBl III 53, 308; 55, 231; 57, 449; 61, 234; II 82, 714; NV 89, 168.

¹² Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 12.

¹³ Erbschaftsteuer Richtlinie R E 7.1 I ErbStR.

¹⁴ Erbschaftsteuer Richtlinie R E 7.4 I ErbStR, Anm. 37 f.; siehe auch Hannes/Holtz, in: Meincke/Hannes/Holtz (Hrsg.), 17. Aufl. 2018, ErbStG § 7 Rn. 40 ff.

nicht von vornherein zu einer völligen Freistellung des Erwerbs führen, bei der Ermittlung des steuerbar bleibenden Erwerbs als Abzugsposten zu berücksichtigen, § 10 Abs. 1 S. 1 ErbStG. Die umfangreichen Steuerbefreiungsregelungen greifen für eine Spende an einen Kandidaten allenfalls in dem sehr unwahrscheinlichen Falle einer Schenkung durch den Ehepartner.

Die Steuerpflicht greift jedoch erst ab bestimmten Summen. Nach § 16 ErbStG bleibt auch in den Fällen der unbeschränkten Steuerpflicht der Erwerb steuerfrei, sofern er die dort festgesetzten gestaffelten Beträge nicht übersteigt. Ehegatten und Ehegatten und Lebenspartner können danach etwa bis zu einer Höhe von 500 000 € steuerfrei spenden, Kinder je nach deren Steuerklasse bis zu einer Höhe von 400 000 € oder 200 000 €; übrige Personen der Steuerklasse I bis zur Höhe von 100 000 €, Personen der Steuerklasse II bis zur Höhe von 20 000 € und Personen der Steuerklasse III bis zur Höhe von 20 000 €.

Aus steuerrechtlicher Sicht ist ein Kandidat, der eine Spende erhält, dazu verpflichtet, diese Schenkung nach dem Erbschaftssteuergesetz ordnungsgemäß zu versteuern. Ob Kandidatenspendenempfänger ihre Spendengelder jemals versteuert haben, bleibt der Öffentlichkeit, schon aus Gründen des Steuerheimnisses, verborgen.

IV. Offenlegungspflichten für Kandidatenspenden

Das Zivil- und Steuerrecht reguliert im Rahmen der Spendenannahme- und Spendenfreiheit das Rechtsverhältnis zwischen den Vertragsparteien. Über dieses Rechtsverhältnis müssen die Vertragsparteien zunächst einmal schon aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes keine Einzelheiten öffentlich machen. Für die Wahlberechtigten und die politische Konkurrenz unklar bleibt damit aber, wer mit welchen Mitteln und in welcher Höhe den Wahlkampf eines Kandidaten unterstützt und ihm damit möglicherweise auch ins Amt verholfen hat. Dies ist bei einer nach demokratischen und rechtsstaatlichen Standards durchzuführenden Wahl kaum hinnehmbar. Aufgeworfen ist damit die Frage, welchen weiteren Regulierungen die Kandidaten unterworfen sind und ob danach den Kandidaten insb. Offenlegungspflichten im Hinblick auf erlangte Spenden auferlegt werden.

Einzelbewerber, Wählergruppen bzw. Wählergemeinschaften und politische Parteien stehen auf kommunaler, Landesebene und in eingeschränktem Umfang auch auf Bundesebene miteinander in einem politischen Wettbewerb. Alle sind in der politischen

Willensbildung aktiv und bemühen sich um Teilhabe an der politischen Macht. Damit ist eine funktionale Parallelität zwischen politischen Parteien und Wählergruppen, aber auch Einzelbewerbern offenkundig. Damit die zgedachten Aufgaben von diesen insb. bei Wahlen erfüllt werden können, benötigen diese Geld. Die finanzielle Ausstattung kann zum einen aus selbst erwirtschafteten Mitteln, zu denen auch Spenden gehören, bestehen und zum anderen aber grundsätzlich auch vom Staat, mittelbar oder unmittelbar, bereitgestellt werden. Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber unterliegen in diesem Bereich unterschiedlichen Regelungsregimen. Zu unterscheiden ist dabei ganz grundsätzlich zwischen den Kandidaten, die schon ein Wahlamt bekleiden, und den Kandidaten, die bisher ohne Amt sind.

1. Kandidaten im Amt

Auch diejenigen Kandidaten, die sich aus einem Abgeordnetenmandat heraus erneut zur Wahl stellen, sind auf Grund der Spendenannahmefreiheit grundsätzlich berechtigt, finanzielle Zuwendungen in Form von Geld oder geldwerten Leistungen anzunehmen. Abgeordnete unterliegen dabei aber, je nach föderaler Ebene und Zuwendungsumfang, einfachgesetzlich normierten Annahmeregulungen sowie Anzeige- und Publizitätspflichten.

a) Bundestag

Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bilden die speziellen verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten den Rahmen, innerhalb dessen Spenden und anderen finanzielle Zuwendungen von Dritten erfolgen können. Insoweit sind vor allem die Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, aber auch der Anspruch auf amtsangemessene Entschädigung aus Art. 48 Abs. 3 GG und das sog. Behinderungsverbot aus Art. 48 Abs. 2 S. 1 GG relevant. Die einfachgesetzlichen Regelungen, die die Abgeordnetenspenden betreffen, müssen materiell sowohl mit dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten als auch mit den Grundrechten der Beteiligten in Einklang stehen. Einschränkungen und Verbote sind dann zu rechtfertigen, wenn dadurch den Gefahren der Abhängigkeit des Abgeordneten begegnet wird, die mit finanziellen Leistungen an Abgeordnete einhergehen können. Die bloß abstrakte Gefahr von Einflussnahme, die einer finanziellen Zuwendung an einen Abgeordneten ab einer gewissen Größenordnung innewohnt, kann durch Transparenzvorgaben begegnet werden.

Der Gesetzgeber hat die Frage der Entgegennahme einer finanziellen Zuwendung in Form von Spenden

in § 44a Abs. 2 S. 4 AbgG ausdrücklich geregelt. Abgeordnetenspenden wurden dort ausdrücklich von den sonstigen Annahmeverboten, neben der gesetzlich geregelten Abgeordnetenentschädigung, ausgenommen und in § 44b Nr. 3 AbgG einem besonderen Regelungssystem unterworfen. Näher ausgestaltet ist dies dann auf der Ebene der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (VR), die über § 18 GO-BT als Anlage 1 Bestandteil der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind.¹⁵ Dieses verschachtelte Regelungssystem oder auch „Mehrebenen-Regelungssystem“ trägt nicht unbedingt zur Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Abgeordnetenspenden bei und wirft die Frage auf, ob diese Regelungen nicht auf parlamentsgesetzlicher Ebene, etwa im Abgeordnetengesetz, hätten getroffen werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch festgestellt, „dass es sich hier um Regelungen handelt, die dem Geschäftsordnungsrecht zumindest nahe stehen, also um Binnenrecht des Parlaments“.¹⁶ Es hat den gewählten Regelungsort ausdrücklich als erlaubt, allerdings nicht zwingend vorgeschrieben angesehen.¹⁷ Es gehe nicht um Eingriffsrecht, sondern um die „Ausgestaltung der Rechte und Pflichten der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 3 GG“.¹⁸

Eine Abgeordnetenspende ist gemäß § 44a Abs. 2 S. 4 AbgG i.V.m. § 18 GO-BT und § 4 Abs. 1 VR eine gegenleistungslose Geldspende oder geldwerte Zuwendung, die dem Abgeordneten des Deutschen Bundestages für *seine* politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt wird. Durch die Formulierung „für seine“ wird klargestellt, dass die VR ausschließlich Abgeordnetenspenden regeln und eben keine Spenden, die der Abgeordnete für seine Partei erhält.¹⁹ Bei diesen Spenden handelt es sich um Parteispendingen, die dem Regelungssystem des PartG unterliegen und sind vom Abgeordneten unverzüglich an seine Partei weiterzuleiten (§ 25 Abs. 1 S. 3 PartG). Abgeordnetenspenden unterliegen durch die VR einer strengen Buchführungs- und Offenlegungspflicht, gleichzeitig werden aber auch Spendenannahmeverbote statuiert. Zur Anwendung kommen durch einen Verweis auf § 25 Abs. 2 PartG die Spendenannahmeverbote, die

auch für Parteispendingen greifen. In diesem Punkt erfolgt somit eine Gleichstellung von Abgeordneten- und Parteispendinge.²⁰

b) Europaparlament und Landtage

Vergleichbare Regelungen finden sich auch für die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Sie unterliegen einem Verhaltenskodex, der auf der Grundlage der nach Art. 232 AEUV erlassenen Geschäftsordnung (GO) des EP²¹ gemäß Art. 11 Abs. 1 GO-EP beschlossen wurde und als Anlage I der Geschäftsordnung beigelegt ist.²² Danach (Art. 9) hat das Präsidium des EP entsprechende Durchführungsmaßnahmen festzulegen, die unter anderem auch ein Kontrollverfahren für die Einhaltung der angeordneten Verhaltensregeln enthalten sollen. Der einschlägige Beschluss des Präsidiums des EP im Umfang von elf Artikeln erging am 15. April 2013 und trat am 1. Juli 2013 in Kraft.²³ Die Abgeordnetenspende ist gemäß Art. 4 Abs. 2g des Verhaltenskodex in die Erklärung der finanziellen Interessen mit aufzunehmen und die Identität des Spenders ist anzugeben.²⁴

An Strafen bei außergewöhnlich schwerwiegenden Verstößen gegen den Verhaltenskodex sind gemäß Art. 8 des Verhaltenskodex unter Verweis auf Art. 176 GO-EP folgende Sanktionen vorgesehen: Rüge, Streichung der Diäten für die Dauer von zwei bis zehn Tagen, vorübergehende Suspendierung von der Teilnahme an allen oder einem Teil der parlamentarischen Aktivitäten (jedoch nicht des Stimmrechts) für maximal zehn Tage, Verlust der Funktion eines Berichterstatters etc.²⁵ Gemäß Art. 7 Abs. 6 des Verhaltenskodex hat der Beratende Ausschuss zum Verhalten von Mitgliedern jährlich einen Bericht vorzulegen.

Für die Mitglieder der Landtage finden sich in allen Bundesländern Regelungen zum Umgang mit Spenden an Abgeordnete, teilweise als Verhaltensregelun-

¹⁵ Siehe dazu auch die Ausführungsbestimmungen zu den VR vom 16.06.2013, BGBl. I S. 1645.

¹⁶ BVerfGE 118, 227 (359).

¹⁷ Eine Verlagerung der Regelungen in das AbgG ist möglich und beispielsweise in Berlin, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen auch geltende Rechtslage.

¹⁸ BVerfGE 118, 227 (359).

¹⁹ Die SPD verpflichtet „ihre“ Abgeordneten durch innerparteiliche Regelungen in der Finanzordnung dazu, keinerlei „eigene“ Spenden entgegenzunehmen, dazu s. unten IV. 2. a).

²⁰ Siehe dazu auch Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 267.

²¹ Abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-01_DE.html, zuletzt abgerufen am 01.10.2020.

²² Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission C/2018/0700, ABl. C 65 vom 21.2.2018, S. 7–20.

²³ Die Durchführungsbestimmungen sind abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/926701_1_DE_IM_DEF.pdf, zuletzt abgerufen am 01.10.2020.

²⁴ Siehe dazu im Einzelnen Raue, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, Vor § 44 a und § 44 b, Rn. 61 ff.

²⁵ Siehe dazu im Einzelnen ausführlich Raue, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, Vor § 44 a und § 44 b, Rn. 71 ff.

gen zur Geschäftsordnung der Landtage und vielfach als Bestandteil der Abgeordnetengesetze.²⁶ Die Regelungen entsprechen weitgehend den Regelungen für die Mitglieder des Deutschen Bundestages, nur sind die Schwellenwerte für Anzeigepflichten und die Veröffentlichung niedriger. In Baden-Württemberg, das auch dem Mehr-Ebenen-Regelungssystem des Bundes folgt (§ 4a AbgG BW, § 8a GO-LT BW, Anlage 1 zur GO-LT BW) bezieht sich der Anwendungsbereich auf „Zuwendungen, die ihnen [den Abgeordneten] als Kandidaten/Kandidatin für eine Landtagswahl oder als Mitglied des Landtags für ihre Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden“, (II Nr. 2 Anlage 1 zur GO-LT BW).²⁷ Nach dem Wortlaut müssen die Abgeordneten mithin auch Spenden angeben, die sie im Wahlkampf und damit ggf. auch vor Mandatsantritt erhalten haben. Somit wird eine nachgängige Transparenz hergestellt, die es dem Wähler ermöglicht, festzustellen, durch welche finanzielle Unterstützung der Kandidat in sein Amt gelangt ist. Für die Entscheidung der Wähler kommen diese Informationen allerdings deutlich zu spät. Auch fehlt in den baden-württembergischen Regelungen ein Verweis auf die Spendenannahmeregulungen des PartG. Ausgeschlossen ist lediglich die Einflussspende (II Nr. 2 Anlage 1 zur GO-LT BW). Auch in Rheinland-Pfalz werden die Zuwendungen für die Kandidatur zur Landtagswahl miterfasst.²⁸ Ein Grenzwert und eine Veröffentlichung sind in Rheinland-Pfalz nicht geregelt. Es fehlt auch ein Verweis auf die Spendenannahmeverbote des PartG. An einer ausdrücklichen Regelung über den Umgang mit Abgeordnetenspenden fehlt es lediglich in Niedersachsen. Allerdings ist die Regelung hier als Zuwendungsverbot formuliert und damit auch als Spendenannahmeverbot zu verstehen (§ 27 Abs. 4 AbgG Nds).

Die Sanktionierung erfolgt in zehn Bundesländern durch Ordnungsgelder²⁹ und in elf Bundesländern müssen unzulässige Zuwendungen an den Staatshaushalt herausgegeben³⁰ werden.

Hinzu können Offenlegungspflichten treten, die parteilose Kandidaten im Amt im Falle einer erfolgrei-

chen Wiederwahl treffen, wenn sie an der in einigen Landeswahlgesetzen vorgesehenen Wahlkampfkostenerstattung partizipieren. Für Kandidaten von Wählergemeinschaften /Wählergruppierungen sehen etwa das Gesetz zur Finanzierung von Wählervereinigungen in Bremen (§ 4) und das Landeswahlgesetz in Hessen (§ 54 Abs. 4) den für Parteien geltenden Regelungen entsprechende Rechenschaftspflichten vor und erstrecken sich daher auch auf die Offenlegungspflichten für Spenden. Unklar sind die Regelungen im Landeswahlgesetz in NRW (§ 42 Abs. 3) und des Gesetzes über die Erstattung von Wahlkampfkosten von Landtagswahlen im Saarland (§ 3 Abs. 2), die lediglich einen Pauschalhinweis auf die Vorschriften des Parteiengesetzes beinhalten.³¹ In wieweit damit tatsächlich auch die Rechenschaftspflichten erfasst werden, ist rechtlich ungeklärt und praktisch bisher wohl auch nicht relevant geworden.

c) Kommunale Ebene

Auf der kommunalen Ebene sucht man vergeblich nach speziellen gesetzlichen Regelungen für die Annahme und Offenlegung von Spenden an Amtsinhaber. Aber auch auf dieser Ebene fließen Zuwendungen und Spenden unmittelbar an Kandidaten für ein Rats-, oder auch Kreistagsmandat, aber auch an einen Bürgermeister- oder Oberbürgermeisterkandidaten oder einen Landratsbewerber. Es handelt sich bei diesen direkten Spenden an die Kandidaten gemäß § 516 BGB um eine Schenkung. Die Schenkung regelt Fälle, in denen der Zuwendende (Schenker) Vermögenswerte mit dem Ziel der endgültigen Übertragung unentgeltlich einem anderen (Beschenkten) zuwendet. Diese Zuwendungen sind in sachlicher Hinsicht grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Schenkungssteuerrechts erfasst, unterliegen aber nicht der Einkommenssteuerpflicht.³²

Die Kandidaten für ein kommunales Wahlamt unterliegen, obwohl sie ein öffentliches Amt bekleiden, keinerlei Veröffentlichungspflichten von Spenden gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit und damit der Wählerschaft. Auch treffen sie keinerlei Spendenannahmeverbote, so dass theoretisch auch sehr

²⁶ Siehe dazu im Einzelnen ausführlich Raue, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, Vor § 44 a und § 44 b, Rn. 77 ff.

²⁷ Abrufbar unter https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LT_BW/files/dokumente/rechtliche_grundlagen/Gesch%C3%A4ft_sordnung%2016.%20LT.pdf, zuletzt abgerufen am 01.10.2020.

²⁸ Siehe Nr. V der Anlage 1 zur GO-LT RhPf.

²⁹ Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In den anderen Bundesländern wird lediglich der Landtag, die Fraktionen oder der Ältestenrat unterrichtet.

³⁰ Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

³¹ Zur Rechtslage in NRW siehe Merten, Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-225.pdf>, S. 12 f.

³² Sie unterliegen keiner der sieben Einkommenssteuerarten des § 2 Abs. 1 Nr. 1-7 EStG, für welche Einkommensteuer erhoben wird.

hohe Summen, auch von ggf. ausländischen Spendern, unbemerkt fließen können.³³

Dass keine Veröffentlichungspflicht besteht, ist nicht gleichbedeutend damit, dass keinerlei Transparenz hergestellt wird. Einige Oberbürgermeisterkandidaten veröffentlichen in freiwilliger Selbstverpflichtung im Internet ihre Einkünfte, mitunter auch die eingeworbenen Spenden, um so größtmögliche Transparenz für den Wähler herzustellen und Vertrauen zu schaffen.³⁴ Angesichts der undurchsichtigen Rechtslage, steht dieses Bemühen vor nicht unerheblichen Herausforderungen und die Ergebnisse sind in Teilen durchaus fragwürdig. So gibt beispielsweise ein Oberbürgermeisterkandidat aus Konstanz lobenswerterweise auf seiner eigenen Homepage sehr detaillierte Auskünfte über seine Einkommensverhältnisse und kündigt an, auch Spenden ab einer bestimmten Höhe zu veröffentlichen. Entsprechende Daten finden sich zwar nicht, was aber durchaus auch bedeuten könnte, dass Spenden in entsprechender Höhe nicht geflossen sind. Allerdings fehlt auch eine Angabe zur Gesamthöhe der eingeworbenen Spenden. Überraschenderweise sollen Spenden für seinen Wahlkampf auf ein Konto der Freien Wähler eingezahlt werden, die dann auch eine Spendenquittung ausstellen, wozu der Kandidat selbst überhaupt nicht berechtigt wäre.³⁵

Einige Bürgermeisterkandidaten nutzen auch das Modell des Crowdfunding, bei dem die Gesamtsumme der eingeworbenen Spenden jedenfalls sogar tagessaktuell erkennbar ist.³⁶ Inwieweit Einzelspenden und Spender offengelegt werden, ist aber eine Frage der Selbstverpflichtung der Kandidaten und wird unterschiedlich gehandhabt.

³³ Siehe für die Finanzierung von Wählergemeinschaften Merten, Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-225.pdf>, zuletzt abgerufen am 05.10.2020.

³⁴ Siehe zur Finanzierung des Oberbürgermeisterwahlkampfes in Stuttgart <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.unterschiedliche-transparenzregeln-bei-bewerbern-stuttgarter-ob-kandidaten-sind-sparsam-beim-wahlkampf.fcaaba2a-b50b-416a-8cfb-309a3bc4e305.html>, zuletzt abgerufen am 05.10.2020.

³⁵ Siehe die Homepage des Oberbürgermeisters der Stadt Konstanz Uli Burchardt: <https://uliburchardt.de/transparenz/>, zuletzt abgerufen am 06.10.2020.

³⁶ Siehe z.B. die Crowdfunding Seite auf der Homepage des Oberbürgermeisterkandidaten von Stuttgart Marian Schreier, ein unabhängiger Kandidat mit SPD-Parteibuch, <https://schreier0711.nationbuilder.com/crowdfunding>, zuletzt abgerufen am 06.10.2020.

2. Kandidaten ohne Amt

Für Kandidaten, die sich nicht aus einem Wahlamt heraus (erstmalig) zur Wahl stellen, greift das oben dargestellte Regelungssystem der Abgeordnetenspende nicht. Zur Entgegennahme von Spenden sind Kandidaten ohne Amt aber dennoch, aus Gründen der Spendenannahmefreiheit, grundsätzlich berechtigt. Zivilrechtlich handelt es sich um eine Schenkung und diese ist als solche zunächst einmal eine Angelegenheit ausschließlich zwischen dem Schenker und dem Beschenkten. Durch die Kandidatur um ein öffentliches Wahlamt erlangt die zweiseitige Rechtsbeziehung allerdings eine darüberhinausgehende Bedeutung innerhalb des demokratischen Systems.

Spenden zur Unterstützung eines Kandidaten für ein politisches Amt sind in einer parlamentarischen Demokratie allerdings auch eine erwünschte Form des politischen Engagements und der politischen Partizipation. Auf der anderen Seite ist es verfassungsrechtlich aber auch unerwünscht, dass Kandidaten unbemerkt in Abhängigkeit von einzelnen privaten Geldgebern oder Unternehmen geraten. Kandidaten sollen nicht aus Mitteln finanziert werden, deren Ursprung im Verborgenen bleibt. Diese Widersprüchlichkeit bedarf der Auflösung.

a) Parteiangehörige

Klärungsbedürftig ist zunächst, wie eine Spende an einen Kandidaten, der sich für und im Namen einer bestimmten politischen Partei, ohne bisher ein öffentliches Amt inne zu haben, für ein politisches Amt zur Wahl stellt, rechtlich zu bewerten ist. Würde eine solche Spende an einen parteigetragenen Kandidaten immer auch zu einer Spende an die politische Partei, unterläge diese auch immer dem Regelungsregime des Parteienrechts. Der Frage, ob und ggf. wann eine solche Spende zugleich auch eine Parteispende ist, kommt daher zentrale Bedeutung zu.

Die Zuordnung einer Spende richtet sich im ersten Schritt immer nach dem Willen des Spenders, was allerdings auch voraussetzt, dass der Spender die unterschiedliche Spendenmöglichkeit in Form von Partei- und Abgeordnetenspende kennt. Ist der Spenderwille nicht zu ermitteln, dann sind die Gesamtumstände der Zuwendung entscheidend.³⁷ Führt auch

³⁷ Siehe BVerwGE, Urteil vom 26.07.2006 – 6 C 20/05, NVwZ 2007, 210 (212); VG Berlin, Urteil vom 9. Januar 2020, 2 K 170.19, Rn. 33, veröffentlicht bei juris. Siehe auch Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 16 ff. insb. 324; Sirch, Die Strafbarkeit der Parteispendenakquisition, 2008, 34 ff. Zur Wahlwerbung durch Dritte siehe Bäcker/Merten, Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte, MIP 2019, 235 ff., abrufbar unter

dies nicht zu einem eindeutigen Ergebnis, dann ist der faktische Umgang des Empfängers mit der Spende entscheidend. Leitet ein Parteimitglied eine Spende gemäß § 25 Abs. 1 S. 3 PartG unverzüglich an die Partei weiter, handelt es sich zweifellos um eine Parteispende. Behält ein Kandidat die Spende für sich, zahlt sie auf ein nicht parteigebundenes Konto ein und/oder entrichtet Schenkungssteuer, dann spricht viel für eine Kandidatenspende.

Parteispenden³⁸ sind grundsätzlich gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 PartG erlaubt und erwünscht, sind sie doch Ausdruck des politischen Engagements und der politischen Partizipation. Sie dürfen aber nicht zu einer Abhängigkeit von privaten Geldgebern oder Unternehmen führen. Parteispenden werden daher in § 25 PartG gewissen Bedingungen (Abs. 3) oder gar Verboten (Abs. 2) unterworfen. Die nach § 25 Abs. 2 PartG verbotenen Spenden dürfen erst gar nicht angenommen werden, müssen jedenfalls unverzüglich an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet werden (§ 25 Abs. 4 PartG). Darüber hinaus müssen die politischen Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel, und damit auch ihrer Spenden, sowie über ihr Vermögen gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG öffentlich Rechenschaft ablegen.³⁹ Dies sowohl gegenüber der Parteiöffentlichkeit als auch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit. Zweck ist es, der Öffentlichkeit und damit dem Wähler, aber auch den Parteimitgliedern die Möglichkeit zu geben, sich über die finanziellen Hintergründe der Partei, insbesondere über deren Geldgeber, zu informieren. Insofern erfüllt die Rechenschaftspflicht primär eine Kontrollfunktion, weil durch finanzielle Zuwendungen leicht politische Abhängigkeiten geschaffen werden, die den freien demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess unterlaufen und manipulieren könnten. Nach § 25 Abs. 3 PartG sind allerdings lediglich Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 € übersteigen, unverzüglich dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen und von diesem zu veröffentlichen. Ein Pflichtverstoß wird nicht einmal sanktioniert. Alle anderen Spenden werden erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung und erst ab einem Betrag von 10 000 € mit dem Namen des Spenders in den Rechenschaftsberichten der Parteien veröffentlicht.

Diesem Regelungssystem unterfällt die Kandidatenspende, die einem Parteimitglied zugewendet wird, zunächst einmal nicht. Ein Parteikandidat kann die Spende so für seinen Wahlkampf und seine politische Tätigkeit nutzen, die immer aber auch eine parteipolitische Tätigkeit ist. Um hier Zweifelsfälle zu vermeiden, die auch eine Sanktionierung mit erheblichen Strafzahlungen gemäß § 31c PartG mit sich bringen könnten, haben einige Parteien auf satzungsrechtlicher oder innerorganisatorischer Ebene dafür Sorge getragen, dass Spenden an Wahlbewerber immer als Parteispenden zu behandeln sind. So findet sich in der Finanz- und Beitragsordnung der NRW-CDU in § 7 Abs. 3 S. 3 folgende Regelung „Wer ein öffentliches Amt bekleidet oder ein Mandat innehat oder Wahlbewerber ist, darf Spenden nur zur unverzüglichen und unmittelbaren Weiterleitung an die Partei annehmen.“⁴⁰ Im Handbuch der Finanzen der SPD findet sich folgender Hinweis: „Nach § 3 Abs. 7 FO ist es den Kandidaten/Kandidatinnen und den Amts- oder Mandatsinhabern/Mandatsinhaberinnen verboten, Spenden privat anzunehmen und zum Beispiel für den „eigenen“ Wahlkampf zu verwenden – jede Spende muss der Partei zukommen.“⁴¹ Im Ergebnis dürfen Kandidatinnen und Kandidaten der SPD damit aus innerparteilicher Perspektive keine persönlichen Spenden annehmen. Werden ihnen Spenden zugewendet, dürfen diese ausschließlich als Spende an die Partei behandelt werden. Widerspricht dies dem Willen des Spenders, besteht innerparteilich die Pflicht zur Zurückweisung der Spende. Eine vergleichbare Auseinandersetzung mit dem Problem der Unterscheidung von Kandidaten- und Parteispenden lässt sich generell den Parteisatzungen anderer Parteien allerdings nicht entnehmen. Auch ist zweifelhaft, ob durch satzungsrechtliche Bestimmungen eine Einschränkung der Spendenannahmefreiheit gerechtfertigt werden kann. Wenn eine solche Regelung die Spendenannahmefreiheit der Kandidaten wohl nicht unmittelbar rechtswirksam einzuschränken vermag, so kann eine Zuwiderhandlung als Satzungsverstoß jedoch ggf. zumindest innerparteilich geahndet werden.

<https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2019235-246>.

³⁸ Der Begriff ist in § 27 Abs. 1 S. 3 und 4 PartG legal definiert und umfasst nicht nur Geldzahlungen, sondern auch geldwerte Zuwendungen.

³⁹ Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, ob eine Partei einen Anspruch auf direkte staatliche Finanzierung hat oder ob sie tatsächlich staatliche Mittel in Anspruch nimmt.

⁴⁰ Abrufbar unter https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/downloads/satzung_cdu_nrw_2019-05-04.pdf zuletzt abgerufen am 02.20.2020.

⁴¹ SPD Handbuch Finanzen, Nachschlagewerk für Kassiererinnen und Kassierer mit Erläuterungen zur Finanzordnung, steuerlichen und sonstigen gesetzlichen Vorschriften, Tipps und Ratschlägen, 2015, S. 29

b) Nicht Parteiangehörige

Nicht parteiangehörige Kandidaten die kein öffentliches Amt bekleiden und eine Spende für ihren Wahlkampf und ihre politische Tätigkeit erhalten, unterliegen keinerlei besonderen Spendenannahmeverböten oder Transparenzregelungen. Wie, von wem, woher und in welcher Höhe sie Unterstützung für ihren Wahlkampf erhalten, bleibt vollkommen intransparent. Hier bedarf es dringend einer Anpassung der gesetzlichen Regelungen.

Anderes gilt nur in Ausnahmefällen, wenn ein parteiloser Kandidat in den Genuss einer Wahlkampfkostenerstattung gelangt, für die nach den ausnahmslos auf Landesebene existierenden jeweiligen wahlrechtlichen Regelungen eine Rechenschaftspflicht vorgesehen ist.⁴²

V. Fazit

Die Regulierung von Zuwendungen jeglicher Art an Kandidaten, die sich nicht aus einem Abgeordnetenmandat heraus zur Wahl stellen, sind sowohl für den Spender als auch für den Spendenempfänger juristisch undurchsichtig und für den Wähler intransparent. Die Regelungsdiversität bei Spenden an Mandatsträger schafft auch nur bedingt mehr Klarheit. Die Rahmenbedingungen für Spenden an Mandatsträger und Kandidaten ohne Amt und solche, die parteigetragen oder parteilos antreten, offenbaren jedenfalls eine erhebliche Ungleichbehandlung.

Um die aufgezeigten Mängel bei den Kandidatenspenden zu beheben, könnte in Erwägung gezogen werden, dass die zeitnahe Offenlegung und Veröffentlichung von Spenden an Kandidaten verpflichtend gefordert und sichergestellt wird und für alle Wahlteilnehmer dieselben Voraussetzungen gleichermaßen Anwendung finden. Zur Stärkung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit muss ein Regelwerk zur Spendenfinanzierung insb. von Wahlkämpfen geschaffen werden.⁴³

⁴² Siehe oben IV. 1. b).

⁴³ Siehe auch den Bericht OSCE-Bericht vom 27. November 2017 abrufbar unter <https://www2.osce.org/files/f/documents/9/3/363781.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.10.2020.

Kurzbeiträge

In der Geheimschutzstelle

Andreas Wimmel¹

Mit seinem Urteil vom 5. Mai 2020 stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Rat der Europäischen Zentralbank es versäumt habe, die Verhältnismäßigkeit des Anleihekaufprogramms „Public Sector Purchase Programme“ (PSPP) darzulegen und abzuwägen. Nach Auffassung des Zweiten Senats habe die EZB damit die ihr von den Mitgliedstaaten vertraglich zugewiesenen Kompetenzen in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise überschritten, sodass ihr Handeln „als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren“ sei. Da Bundesregierung und Bundestag fortdauernde Mitverantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms tragen, werden sie im Rahmen ihrer politischen und rechtlichen Möglichkeiten verpflichtet, auf eine „Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken“. Sollte die EZB innerhalb von drei Monaten keine einschlägigen Dokumente zur Verhältnismäßigkeit ihrer Beschlüsse vorgelegt haben, so die Richterinnen und Richter, ist es der Deutschen Bundesbank untersagt, als Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken weiterhin Anleihekäufe zu tätigen.²

Nach Medienberichten ist die EZB dieser gerichtlichen Aufforderung inzwischen nachgekommen. In der Sitzung vom 24. Juni 2020 fasste der Rat den Beschluss, der Deutschen Bundesbank zu gestatten, der Bundesregierung mehrere Dokumente zu übermitteln und diese zur inhaltlichen Prüfung an den Bundestag weiterzuleiten.³ Dabei handelt es sich um ein 24-seitiges Protokoll einer Ratssitzung vom 3./4. Juni 2020, das inzwischen auf der Internetseite der

EZB veröffentlicht worden ist, sowie um ältere Berichte und Analysen zu dem beklagten Anleihekaufprogramm aus den Jahren 2014 und 2015.⁴ Besondere Bedeutung kommt dem Protokoll vom 3./4. Juni zu, weil die Ratssitzung nach dem Urteilspruch stattfand und das Bundesverfassungsgericht die vorherigen Ausführungen der EZB zur Verhältnismäßigkeit ihrer Nullzinspolitik als ungenügend bezeichnet hatte. Eine Darlegung und Abwägung, inwieweit die getätigten Anleihekäufe unter Berücksichtigung etwaiger Nebenwirkungen als verhältnismäßig oder gar alternativlos erscheinen, um Preisstabilität in der Eurozone zu gewährleisten, müsste also zuvorderst diesem Papier zu entnehmen sein.

Gemeinsamer Entschließungsantrag

Am 1. Juli 2020 verständigten sich die Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen auf einen gemeinsamen Entschließungsantrag in dieser Angelegenheit. Darin wird auf gerade einmal vier Seiten erklärt, der EZB-Rat habe in den übermittelten Dokumenten die Verhältnismäßigkeit seiner Maßnahmen nachvollziehbar dargelegt. So werde in dem Protokoll vom 3./4. Juni ausgeführt, bei der Prüfung einer geldpolitischen Maßnahme müsse unter anderem berücksichtigt werden, inwieweit „die Maßnahme einerseits zum Erreichen des geldpolitischen Ziels beitrage, andererseits aber möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringe“. Insbesondere auf die Risiken von Anleihekaufprogrammen in einem Niedrigzinsumfeld sei hingewiesen worden, etwa „der Anreiz für Marktteilnehmer, übermäßige Risiken einzugehen, was letztlich zu Finanzstabilitätsrisiken, der Schwächung der Ertragslage der Banken und damit ihrer Kapitalausstattung sowie der Begünstigung der Finanzierung unwirtschaftlicher Unternehmen durch die Banken führen könnte“. Trotzdem habe im EZB-Rat Übereinstimmung geherrscht, dass „die Vor- und Nachteile der Wertpapierankäufe zwar unterschiedlich gewichtet werden könnten, dass die positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft im Streben nach Preisstabilität die negativen Effekte bislang aber klar übertroffen hätten“.⁵

Nach Auffassung der Antragsteller habe die EZB „die wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP identifiziert und gewichtet und diese sodann mit den

¹ Dr. Andreas Wimmel ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, Rn. 178, 232, 235; vgl. dazu Christian Calliess, Konfrontation statt Kooperation zwischen BVerfG und EuGH? Zu den Folgen des Karlsruher PSPP-Urteils, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 13/2020, S. 897-904; Martin Höpner, Karlsruhe verdient Anerkennung. Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6/2020, S. 441-445; kritisch Franz C. Mayer, Der Ultra vires-Akt. Zum PSPP-Urteil des BVerfG v. 5.5. 2020 – 2 BvR 859/15 u.a.; in: Juristenzeitung, Heft 14/2020, S. 725-734.

³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, EZB gibt Weg für Kompromiss mit Verfassungsgericht frei, 26. Juni 2020, S. 20.

⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Einblicke in die Geheimpapiere, 1. Juli 2020, S. 17.

⁵ Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank, 1. Juli 2020, BT-Drs. 19/20621, S. 3.

prognostizierten Vorteilen für die Erreichung des definierten währungspolitischen Ziels in Beziehung gesetzt und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abgewogen“.⁶ Deswegen komme der Bundestag zu dem Ergebnis, dass den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthaltenen Anforderungen an das Durchführen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung entsprechen worden sei. Kritisch anzumerken bleibt, dass der Antrag in weiten Teilen eine bloße Zusammenfassung des Protokolls darstellt, ohne zu den Ausführungen des EZB-Urteils selbst inhaltlich Stellung zu beziehen. Der Zweite Senat hatte jedoch explizit eingefordert, der Bundestag müsse nicht nur prüfen, ob die EZB eine Verhältnismäßigkeitsabwägung vorgenommen bzw. nachgeholt habe, sondern seine „Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen“.⁷ Im Urteil findet sich ein ganzes Bündel an wirtschaftlichen Konsequenzen der Anleihekäufe für Mitgliedstaaten, den Bankensektor, einzelne Unternehmen sowie insbesondere für private Haushalte, die gegeneinander abzuwägen wären. Nichts davon wird im Antrag aufgegriffen, sodass eine sachliche Begründung und Rechtfertigung für die Verhältnismäßigkeit der milliardenschweren Anleihekäufe ausbleibt.

Beratung im Bundestag

In der letzten Sitzungswoche vor der Sommerpause ist dieser Antrag in Verbindung mit Anträgen der AfD-Fraktion, der FDP-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE im Bundestag beraten worden. Erst ab Montag, dem 29. Juni 2020, also nur vier Tage vor der Aussprache im Plenum am 2. Juli 2020, waren die Unterlagen der EZB für die Abgeordneten zugänglich. Einige der Dokumente wurden als vertraulich eingestuft und konnten lediglich in der sogenannten Geheimschutzstelle des Bundestages eingesehen werden.⁸ Eine Befassung in den zuständigen Ausschüssen hat laut Tagesordnung nicht stattgefunden. Für die Aussprache war nur eine Dauer von 30 Minuten angesetzt worden, sodass die acht Redner mit jeweils weniger als fünf Minuten Redezeit auskommen mussten. Zwischenfragen und Kurzinterventionen wurden nach dem ersten Redebeitrag nicht mehr zugelassen. Wie die Videoaufzeichnung der

Debatte zeigt, waren die Sitzreihen mitbedingt durch den verspäteten Beginn um 19:30 Uhr nur noch spärlich besetzt. Dadurch war der Bundestag trotz geänderter Geschäftsordnung aufgrund der Corona-Pandemie nicht beschlussfähig, weil weniger als ein Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend war, was allerdings von keiner Fraktion beanstandet wurde. Unmittelbar nach der Aussprache ist der Antrag gegen die Stimmen der AfD-Fraktion bei Enthaltung der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der übrigen Fraktionen des Hauses angenommen worden.⁹

In der Plenardebatte selbst gingen die Rednerinnen und Redner der vier Antragsfraktionen nur unwesentlich über die knappen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit im Antragstext hinaus. Insbesondere die Vertreter der regierungstragenden Fraktionen, Christian Petry (SPD) und Andreas Jung (CDU/CSU), beschränkten sich auf allgemein gehaltene Aussagen zum EZB-Urteil und dem Anleihekaufprogramm, ohne Argumente für dessen ökonomische Notwendigkeit vorzutragen. Allein die Abgeordnete Dr. Franziska Brantner (Bündnis 90/Die Grünen) rechtfertigte die Anleihekäufe in den Jahren 2014/15 als alternativlos, weil die Mitgliedstaaten wirtschafts- und fiskalpolitisch nicht angemessen auf die Finanzkrise reagiert hätten und deswegen die EZB handeln müssen.¹⁰ Die meisten inhaltlichen Begründungen enthält die Rede von Peter Boehringer (AfD), allerdings selbstverständlich gegen die Einschätzung der EZB und der „Altparteien“ gerichtet, dass Verhältnismäßigkeit bestehe: „Die Folgen der permanenten Manipulation der Staatsanleihenmärkte sind für Sparer, Rentner, Mieter, künftige Steuerzahler sowie Immobilienkäufer verheerend. Es droht das künstliche Aufblähen aller Vermögenmärkte. Die Nullzinsen führen zur Zombifizierung der Wirtschaft und zudem zu Umverteilungen von Arm nach Reich“.¹¹

Einige Abgeordnete haben in persönlichen Erklärungen begründet, warum sie den gemeinsamen Antrag nicht mittragen können. Nach Frank Schäffler und Christian Sauter (beide FDP) seien die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Anleihekäufe

⁶ BT-Drs. 19/20621 (Fn. 5), S. 4.

⁷ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020 (Fn. 2), Rn. 232; vgl. dazu Andreas Wimmel, Handlungspflichten von Bundesregierung und Bundestag nach dem EZB-Urteil, in: *Recht und Politik*, Heft 3/2020, S. 376-381.

⁸ Vgl. Manfred Schäfers/Christian Siedenbiedel, Die EZB nimmt große Hürden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. Juni 2020, S. 15.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21283 A. Die Anträge von AfD (BT-Drs. 19/20616), FDP (BT-Drs. 19/20553) und DIE LINKE (BT-Drs. 19/20552) wurden abgelehnt.

¹⁰ Vgl. Dr. Franziska Brantner (Bündnis 90/Die Grünen), in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21281 B.

¹¹ Peter Boehringer (AfD), in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21277 C.

nicht ausreichend berücksichtigt worden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verlange vom Bundestag mehr als die Bestätigung einer rein formell erfolgten Verhältnismäßigkeitsprüfung seitens der EZB. Stattdessen wäre eine „intensive Befassung hinsichtlich einer materiellen Prüfung der Verhältnismäßigkeit angebracht gewesen“, die aber augenscheinlich nicht erfolgt sei.¹² Eine ähnliche Argumentationslinie ist der Erklärung des Abgeordneten Hans-Jürgen Thies (CDU/CSU) zu entnehmen, der außerdem bemängelt, einige der Unterlagen enthielten umfangreiche Schwärzungen und machten deswegen eine Gesamtbeurteilung unmöglich. Darüber hinaus befassten sich die neueren EZB-Dokumente aus Juni diesen Jahres gar nicht primär mit dem beklagten Anleihekaufprogramm PSPP, sondern mit dem im Rahmen der Covid-19-Pandemie erst im Frühjahr 2020 beschlossenen Notfallankaufprogramm PEPP („Pandemic Emergency Purchase Programme“).¹³

Keine gewissenhafte Prüfung

Insgesamt zeugt diese Praxis nicht von einer gewissenhaften Prüfung, ob und inwieweit die Maßnahmen der EZB als verhältnismäßig beurteilt werden können, und hinterlässt angesichts der kontroversen Reaktionen auf die Entscheidung des Zweiten Senats einen faden Beigeschmack. Selbst wenn man die arbeitsteilige Organisationsweise des Bundestages in Rechnung stellt, sollte den Abgeordneten ausreichend Zeit eingeräumt werden, um sich eine begründete Meinung bilden zu können, zumal wenn sie sich nicht an Beschlussempfehlungen ihrer Fraktionskollegen in den Ausschüssen orientieren können. Eine bloße Einsichtnahme in vertrauliche Unterlagen, die teilweise geschwärzt und in englischer Sprache waren, erschwert eine vertiefte Auseinandersetzung mit der ohnehin schon hochkomplexen Materie. Vermutlich hat nur ein Bruchteil der Abgeordneten diese Mühe auf sich genommen und wusste, worüber er abstimmt. Damit steht die Behandlung der Anleihekäufe durch die EZB in einer unrühmlichen Reihe mit den ersten Finanzhilfen für Griechenland im Mai 2010, die ebenfalls im Eilverfahren verabschiedet worden wa-

ren.¹⁴ Ob der Bundestag seiner Integrationsverantwortung, die sich laut Urteil zu der konkreten Handlungspflicht verdichtet, die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Lichte der Rechtsprechung des Zweiten Senats zu prüfen und öffentlich zu begründen, ausreichend nachgekommen ist, erscheint mindestens als fraglich.

Darüber hinaus wäre ein solcher Schnellschuss nicht einmal notwendig gewesen. Das Bundesverfassungsgericht macht die weitere Beteiligung der Bundesbank an den Anleihekäufen allein davon abhängig, dass die EZB innerhalb von drei Monaten in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen.¹⁵ Nirgendwo steht geschrieben, dass Bundesregierung und Bundestag einen solchen Beschluss innerhalb dieser Frist abschließend prüfen müssen. Sollten die Beschwerdeführer daran zweifeln, dass die EZB die gerichtlichen Anforderungen erfüllt hat, können sie eine Vollstreckungsanordnung beantragen, die dann wiederum vom Zweiten Senat zu beantworten wäre.¹⁶ Einer der Kläger, der ehemalige Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, hatte daraufhin angekündigt, umgehend Akteneinsicht beantragen zu wollen.¹⁷ Ob die Bundesbank weiterhin an dem PSPP-Programm hätte mitwirken dürfen, wird also aller Voraussicht nach in Karlsruhe entschieden – ganz gleich, wann und wie sich Berlin positioniert hätte.

¹² Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Frank Schäffler und Christian Sauter (beide FDP) zu der Abstimmung über den Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, Anlage 7, S. 21356 B/C.

¹³ Vgl. Hans-Jürgen Thies (CDU/CSU), in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, Anlage 8, S. 21357 B-21358 A.

¹⁴ Siehe dazu Aron Buzogány/Sabine Kropp, Der Deutsche Bundestag im „Tal der Ahnungslosen“? Wissen und Expertise des Parlaments in europäisierten Fachpolitiken, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Opladen 2013, S. 161-182; Andreas Wimmel, Fachliche Expertise und abweichendes Verhalten bei Abstimmungen zur Euro-Krise im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Politikberatung, Heft 3-4/2013, S. 125-136.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020 (Fn. 2), Rn. 235.

¹⁶ So Berichterstatter Peter Huber zu den Urteilsfolgen im Gespräch mit der FAZ; Frankfurter Allgemeine Zeitung, Genügt die EZB Ihren Anforderungen, Herr Huber?, 29. Juni 2020, S. 19.

¹⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Der Kämpfer lässt sich nicht beruhigen, 1. Juli 2020, S. 5.

Fraktionsgeschäftsordnungen als unbestelltes Feld der Politikwissenschaft

Danny Schindler¹/Oliver Kannenberg²

1. Fraktionsstatuten: selten sichtbare Relevanz

Die Geschäftsordnungen von Parlamentsfraktionen geraten nur ausnahmsweise in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. Geschieht dies doch, offenbart sich zugleich ihre Bedeutung. Ein Beispiel bietet die AfD-Fraktion im baden-württembergischen Landtag: Nachdem sich 2016 die Fraktion ABW (Alternative für Baden-Württemberg) im Streit um den satzungsrrechtlich nicht zustande gekommenen Ausschluss des Abgeordneten Wolfgang Gedeon abgespalten hatte, gelang die parlamentarische Wiedervereinigung erst nach einem Mediationsprozess, an dessen Ende auch eine neue Fraktionsatzung mit einer veränderten Führungsstruktur stand.³ Unlängst rückte auch bei der AfD-Fraktion in Brandenburg die eigene Geschäftsordnung in den Mittelpunkt. Deren Vorsitzender Andreas Kalbitz wurde im Mai 2020 wegen Falschangaben in der Aufnahmeerklärung in erster Instanz aus der Partei ausgeschlossen. Damit hätte er zunächst weder Mitglied, geschweige denn Vorsitzender der brandenburgischen AfD-Fraktion sein können. Auf der umgehend einberufenen Sondersitzung wurde daraufhin die Änderung der Satzung hinsichtlich der Mitgliedsregeln beschlossen. Die notwendige Zweidrittel-Mehrheit wurde deutlich übererfüllt: Bei einer Enthaltung sprachen sich 18 Mitglieder für und lediglich zwei gegen Kalbitz aus.⁴

Auch jenseits solch öffentlichkeitswirksamer Fälle sind die Fraktionsstatuten funktional und demokratietheoretisch von Relevanz, fragt man nach der Arbeitsweise und Entscheidungsfindung der Fraktionen und damit auch des Parlaments insgesamt. Geschäftsordnungen, die sich die Fraktionen des Deutschen Bundestags gemäß § 48 II Abgeordnetengesetz geben, legen die Prinzipien, Organe und Prozeduren interner Willensbildung nieder, verteilen da-

mit Einflusschancen und haben nicht zuletzt eine symbolische Bedeutung, wenn sie das Selbstverständnis einer Fraktion zum Ausdruck bringen. Ähnlich wie dies für die Satzungen von Parteien festgestellt wurde, gewähren auch jene der Fraktionen einen Einblick in die „conceptions of organizational power, authority and legitimacy“ (Katz/Mair 1992: 7). Im rechtswissenschaftlichen Urteil stellen sie zudem „verbindliche Binnenrechtsregelungen“ (Jekewitz 1989: 1048; ähnlich Kürschner 1995: 76) dar. Insgesamt handelt es sich bei den Fraktionsatzungen also um formalisierte, insofern sichtbare und durch alle (oder jedenfalls die Mehrheit der) Mitglieder legitimierte sowie sanktionsbewehrte Regelsysteme, die den binnenorganisatorischen Handlungsraum strukturieren und letztlich auch beschränken.⁵ Ihren Stellenwert unterstreichend sprechen Saalfeld und Strøm von „the legislative party's constitutional documents“ (dies. 2014: 375).

Im Gegensatz zur juristischen Literatur (vgl. etwa Schönberger 1990; Kürschner 1995; Papsch 2007; Bäcker 2011; Bäcker 2012) sind die Fraktionsstatuten allerdings ein politikwissenschaftlich kaum beleuchtetes Untersuchungsfeld. Nur in wenigen Studien (Schüttemeyer 1998: 35ff.; Schindler 2019: 133ff.; Leunig 2019) spielen sie überhaupt eine Rolle.⁶ Auch außerhalb der deutschsprachigen Parlamentarismusforschung sucht man lange und meist vergeblich nach Analysen, die auf die Geschäftsordnungen von Abgeordnetengruppierungen eingehen (eine Ausnahme stellt Green 2002 dar). Dies ist umso überraschender, als den Geschäftsordnungen von *Parlamenten* mittlerweile breite Aufmerksamkeit gewidmet wird (vgl. u.a. Sieberer et al. 2014; Sieberer 2016; Brack/Costa 2018; Goet et al. 2019).

Mit einem soliden empirischen Verständnis zum Inhalt sowie der Entwicklung und Regelungskraft von Fraktionsgeschäftsordnungen kann die Politikwissenschaft gegenwärtig also nicht aufwarten. Dieser Forschungslücke nimmt sich das neu eingerichtete Projekt „Standing Orders of Parties in Parliament“ (SOPiP) an, das am Institut für Parlamentarismusforschung durchgeführt und im Folgenden in seinen Grundzügen

¹ Dr. Danny Schindler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung (IParl), Berlin.

² Oliver Kannenberg, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am IParl.

³ Rüdiger Soldt, AfD im Südwesten wiedervereinigt, in: FAZ v. 12.10.2016, S. 4

⁴ <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2020/05/afd-landtagsfraktion-brandenburg-kalbitz-ausschlussverfahren.html>. Vom Fraktionsvorsitz ist Kalbitz inzwischen aufgrund anhaltender Kritik nach einer physischen Auseinandersetzung mit einem Fraktionskollegen zurückgetreten.

⁵ Selbstredend gehören zu den „rules of the game“ immer auch informelle Institutionen (als Klassiker: North 1990), die mit den formalen Spielregeln in einem spannungsreichen Wechselverhältnis stehen. Vgl. etwa Helmke/Levitky 2004.

⁶ Bisweilen finden sich auch nicht näher ausgeführte Hinweise auf ihre Bedeutung: Patzelt (2006: 117) stellt beispielsweise fest, dass bei der Analyse landesparlamentarischer Regierungskontrolle „die in den Geschäftsordnungen der Parlamenten und in den Arbeitsordnungen der Fraktionen festgelegten Detailregelungen [viel wichtiger sind]“ als eine verfassungsrechtliche Verankerung der Rolle der Opposition.

beschrieben wird.⁷ Zudem werden erste empirische Befunde präsentiert, die die Variationsbreite geschäftsordnungsrechtlicher Regeln verdeutlichen.

2. Grundzüge eines Forschungsprogramms

Das SOPiP-Projekt nimmt eine vergleichende Perspektive in zweifacher Hinsicht ein: Erstens wird die Entwicklung und Bedeutung der Fraktionsstatuten für Deutschland im Längsschnitt untersucht. Ausgangspunkt ist dabei, dass bereits in der Frankfurter Nationalversammlung entsprechende Dokumente zur Regelung gruppeninterner Willensbildung vorhanden waren. Im Zeitverlauf lassen sich aber auch Brüche hinsichtlich der Existenz innerfraktioneller Geschäftsordnungen nachzeichnen. So verzichteten einige Fraktionen im Reichstag des Deutschen Kaiserreiches, darunter auch die SPD, nach gegenwärtigem Kenntnisstand auf ein schriftliches Ordnungsstatut (Matthias/Pikart 1966: CX). Zweitens werden die Fraktionsstatuten international vergleichend analysiert. In den im Aufbau befindlichen Datensatz sollen alle verfügbaren Geschäftsordnungen eingehen. Beabsichtigt ist insofern, ein möglichst breites Sample zusammenzustellen, das unter anderem unterschiedliche Regierungssystemtypen (präsidentiell, parlamentarisch, semi-präsidentiell), Systemebenen (Nationalstaaten, supra- und subnationale Ebene) und Regime-typen (Demokratien, hybride und autokratische Systeme in verschiedenen Abstufungen) umfasst.

Das Projekt verfolgt sowohl deskriptive als auch erklärende Ziele. In einem ersten Themenbereich („Umfang und Inhalt“) steht im Fokus, welche Bereiche überhaupt geregelt werden und welchen Detailgrad die Regelungen aufweisen. Weiterführend wird gefragt, womit sich mögliche Unterschiede erklären lassen (Geschäftsordnungen als abhängige Variable). Welche Rolle spielen beispielsweise die Systemvariablen Regierungssystem, Stärke des Parlaments (vgl. etwa Sebaldt 2009) oder mögliche Rechtskulturen (vgl. Pogunkte 1994), welche die sowohl innerhalb eines Systems als auch systemübergreifend variierenden Merkmale Parteifamilie und Fraktionsgröße? Auch das Wechselverhältnis von Fraktion und (außerparlamentarischer) Parteiorganisation ist in diesem Zusammenhang von Relevanz (vgl. Helms 2000; Pedersen 2010). Nicht zuletzt können fraktionsbezogene Regeln Teil der Parteisatzung sein, wie dies etwa in Estland oder der Türkei der Fall ist.

Eine zweite Kernfrage zielt auf „Herkunft und Wandel“ der Fraktionsstatuten. Sind diese von Kontinui-

⁷ Für weitere Informationen siehe: <https://www.iparl.de/de/forschung/sopip.html>.

tät geprägt oder lassen sich deutliche, durch Wandel erzeugte „Altersschichten“ (Zeh 1986) innerhalb eines Systems (zum Beispiel in den Bundestagsfraktionen von 1949-2019) feststellen? Vermutet werden kann auch, dass der für Parlamentsgeschäftsordnungen (Sieberer et al. 2014: 254) oder Koalitionsverhandlungen (Gassert 2017: 25) festgestellte Formalisierungstrend ähnlich für Fraktionssatzungen gilt. Auch wird danach gefragt, welche „Vorläufer“ in außerparlamentarischen Gruppierungen (z.B. dem Vereinswesen) existieren.

Über die Dokumentenanalyse hinausgehend wird drittens die „Regelungskraft“ der Satzungen beleuchtet (Fraktionsgeschäftsordnungen als unabhängige Variable). Wie gut beschreiben sie die Realität der Fraktionswillensbildung und wo sind ihre Regeln vom tatsächlichen Organisationshandeln entkoppelt (vgl. etwa Meyer/Rowan 1977)? In welchem Verhältnis (komplementär, konkurrierend, substituierend etc.) stehen satzungsrechtliche und informelle Regeln (vgl. etwa Helmke/Levitsky 2004)? Um ihre Bedeutung nicht nur anhand von öffentlichkeitswirksamen oder anekdotischen historischen Beispielen nachzuzeichnen, sind methodisch vor allem Abgeordnetenbefragungen angeraten. Im Rahmen von Leitfadenterviews oder standardisierten Erhebungen mit größerer Fallzahl ließe sich auch eruieren, wo aus Sicht der Betroffenen Verbesserungs- bzw. Formalisierungsbedarf besteht oder wie detailliert die Abgeordneten überhaupt die Geschäftsordnung kennen.

3. Veränderungen im Zeitverlauf und Variationen im Regelungsinhalt: Erste Befunde

Im Folgenden präsentieren wir erste Befunde aus dem fortlaufend aktualisierten Datensatz.⁸ Den Anfangspunkt markieren die Geschäftsordnungen der Fraktionen aus der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49. Trotz oder gerade wegen der mitunter turbulenten Ereignisse in und um die Paulskirche (Ribhegge 1998) haben sich nahezu alle dort versammelten Gruppen (nach dem Versammlungsort benannt) eigene Satzungen gegeben. Diese variieren hinsichtlich der Regelungsbreite, hier zu verstehen als Anzahl verschiedener Bereiche, in denen das Zusammenwirken als Abgeordnetengruppe beschrieben wird. Abbildung 1 verdeutlicht, dass Abstufungen zwischen den Fraktionen existieren, bei der Mehrzahl

⁸ Wir danken Lukáš Hájek, Nane Khachatryan, Robin Simonow, Gerrit Voerman und Matti Wiberg für ihre Unterstützung bei der Beschaffung einzelner Fraktionssatzungen. Für Hinweise und Anregungen zur Existenz von Fraktionsgeschäftsordnungen außerhalb Deutschlands bzw. vor Gründung der BRD sind die Autoren stets dankbar.

der Gruppierungen aber bereits elementare Interaktionsnormen festgeschrieben wurden. Dazu zählen etwa Beitritts- und Ausschlussregeln, das Abstimmungsverhalten in der Versammlung sowie die Wahl und Amtsdauer von Führungsgruppen. All diese Regelungsbereiche lassen sich bei sieben von acht Fraktionen, deren Ordnung überliefert ist, identifizieren.⁹

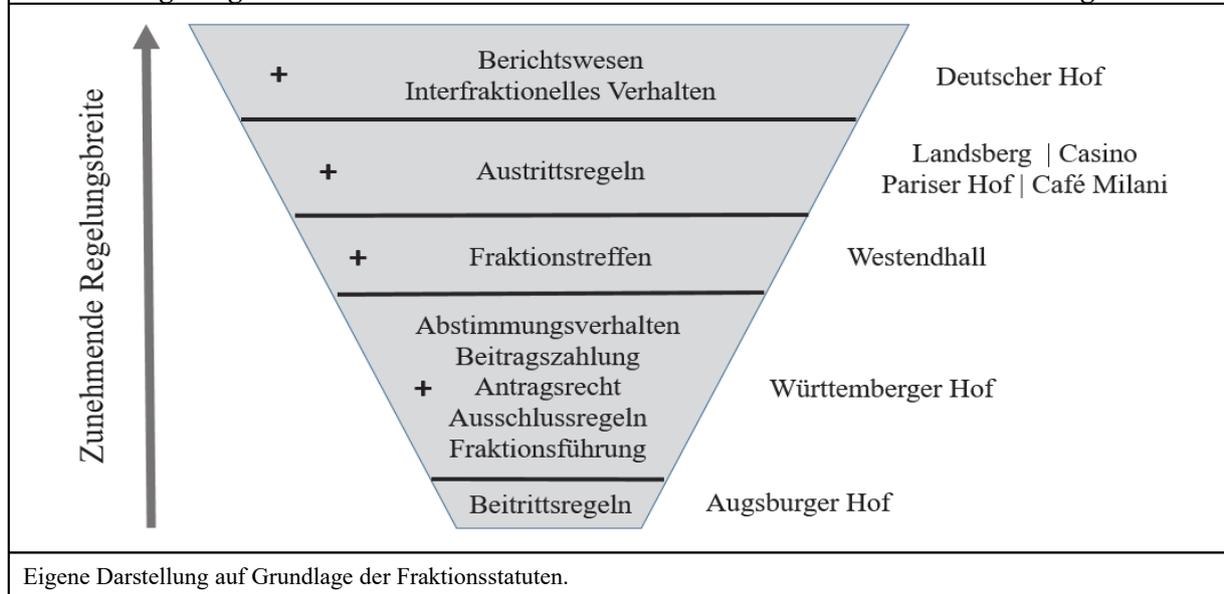
Die Ausnahme stellt die „Partey des Augsburgers Hofes“ dar, die in ihren Statuten vor allem programmatische Standpunkte erläutert (Kramer 1968: 279). Am umfassendsten formalisiert wurde das Zusammenwirken der Mitglieder der „Partey der Linken“ (Deutscher Hof). Neben einem umfangreichen Berichtswesen beinhaltet die Satzung detaillierte Regeln zum interfraktionellen Verhalten, die sich ansonsten bei keiner anderen Parlamentariergruppe finden lassen. Nicht abgebildet ist die Urlaubsanzeige, die in drei Fraktionen kodifiziert wurde. Wollte beispielsweise ein Abgeordneter der „Partey im Casino“ die Stadt Frankfurt verlassen, war er verpflichtet, „vorher dem Vorstände mündlich Anzeige zu machen.“ (§ 9)

Die Abgeordnetengruppierungen und ihre Satzungen in Frankfurt waren Vorläufer, die unter hohem zeitlichen und politischen Druck zustande gekommen sind. Dafür ist der bisweilen hohe Umfang und De-

tailgrad der Geschäftsordnungen verglichen mit Varianten der jüngeren Vergangenheit bemerkenswert. Die FDP im Deutschen Bundestag startete 1949 mit einer 441 Wörter umfassenden Geschäftsordnung, die damit weniger als die Hälfte des Umfangs der Satzung des Deutschen Hofes (ca. 900 Wörter, allein ohne die programmatischen Grundsätze in § 1) besaß. Die Anzahl der Wörter gibt gewiss keinen direkten Aufschluss darüber, wie viele Regelungen darin enthalten sind und wie detailliert diese das Handeln der Fraktionsgemeinschaft beschreiben. Dennoch ist von einem Zusammenhang zwischen Regelungs- und Textumfang auszugehen, da weder den Abgeordneten in Summe noch der mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Fraktionsführung ein Interesse an zusätzlichen Formulierungen ohne konkreten Regelungsinhalt zugesprochen werden kann. Insofern kann auch der Satzungsumfang einen Hinweis auf den eingangs vermuteten Formalisierungstrend geben.

Während die FDP-Bundestagsfraktion sich bereits in der 1. Wahlperiode eine Geschäftsordnung gab, geschah dies bei ihrem sozialdemokratischen Pendant erst im Jahr 1954¹⁰. Im Zeitverlauf ist für beide Fraktionen ein deutlicher Trend hin zu umfangreicheren Spielregeln zu erkennen: Die Satzungslänge bei den

Abb. 1: Regelungsbereiche der Fraktionen in der Frankfurter Nationalversammlung



⁹ Lediglich für die Fraktion „Donnersberg“ sowie den späteren Zusammenschluss im „Centralmärzverein“ sind keine Statuten überliefert.

¹⁰ Strittig war zunächst vor allem ein Passus zum einheitlichen Abstimmungsverhalten, woraufhin eine Satzungskommission eingesetzt wurde. In der Fraktionsversammlung erörtert wurde das Thema Geschäftsordnung in der ersten Wahlperiode allerdings nicht mehr (vgl. Recker 2018: 316).

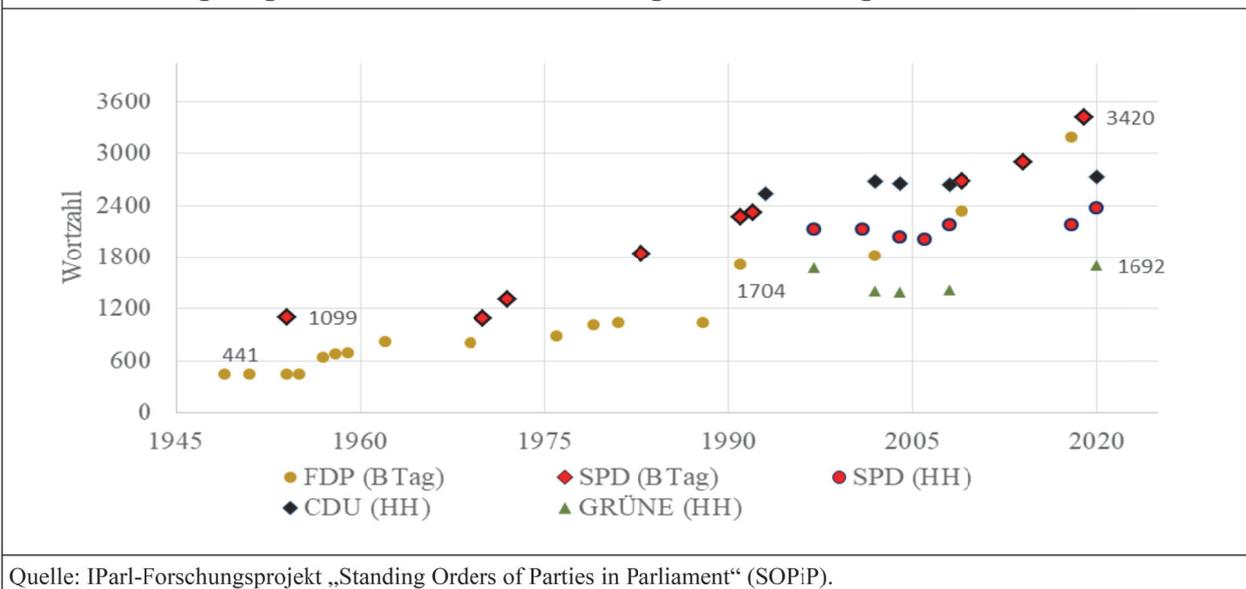
Freien Demokraten hat sich seit Bestehen der Bundesrepublik auf nunmehr 3182 Wörter (2018) versiebenfacht (siehe Abbildung 2). Bei der SPD ist immerhin noch eine Verdreifachung vorhanden, nicht zuletzt aufgrund einiger Anpassungen an die innerfraktionelle Realität im Jahr 2019.

Mit Blick auf die Landesebene zeigt sich beispielsweise bei der Hamburger Bürgerschaft, dass die Fraktionsatzungen seit Mitte der 1990er Jahre relativ stabil im Umfang bleiben. Die GO der Grünen (bis 2012 „Grün-Alternative Liste“) wurde zu Beginn des neuen Jahrtausends etwas gekürzt, bevor die aktuelle Geschäftsordnung wieder das Niveau von 1997 erreicht hat. Solche Entwicklungen können im Rahmen des Projekts besonders interessante Fälle darstellen, ist doch grundsätzlich eher von einer (innerhalb gewisser Schwankungen) kontinuierlichen Zunahme auszugehen, wie sie bei anderen formalen Regelwerken bereits nachgewiesen wurde. Auffällig sind zudem Größenunterschiede in der Relation zwischen Bürgerschafts- und Bundestagsfraktion (nicht abgebildet). Während bei den Grünen, der Linken und der SPD die Geschäftsordnung im Bundestag das längere Dokument darstellt, sind bei AfD und CDU die innerfraktionellen Regeln in der Bürgerschaft umfangreicher.

Satzung der MoVimento 5 Stelle-Fraktion ohne den angehängten Ethik-Kodex 4273 Wörter und ist damit mehr als doppelt so lang wie die GO des Linksbündnisses Liberali e Uguali mit 1642 Wörtern. In den drei anderen abgebildeten Ländern ist die Spannweite beim Umfang weniger groß. Augenfällig sind die Unterschiede zwischen den Fraktionen in Deutschland und Italien einerseits und jenen in der Schweiz und in Finnland andererseits.¹¹ Hier wird in weiterführenden Analysen nach relevanten Einflussfaktoren zu fragen sein. Zu diesen können unter anderem höherrechtliche Vorgaben zum Regelungsbereich der Fraktionsatzungen gezählt werden. Solche Bestimmungen existieren beispielsweise im Fraktionsgesetz in Finnland und haben zur Folge, dass jede Fraktion sich eine Geschäftsordnung geben muss. Das gilt insofern auch für „Liike Nyt“ und die „Gruppe Ano Turtiainen“, die jeweils aus nur einem Abgeordneten bestehen.

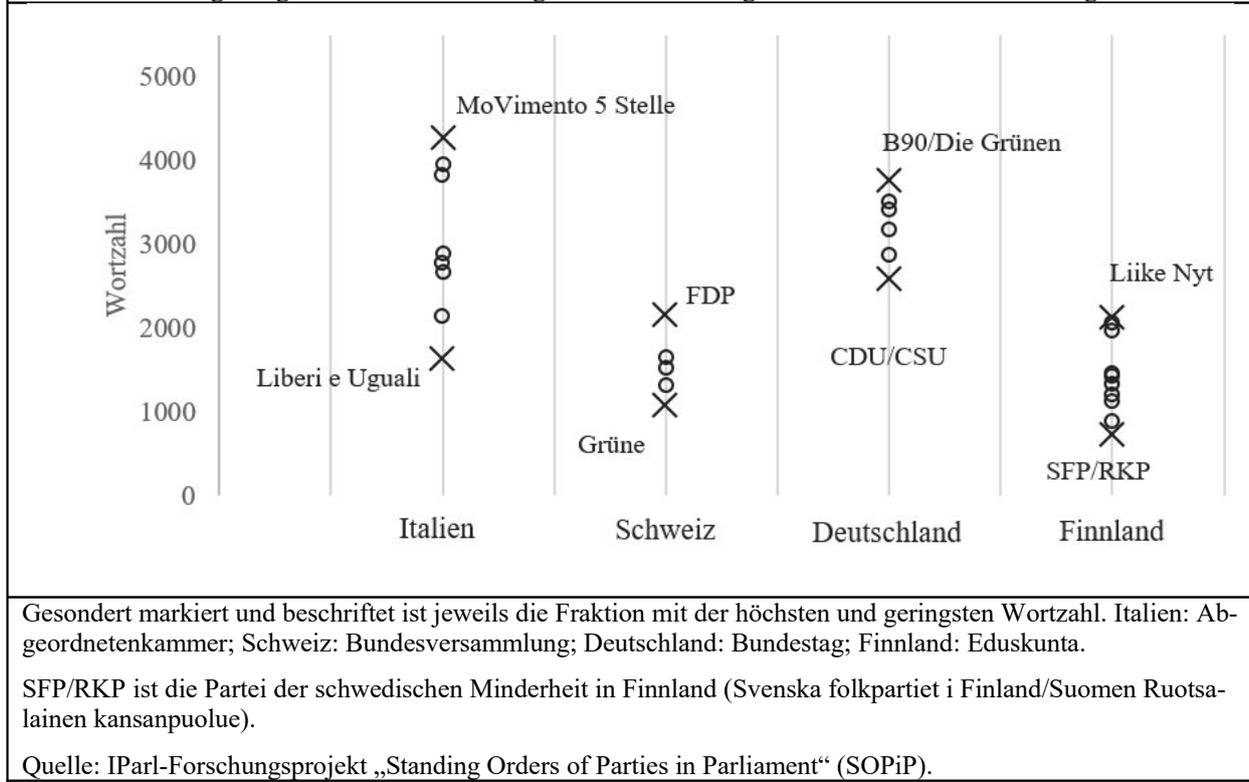
Aufschlussreicher als der hier grob skizzierte Umfang ist natürlich der Regelungsinhalt, den wir im Folgenden für drei Regelungsbereiche anhand ausgewählter Fraktionsstatuten beleuchten. Die Annahme, dass letztere wichtige binnenorganisatorische Regelwerke darstellen, lässt sich auch anhand der in ihnen niedergelegten selbstreferentiellen Normen erhärten.

Abb. 2: Umfang ausgewählter deutscher Fraktionsgeschäftsordnungen im Zeitverlauf



Im internationalen Vergleich fällt die unterschiedliche Streuung im Umfang sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern auf (siehe Abbildung 3). Im Besonderen gilt dies für die Fraktionsstatuten in der italienischen Abgeordnetenkammer: So umfasst die

¹¹ Da verschiedene Sprachen eine unterschiedlich große Wortzahl für denselben Wortinhalt verwenden können, sollten künftige Vergleichsstudien einen Sprachkorrekturfaktor (Sieberer et al. 2014) und weitere Indikatoren wie etwa die Absatzanzahl berücksichtigen.

Abb. 3: Umfang ausgewählter Fraktionsgeschäftsordnungen im internationalen Vergleich

Auf ihre Bedeutung verweist beispielsweise das Erfordernis einer Supermehrheit für Satzungsänderungen. Schon die „Partey der Westendhall“ in der Frankfurter Nationalversammlung legte 1848 in ihren Statuten fest, dass diese „nur durch eine Mehrheit von zwey Dritttheilen der sämmtlichen Gesellschaftsmitglieder, nach vorgängiger Bekanntmachung dieses Gegenstandes der Berathung in der vorausgehenden Sizung, beschlossen werden [können]“ (§ 5). Auch für Abweichungen von der Satzung, die eine Fraktion im Einzelfall beschließen kann, finden sich qualifizierte Mehrheitsregeln. Die GO der AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag bestimmt etwa, dass es dafür eine „einer Mehrheit von drei Vierteln der anwesenden Fraktionsmitglieder, mindestens aber der absoluten Mehrheit der Fraktionsmitglieder“ (§ 22 IV) bedarf.

Überdies geht aus Regelungen zur eigenen Verbindlichkeit hervor, dass es sich nicht nur um „Parlamentspoesie“ handelt. § 1 der Satzung der Liberalen Fraction (Linkes Centrum) im Preußischen Abgeordnetenhaus lautet zum Beispiel: „Der liberalen Fraction können nur diejenigen angehören, die der Geschäftsordnung derselben sich fügen.“ Ähnlich regeln die Statuten der Gruppierung „Mein Schritt“ in der armenischen Nationalversammlung, dass jedes Mitglied „verpflichtet [ist], gemäß den Anforderungen [...] der

Geschäftsordnung zu handeln“ (§ 4 II 7). Die AfD im nordrhein-westfälischen Landtag führt auch gleich Sanktionsmöglichkeiten „bei Verstößen gegen die Geschäftsordnung“ an, wozu neben einem Fraktionsausschluss auch „Rügen und die Verhängung eines Ordnungsgeldes“ von bis zu 1000 Euro gehören (§ 4 III).

Ein organisations- und gruppensoziologisch besonders spannender Regelungsbereich findet sich in Normen zur Abstimmungsdisziplin im Parlament. Da das mit ihnen bezweckte Erscheinungsbild der Geschlossenheit ein Kollektivgut darstellt, von dessen Vorteilen alle profitieren, an dessen Herstellung sich aber nicht alle immer beteiligen wollen (vgl. etwa Saalfeld 2005: 38), sind zu einheitlichem Verhalten anhaltende Regelungen aus der Organisationsperspektive nachvollziehbar. Zugleich gehören sie wohl zu den strittigsten Regelungsmaterien für Zusammenschlüsse mit einem freien Mandat ausgestatteter Parlamentarier. Entsprechend unterschiedlich fallen die Formulierungen teilweise aus. Die Fraktionsatzung der französischen Parti socialiste von 1969 normiert etwa: „In der Plenarsitzung und in den Ausschüssen gilt uneingeschränkt die Regel der geschlossenen Abstimmung“ [„l'unité de vote“] (§ 17). Viele Abgeordnetengruppierungen in der Frankfurter Nationalversammlung beschränkten die Abstimmungsdisziplin auf „Parteyfragen“: Wird ein

Gegenstand per Mehrheitsbeschluss zu einer solchen erklärt, „so darf kein Mitglied in der Reichsversammlung dagegen sprechen oder stimmen“, heißt es exemplarisch bei der „Partey Landsberg“ (§ 8). Im Kontrast dazu kodifiziert etwa die Satzung der Piratenfraktion im Landtag Schleswig-Holsteins (18. Wahlperiode), dass ihre Mitglieder „in der Wahrnehmung ihres freien Mandats nicht an Mehrheitsentscheidungen oder Weisungen gebunden [sind]“ (§ 14 I). Allerdings sind sie auch angehalten, „die Mehrheitsmeinung der Fraktion“, „Entscheidungen, die in einem Beteiligungs-System gefasst wurden“ sowie das Wahlprogramm und Parteitagebeschlüsse „zu berücksichtigen“ (§ 14 II).

Die Bezüge zur Parteiorganisation sind aufgrund des in der Regel engen Beziehungsgeflechts generell interessant; nicht umsonst ist das Verhältnis bzw. im deutschen Fall die Trennung von Partei und Fraktion wiederkehrend Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Debatte (vgl. Schönberger 2018). Eine gewisse Abhängigkeit von der (außerparlamentarischen) Partei wird an Regelungen deutlich, wonach die Fraktion „der Parthei im Lande [von 4 zu 4 Wochen] Bericht erstattet“ (Deutsche Fortschrittspartei im preußischen Landtag, § 9). Die GO der Fraktion der Liberal-Demokratischen Partei im Thüringischen Landtag von 1947 verpflichtete jedes Mitglied, „nach jeder Landtagssitzung über den Verlauf derselben in seiner Orts- und Kreisgruppe Bericht zu erstatten“ (§ 1). In der SPD-Bundestagsfraktion wurde seit der zweiten und noch in der letzten Wahlperiode (in der aktuellen also nicht mehr) festgehalten, dass die Fraktionsführung die Arbeit der Fraktion „in Übereinstimmung mit den Richtlinien der Partei“ plant.

Parteibezogene Regeln existieren auch mit Blick auf die Abstimmungsdisziplin im Parlament. Die Fraktionsatzung der schweizerischen Grünliberalen Partei von 2017 führt allgemein aus: „Es ist das Ziel, dass Fraktion und Partei dank einer gemeinsamen Entscheidungsfindung zu einer einheitlichen Position finden“ (§ 2). Jene der KSČM (Kommunistische Partei Böhmens und Mährens) aus demselben Jahr verweist auf das in der Verfassung Tschechiens verankerte freie Mandat (Art. 26 der Verfassung), regelt zugleich aber auch, dass sich Abgeordnete, die entgegen dem Wahlprogramm abstimmen, gegenüber dem Zentralkomitee der Partei erklären müssen (§ 6). Nach den Statuten der AfD-Bundestagsfraktion wird den Landes- bzw. Kreisverbänden der Partei mitgeteilt, wer nicht an einer namentlichen Abstimmung teilgenommen hat (§ 18 III 3).

4. „Fraktionsverfassungen“: kaum beachtet, und doch aufschlussreich

Gewiss determinieren Geschäftsordnungen weder die Entscheidungen der Fraktion noch das Handeln ihrer Mitglieder. Dass sie aber ein aufschlussreiches politikwissenschaftliches Forschungsfeld darstellen, dürfte außer Frage stehen. Allein die explorativ aufgezeigten Unterschiede sprechen für eine umfassendere Untersuchung der „Fraktionsverfassungen“, auf die bisher wohl vor allem aufgrund der begrenzten Datenlage kein besonderes Augenmerk gelegt wurde. Die quantitativen Befunde der Kurzanalyse werden durch einen Abgleich aller verfügbaren Daten zu erhellen sein. Insbesondere bedarf es aber vertiefender, systematischer Studien zu einzelnen Regelungsbereichen gemäß dem oben aufgezeigten Forschungsprogramm.

Literatur

Bäcker Alexandra (2011): *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion*. Berlin: Duncker & Humblot.

Bäcker, Alexandra (2012): *Der Wille der Fraktion*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62 (38-39), S. 43-48.

Brack, Nathalie; Costa, Olivier (2018): *Democracy in parliament vs. democracy through parliament? Defining the rules of the game in the European Parliament*. In: *The Journal of Legislative Studies* 24 (1), S. 51-71.

Gassert, Philipp (2016): *Bildung und Management von Koalitionen. Die Bundesrepublik Deutschland in historischer Perspektive*. In: Philipp Gassert und Hans Jörg Hennecke (Hg.): *Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel*. Paderborn: Schöningh, S. 11-28.

Goet, Niels D./Fleming, Thomas G./Zubek, Radoslaw (2019): *Procedural Change in the UK House of Commons, 1811–2015*, in: *Legislative Studies Quarterly* 45 (1), S. 35-67.

Green, Matthew (2002): *Institutional Change, Party Discipline, and the House Democratic Caucus, 1911-19*. In: *Legislative Studies Quarterly* 27 (4), S. 601-633.

Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (2004): *Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda*. In: *Perspectives on Politics* 2 (4), S. 725-740.

Helms, Ludger, 2000, *Parliamentary party groups and their parties: A comparative assessment*, in: *Journal of Legislative Studies* 6 (2), S. 104-120.

Jekewitz, Jürgen (1989): *Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktion*.

- onen. In: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh (Hg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin: De Gruyter, S. 1021–1053.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (1992): *Introduction: The Cross-National Study of Party Organizations*. In: Richard S. Katz und Peter Mair (Hg.): *Party organizations. A data handbook on party organizations in western democracies, 1960-90*. London: Sage Publications, S. 1-20.
- Kramer, Helmut (1968): *Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819-1849*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kürschner, Sylvia (1995): *Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Leunig, Sven (2019): *Rechtliche Regelungen des Fraktionsausschlusses im Bundestag und in den Landesparlamenten. Versuch einer Bestandsaufnahme*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 50 (2), S. 276-298.
- Matthias, Erich; Pikart, Eberhard (1966) (Bearb.): *Die Reichstagsfraktion der deutschen Sozialdemokratie 1898-1918, Teil 1*. Düsseldorf: Droste.
- Meyer, John W.; Rowan, Brian (1977): *Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony*. In: *American Journal of Sociology* 83 (2), S. 340-363.
- North, Douglass C., 1990, *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge: CUP.
- Papsch, Gerold (2008): *Die Fraktionsgeschäftsordnungen der Landtagsfraktionen als parlamentsrechtliche Subebene - Eine vergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung Niedersachsens*. Berlin: Logos.
- Patzelt, Werner J. (2006): *Länderparlamentarismus*. In: Herbert Schneider und Hans-Georg Wehling (Hg.): *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 108-129.
- Pedersen, Helene Helboe (2010): *Differences and Changes in Danish Party Organisations. Central Party Organisation versus Parliamentary Party Group Power*. In: *The Journal of Legislative Studies* 16 (2), S. 233-250.
- Poguntke, Thomas (1994): *Parties in a legalistic culture: The case of Germany*. In: Richard S. Katz und Peter Mair (Hg.): *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London: Sage Publications, S. 185-215.
- Recker, Marie-Luise, 2018, *Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Der Deutsche Bundestag 1949-1969*, Düsseldorf: Droste.
- Ribhegge, Wilhelm (1998): *Das Parlament als Nation. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49*. Düsseldorf: Droste.
- Saalfeld, Thomas (2005): *Determinanten der Fraktionsdisziplin. Deutschland im internationalen Vergleich*. In: Steffen Ganghof und Philip Manow (Hg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 35-71.
- Saalfeld, Thomas/Strøm, Kaare (2014): *Political Parties in Legislatures*. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strøm (Hg.): *Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford University Press, S. 371-398.
- Schindler, Danny (2019): *Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag*. Baden-Baden: Nomos.
- Schönberger, Kurt (1990): *Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen*. Tübingen. Dissertation.
- Schönberger, Sophie (2018): *Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion*. In: Martin Morlok, Thomas Poguntke und Ewgenij Sokolov (Hg.): *Parteienstaat – Parteiendemokratie*, Baden-Baden: Nomos, S. 39-58.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998): *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 - 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sebaldt, Martin (2009): *Die Macht der Parlamente. Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sieberer, Ulrich (2016): *Lehren aus Weimar? Die erste Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages von 1951 zwischen Kontinuität und Reform*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (1), S. 3-25.
- Sieberer, Ulrich/Meißner, Peter/Keh, Julia F./Müller, Wolfgang C. (2014): *Konzeptionalisierung und Messung formalen Institutionenwandels – Das Beispiel parlamentarische Regeln*. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8 (3-4), S. 237-262.
- Zeh, Wolfgang (1986): *Altersschichten in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 17 (3), S. 396-413.

Zwischen Basisdemokratie und Uniformität

Einspruch im Wahlvorschlagsverfahren

Simon Pohlmann¹

Bei den nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen am 13. September 2020 haben neben vielen lokalen Wählergruppen vor allem die Parteien, die auch gegenwärtig im Deutschen Bundestag vertreten sind, kandidiert. Obwohl diese in Wahlen (mehr oder weniger) geübt sind und auf Expertise und Kapazitäten der höheren Parteiebenen zurückgreifen können, haben es nicht alle Parteien flächendeckend auf die Stimmzettel geschafft. Mediale Aufmerksamkeit erhielten vor allem Wahlvorschläge der Alternative für Deutschland (AfD). So wurden aufgrund von Einsprüchen die Reservelisten der AfD bei den Kreistagswahlen in Coesfeld² und Unna³ nicht zugelassen.⁴ Gleichzeitig wurde die Reserveliste der AfD zur Wahl des Rates der Stadt Münster – trotz Einspruchs⁵ – zugelas-

sen.⁶ Dieser Beitrag gibt unter besonderer Betrachtung des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrechts und des Bundeswahlrechts Antworten auf die Fragen, was ein Einspruch im Wahlvorschlagsverfahren ist und wie sowie gegenüber wem er sich auswirkt.

Das Wahlvorschlagsverfahren dient dazu, die Personen und Listen zu ermitteln, die später auf dem Stimmzettel erscheinen und den Bürgern zur Wahl stehen. Auch wenn das Wahlvorschlagsrecht als „Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl“⁷ nicht bei den politischen Parteien monopolisiert ist⁸ und insbesondere bei Kommunalwahlen auch lokale Wählergruppen und Einzelbewerber Wahlvorschläge einreichen können (vgl. § 15 Abs. 1 S. 2 KWahlG NRW⁹), dominieren die Wahlvorschläge politischer Parteien.¹⁰ Im ersten Abschnitt des Verfahrens finden die parteiinternen Aufstellungsverksammlungen statt, auf denen die Parteibasis der jeweiligen Gliederung darüber beschließt, wer für eine Partei kandidieren soll.¹¹ Im zweiten Schritt überprüft die Wahlbehörde, ob die formalen Voraussetzungen für einen gültigen Wahlvorschlag gegeben sind und weist, sollten sich Mängel ergeben, den Wahlvorschlagsträger auf erforderliche Nachbesserungen hin.¹² Am Ende beschließt ein Wahlausschuss auf Grundlage der Vorprüfung der Verwaltung darüber, welche Vorschläge zugelassen werden und es somit „auf den Stimmzettel schaffen“.¹³

Das Wahlvorschlagsrecht liegt in der Außenperspektive bei einer politischen Partei als solcher, innerhalb dieser ist eine Mitglieder- oder Vertreterversammlung¹⁴ (Aufstellungsverammlung) für die Auswahl der Bewerber zuständig.¹⁵ Dies entspricht dem Gebot innerparteilicher Demokratie, wonach grund-

¹ Simon Pohlmann, M. Jur., ist Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm.

² *Viola ter Horst*, Westfälische Nachrichten (WN), Innerparteilicher Zoff: AfD streitet um Kandidatenlisten, <https://www.wn.de/Muensterland/Kreis-Coesfeld/Kreisseite-Coesfeld/4242782-Kreis-Coesfeld-Innerparteilicher-Zoff-AfD-streitet-um-Kandidatenlisten>, Stand 29.07.2020, 15:39, abgerufen am 14.10.2020; *Christoph Ullrich*, Westdeutscher Rundfunk (WDR), Wie sich die NRW-AfD (im Münsterland) zerlegt, <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/afd-schlammschlacht-im-muensterland-100.html>, Stand 21.08.2020, 16:54, abgerufen am 14.10.2020.

³ Ministerium des Innern, Kommunalwahl 2020: Landeswahlausschuss weist zehn von elf Beschwerden zurück, <https://www.im.nrw/kommunalwahl-2020-landeswahlausschuss-weist-zehn-von-elf-beschwerden-zurueck>, abgerufen am 14.10.2020

⁴ Kreis Unna (Hrsg.), Niederschrift über die Sitzung des Wahlausschusses vom 29.07.2020, S. 2: „Auf Grund der festgestellten Mängel beschloss der Wahlausschuss, folgende Wahlvorschläge zurückzuweisen: [...] Kreistagswahl: Alternative für Deutschland (AfD): Es liegt ein Einspruch gemäß § 17 Abs. 6 KWahlG gegen die Beschlüsse zur Aufstellung der Reserveliste vor. Die gesetzlich vorgeschriebene Wiederholung der Abstimmung ist nicht erfolgt.“; Kreis Coesfeld (Hrsg.), Niederschrift über die Sitzung des Wahlausschusses vom 30.07.2020, S. 2 f. „van Suntum [...] Einspruch nach § 17 Abs. 6 KWahlG gegen Wahlvorschlag ‚Reserveliste‘. Neue Abstimmung über Reserveliste erfolgte nicht. Folglich kein gültiger Wahlvorschlag. [...] Auf Grund der festgestellten Mängel beschloss der Wahlausschuss, folgende Wahlvorschläge zurückzuweisen: [...] van Suntum“ (Anm. Die Reserveliste der AfD bestand aus Frau und Herrn van Suntum.).

⁵ WDR (Hrsg.), AfD im Münsterland streitet um Kandidatenliste, <https://www1.wdr.de/nachrichten/westfalen-lippe/afd-kandidat-enliste-muenster-100.html>, Stand 28.07.2020, 18:05, abgerufen am 14.10.2020.

⁶ Stadt Münster (Hrsg.), Amtsblatt Nr. 22 vom 13.08.2020, S. 216.

⁷ BVerfGE 41, 399, 417.

⁸ *Johann Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl., Köln 2017, § 18 Rn. 1.

⁹ Im Folgenden werden die nicht amtlichen Abkürzungen BWahlG für das Bundeswahlgesetz, LWahlG für das Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) und KWahlG für das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) verwendet.

¹⁰ *Martin Morlok/Heike Merten*, Parteienrecht, Tübingen 2018, S. 221.

¹¹ Bspw. nach § 21 BWahlG, § 18 LWahlG oder § 17 KWahlG.

¹² Bspw. nach § 25 Abs. 1 BWahlG, § 21 Abs. 1 LWahlG, § 18 Abs. 1 KWahlG.

¹³ Bspw. nach § 26 Abs. 1 S. 1 BWahlG, § 21 Abs. 3 LWahlG oder § 18 Abs. 3 KWahlG.

¹⁴ § 17 Abs. 1 KWahlG/§ 21 Abs. 1 S. 1 BWahlG.

sätzlich die Willensbildung „von unten nach oben“¹⁶ zu erfolgen hat.¹⁷ Das in den Wahlgesetzen vorgesehene nachgängige Einspruchsrecht nach § 21 Abs. 4 BWahlG bzw. nach § 17 Abs. 6 KWahlG stellt allerdings eine teilweise Unterbrechung dieser demokratischen Legitimation dar.¹⁸ Wenn die nach Satzungsrecht zuständige Stelle¹⁹, die eben nicht mehr der zur Entscheidung über die Kandidatenaufstellung berufenen Aufstellungsversammlung identisch ist, einen Einspruch wirksam erhebt, hat auf einer weiteren Aufstellungsversammlung eine erneute Abstimmung stattzufinden. Deren Ergebnis ist endgültig. Dabei kann durchaus auch der erste Beschluss noch einmal identisch gefasst werden.²⁰ Unterbleibt eine erneute Abstimmung, entspricht der Wahlvorschlag nicht den Anforderungen des Gesetzes im Sinne des § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BWahlG bzw. § 18 Abs. 3 S. 2 KWahlG, sodass der Wahlausschuss den Wahlvorschlag zurückweisen muss.

Zum Verständnis der Regelung hilft ein Blick in die Gesetzgebungsmaterialien. Ein Einspruchsrecht höherer Parteiorgane gegen Beschlüsse von Aufstellungsversammlungen auf niedrigerer Ebene ist bereits seit 1953 im Bundeswahlrecht vorgesehen (§ 27 Abs. 1 S. 2 Wahlgesetz 1953²¹). Die Begründung des Regierungsentwurfs zu dem Gesetz beinhaltet jedoch keine ausdrücklichen Ausführungen zum Einspruchsrecht, sondern lediglich den pauschalen Hinweis, dass § 27 des Entwurfs gegenüber § 17 des ersten Wahlgesetzes²² „den praktischen Bedürfnissen entsprechend ergänzt“²³ wurde und dass die Bestimmung „das Bestreben, bereits die Aufstellung der Bewerber nach demokratischen Grundsätzen zu ge-

stalten und auf eine breite Grundlage zu stellen“²⁴ fördere. Die Auswahl der Bewerber für öffentliche Wahlen ist in der Regel eng an inhaltliche Fragen gekoppelt und kann richtungsweisend für die Partei sein.²⁵ Das Einspruchsrecht gibt der höheren Parteilgliederung somit die Möglichkeit, gegenüber der Öffentlichkeit ein einheitliches Auftreten der Partei sicherzustellen.

Sowohl das BWahlG als auch das KWahlG regeln eindeutig, wann, in welcher Form und gegenüber wem Wahlvorschläge einzureichen sind: Als empfangsbedürftige Willenserklärungen²⁶ sind sie beim zuständigen Wahlleiter schriftlich einzureichen.²⁷ Für den Einspruch nach § 21 Abs. 4 BWahlG bzw. § 17 Abs. 6 KWahlG fehlen solche Angaben. Ebenso finden sich keine ausdrücklichen Regelungen, inwieweit die Wahlausschüsse einen Einspruch zu überprüfen haben. Der Einspruch kann nach allgemeiner Meinung ohne besondere Begründung und formfrei erhoben werden.²⁸ Als parteiinterner Akt ist er gegenüber der lokalen Gliederung zu erheben, damit diese eine neue Aufstellungsversammlung einberufen kann.

Das Einspruchsrecht ist grundsätzlich nicht an eine Frist gebunden.²⁹ Dennoch entfällt es jedenfalls für die Zeit nach Ablauf der Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen und der Sitzung des Wahlausschusses.³⁰ Die gegenseitige Rücksichtnahmepflicht der Parteiorgane untereinander und der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie gebieten der zuständigen Stelle, den Einspruch so früh zu erheben, dass die lokale Gliederung die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit einer neuen Aufstellungsversammlung noch rechtzeitig vor Ablauf der Einreichungsfristen wahrnehmen kann. Wird der Einspruch so spät erhoben, dass eine neue Aufstellungsversammlung (bspw. aufgrund der Ladungsfristen) nicht mehr durchgeführt werden kann, ist der Einspruch ungültig. Mangels gegenseitiger Rücksichtnahme ist die lokale Parteilgliederung regelmäßig nicht schutzwür-

¹⁵ Norbert Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG, Wiesbaden 2020, § 17 Rn. 2.

¹⁶ BVerfGE 2, 1, 40.

¹⁷ Morlok/Merten, Parteienrecht (Fn. 10), S. 124; Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2019, § 5 Rn. 272.

¹⁸ Sophie-Charlotte Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Baden-Baden 2011, § 21 BWahlG Rn. 68.

¹⁹ Wenn durch die Satzung keine Stelle benannt wurde, ist der Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, die Vorstände der nächstniedrigen Gebietsverbände zuständig, § 21 Abs. 4 S. 1 BWahlG; im Kommunalwahlrecht fehlt eine entsprechende Regelung.

²⁰ Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 21 BWahlG Rn. 70.

²¹ Wahlgesetz zum zweiten Bundestag und zur Bundesversammlung vom 8. Juli 1953, BGBl. I S. 470.

²² Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949, BGBl. I S. 21.

²³ BT-Drs. 01/4090, S. 25.

²⁴ Ebd.

²⁵ Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 17 Rn. 1.

²⁶ Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 19 Rn. 3; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 19 BWahlG Rn. 4.

²⁷ Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 19 Rn. 1 f.; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 19 BWahlG Rn. 3 f.

²⁸ Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 21 Rn. 36; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 21 BWahlG Rn. 74; Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 17 Rn. 10; Frank Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, 50. EGL, Stand 15.10.2019, § 17 KWahlG Rn. 11.

²⁹ Hahlen, ebd.; Bätge, ebd.

³⁰ Vgl. Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 21 BWahlG Rn. 74.

dig, wenn sie die Aufstellungsversammlung so spät durchführt, dass die zuständige Stelle dieses zeitliche Erfordernis gar nicht mehr wahren kann. In einem solchen Fall bleibt der Einspruch auch ohne die zeitliche Möglichkeit einer neuen Aufstellungsversammlung gültig.

Obwohl der Einspruch ein parteiinterner Akt ist, wirkt er sich unmittelbar auf die Gültigkeit des Wahlvorschlages aus, sodass Wahlbehörde und Wahlausschuss verpflichtet sind, seine Wirksamkeit bei der Vorprüfung bzw. Entscheidung über die Zulassung des Wahlvorschlages zu überprüfen. Diese Prüfung ist darauf beschränkt, ob der Einspruch durch die nach Satzungsrecht zuständige Stelle sowie gegenüber dem richtigen Adressaten erhoben wurde und ob er so rechtzeitig erhoben wurde, dass – unter Berücksichtigung der Ladungsfristen – eine zweite Aufstellungsversammlung durchgeführt werden konnte oder er aus anderen Gründen als rechtzeitig anzusehen ist. Wenn die Abstimmungswiederholung unterbleibt, führt ein gültiger Einspruch dazu, dass der Wahlvorschlag nicht den Anforderungen des Gesetzes entspricht und vom Wahlausschuss zurückzuweisen ist (nach § 18 Abs. 3 S. 2 KWahlG/ § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BWahlG).

Gegen die Zurückweisung eines Wahlvorschlages steht der lokalen Gliederung vor der Wahl nur die Möglichkeit der Beschwerde zum Landeswahlausschuss zu (§ 18 Abs. 4 S. 1 KWahlG/ § 26 Abs. 2 S. 1 f. BWahlG), der abschließend entscheidet. Eine gerichtliche Überprüfung der Zurückweisung ist erst nach der Wahl im Wahlprüfungsverfahren möglich.³¹ Davon unberührt steht es der lokalen Gliederung parteiintern frei, gegen den Einspruch an sich den innerparteilichen Rechtsweg zu beschreiten und anschließend die Zivilgerichte anzurufen.³² Ein solches Vorgehen ist freilich nur vor Ablauf der Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge erfolgsversprechend.

Fazit

Am Wahlvorschlagsverfahren sind verschiedene Akteure innerhalb und außerhalb der Parteien beteiligt. Einsprüche schaffen eine Unterbrechung der demokratischen Legitimation der Bewerber. Diese muss gerechtfertigt werden, ihre Notwendigkeit ergibt sich aus einem einheitlichen Auftreten der Partei in der Öffentlichkeit. Ein wirksamer Einspruch (eines dazu nicht unmittelbar demokratisch berufenen Organs) hat

massiven Einfluss darauf, welche Bewerber bei öffentlichen Wahlen antreten können. Dennoch fehlen gesetzliche Vorgaben zu Form, Frist und Prüfungintensität der Wahlausschüsse. Die Gesetzgeber sollten hier nachbessern und klare Regeln für Einsprüche und deren Behandlung durch die Verwaltung und die Wahlausschüsse schaffen, um im demokratisch bedeutsamen Wahlvorgang Erwartungs- und Rechtssicherheit für die Wahlvorschlagsträger herzustellen.

³¹ Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 18 Rn. 15; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG (Fn. 8), § 26 Rn. 30, 33.

³² Mörs, in: Tiedtke/Mörs, KWahlG (Fn. 15), § 17 Rn. 10; Lenski, Parteiengesetz (Fn. 18), § 17 PartG Rn. 9 f.

Unterstützen die Bürger*innen die Einführung von Quoten und anderen Gleichstellungsmaßnahmen in Deutschland?

Hilde Coffé¹/Marion Reiser²

1. Einleitung

Aktuell finden in Deutschland vielfältige Debatten über Quoten und andere Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils unterrepräsentierter Gruppen in den Parlamenten statt: Die Landtage Brandenburgs und Thüringens verabschiedeten nach kontroversen Diskussionen im Jahr 2019 Paritätsgesetze, nach denen die Parteilisten für Landtagswahlen paritätisch besetzt sein müssen (vgl. Geppert 2019; rbb 2020). Nach Klagen, u.a. der AfD, erklärten jedoch im Juli 2020 der Thüringer Verfassungsgerichtshof und im Oktober 2020 das Brandenburger Landesverfassungsgericht die gesetzlichen Quoten für verfassungswidrig, da sie u.a. das Recht auf Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit und Organisationsfreiheit beeinträchtigen (Vates 2020; VerfGH Thüringen 2/20; VfGBbg 9/19 und VfGBbg 55/19).

Der Deutsche Bundestag beschloss im Oktober 2020 im Rahmen der Wahlrechtsreform, eine Reformkommission zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern im Bundestag einzusetzen – eine Reaktion auch auf den Rückgang des Frauenanteils nach der Bundestagswahl 2017 auf 30,9%. Innerparteiliche Debatten finden aktuell u.a. in der CDU statt, die auf ihrem nächsten Parteitag über die Einführung einer verbindlichen Frauenquote (Geis/Hildebrandt 2020) entscheiden will. Bündnis 90/Die Grünen will ebenfalls auf ihrem nächsten Parteitag über ein ‚Statut für eine vielfältige Partei‘ abstimmen, um gesellschaftliche Gruppen besser zu repräsentieren (Riese 2020).

Quoten und andere Gleichstellungsmaßnahmen sind jedoch kein neues Phänomen, sondern wurden in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Ländern eingeführt. Auch in Deutschland haben ausgehend von den Grünen die SPD, die LINKE und die CDU Genderquoten für die innerparteiliche Kandidatenaufstellung eingeführt, während CSU, FDP und AfD bisher keine Quoten anwenden (Davidson-Schmich 2016; Lang

2018; Reiser 2014). Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund gibt es hingegen in Deutschland bisher nicht (Deiss-Helbig 2019), obwohl ihr Anteil von aktuell 8% der Abgeordneten im Bundestag deutlich unterhalb ihres Anteils von 23% in der Bevölkerung liegt (Mediendienst Integration 2017).

Ob Quoten eine geeignete Maßnahme sind, ist wissenschaftlich (u.a. Mansbridge 1999, Phillips 1995) wie gesellschaftlich umstritten. Die Debatten sind meist zutiefst normativ geprägt, da Quoten die politische Gleichheit und Repräsentation beeinflussen und eine Verschiebung von „equality of result“ zu „equality of opportunity“ implizieren. Kritiker*innen führen an, dass durch Quoten ein offener Wettbewerb verhindert und das Leistungsprinzip ausgehebelt würde. Befürworter*innen von Quoten argumentieren hingegen, dass dadurch bestehende Ungleichheiten beseitigt und eine verbesserte Repräsentation bestimmter sozialer Gruppen in den Parlamenten erreicht werden könne (vgl. Bacchi 2006; Krook et al. 2009). Dabei werden anlehnend an Pitkin (1967) Auswirkungen auf drei Dimensionen der Repräsentation diskutiert: auf die deskriptive Repräsentation, also auf die sozio-demographische Zusammensetzung der Parlamente; auf die substantielle Dimension, die sich auf die Durchsetzung der Interessen und Präferenzen der jeweiligen sozialen Gruppe bezieht, und auf die symbolische Repräsentation, die auf einer ideellen Ebene verortet ist (u.a. Vorbilder, Gerechtigkeitsvorstellungen) (vgl. auch Mansbridge 1999; Phillips 1995; Bolzendahl/Coffé 2020).

Quoten sind unterschiedlich ausgestaltet: Gesetzliche Quoten sind in der Verfassung bzw. dem Wahlrecht geregelt und entsprechend für alle Parteien verbindlich. Parteiquoten hingegen werden von den Parteien freiwillig eingeführt. Diese Form dominiert in Deutschland wie auch in anderen westlichen Demokratien (Reiser 2014). Neben Quoten, die als ‚fast track to equal representation‘ (Dahlerup/Freidenvall 2005: 26) gelten, gibt es weitere positive Maßnahmen, wie die Förderung des politischen Engagements der entsprechenden Personen. Diese setzen nicht bei den innerparteilichen Selektionskriterien der Kandidatenaufstellung an, sondern auf der Angebotsseite der innerparteilichen Bewerber*innen (Norris/Lovenduski 1993). Da daher langsamere Effekte auf die Repräsentation zu erwarten sind, sind dies Maßnahmen des ‚incremental track‘ (Dahlerup/Freidenvall 2005: 26).

Erstaunlicherweise werden in den aktuell geführten Debatten um Quoten und weitere Gleichstellungsmaßnahmen in Deutschland bisher die Einstellungen der Bürger*innen zu diesen Maßnahmen kaum

¹ Prof. Dr. Hilde Coffé ist Professorin für Politikwissenschaft im Department of Politics, Languages and International Studies an der University of Bath.

² Prof. Dr. Marion Reiser ist Inhaberin des Lehrstuhls für das Politische System der Bundesrepublik Deutschland an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

beachtet. Deren Akzeptanz und Unterstützung ist jedoch von großer Bedeutung für die Legitimität und Effektivität dieser Maßnahmen (Clayton 2015). Zudem kann sich eine Ablehnung der Quoten nachteilig auf die Legitimation der Abgeordneten auswirken (Morgenroth/Ryan 2018; Barnes/Córdova 2016).

Daher lauten die beiden zentralen Fragestellungen des vorliegenden Beitrags: Unterstützen die Bürger*innen positive Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen und Personen mit Migrationshintergrund? Und welche Dimension der Repräsentation (deskriptiv, substantiell und symbolisch) wird für die Unterstützung der Maßnahmen als besonders wichtig erachtet?

Die Analyse basiert auf den Befragungen im Rahmen der GLES Langfrist-Online-Trackings. Dabei wurden die Befragten zu ihren Einstellungen zu positiven Maßnahmen (gesetzliche Quoten, Parteiquoten, Förderung des Engagements) für Frauen (GLES 2017a) und für Personen mit Migrationshintergrund (GLES 2017b) befragt. Zudem wurde erfasst, welche Dimension der Repräsentation – deskriptiv, substantiell oder symbolisch – für die Unterstützer*innen dieser positiven Maßnahmen am wichtigsten ist. Neben der deskriptiven Auswertung basieren die Ergebnisse zu Unterschieden und Effekten auf multivariaten logistischen Analysen.

2. Unterstützung von Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation

Die Analyse zeigt deutlich, dass die Mehrheit der Befragten positive Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation im Parlament ablehnt (vgl. Tabelle 1). Dabei ist die Ablehnung von Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund besonders hoch: 83% der Befragten sehen keine Notwendigkeit von Maßnahmen bzw. sogar keine Notwendigkeit für einen höheren Anteil dieser Personengruppe im Parlament. Auch wenn die Ablehnung von Maßnahmen für die Gruppe der Frauen mit 58% signifikant geringer ist, spricht sich dennoch weniger als die Hälfte der Befragten für positive Maßnahmen aus.

Tabelle 1: Unterstützung von Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation im Bundestag

	Frauen	Personen mit Migrationshintergrund
Unterstützung von Maßnahmen	42,2%	17,0%
Gesetzliche Quoten	7,8%	1,0%
Freiwillige Parteiquoten	15,2%	3,7%
Förderungen des politischen Engagements	19,2%	12,3%
Ablehnung von Maßnahmen	57,8%	83,0%
Keine Notwendigkeit eines höheren Anteils	20,1%	29,4%
Keine Notwendigkeit von Maßnahmen	37,7%	53,6%
N	920	908

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von GLES 2017a, b.

Dabei ist insbesondere der sehr geringe Anteil an Befürworter*innen für die Einführung gesetzlicher Quoten auffällig: Nur knapp acht Prozent der Befragten sprechen sich für Paritätsgesetze aus und sogar nur ein Prozent für gesetzliche Quoten für Personen mit Migrationshintergrund. Als gering ist zudem die Unterstützung von freiwilligen Parteiquoten zu bezeichnen: Während mehr als die Hälfte der im Bundestag vertretenen Parteien z.T. bereits seit den 1980er Jahren Genderquoten anwenden, werden diese dennoch lediglich von 15,2% der Befragten befürwortet; der Anteil der Unterstützer*innen von Parteiquoten für Personen mit Migrationshintergrund ist mit 3,5% noch signifikant niedriger. Die Förderung des politischen Engagements findet mit 19,2% bzw. 12,3% ebenfalls nur bei einer Minderheit Unterstützung.

Im Ausmaß der Unterstützung zeigen sich erstens signifikante Differenzen nach der Zugehörigkeit zur sozialen Gruppe. So unterstützen Frauen mehrheitlich (53,4%) und signifikant häufiger als Männer (31,4%) Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen. Dieser Effekt, der sich auch in anderen Studien zeigte (u.a. Barnes/Córdova 2016; Beauregard 2018), wird v.a. auf die Gruppenidentität, Eigeninteresse und die zugrundeliegenden Einstellungen zurückgeführt. Dies bestätigt sich jedoch nicht bei Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund, da der Anteil an Unterstützer*innen innerhalb der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund mit 16,9% fast identisch ist mit dem Anteil innerhalb der Gruppe von Personen ohne Migrationshintergrund (17,2%). Hingegen unterstützen Frauen nicht nur signifikant häufiger die Einführung von Maßnahmen für ihre eigene Gruppe, sondern auch für Personen mit Migrationshintergrund. Ein ähnliches Muster zeigte sich in einer Untersuchung der Einstellungen von Bundestagskandidaten (Coffé/Reiser 2018), sodass es lohnenswert erscheint, die Ursachen für diese Gruppenunterschiede genauer zu untersuchen.

Tabelle 2: Unterstützung von Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen und Personen mit Migrationshintergrund nach Parteiidentifikation

	CDU	CSU	SPD	FDP	B90/Die Grünen	Die Linke	AfD	Ohne bzw. andere PI
Maßnahmen für Frauen								
Unterstützung von Maßnahmen	35,0%	34,2%	43,8%	30,8%	59,7%	47,3%	34,3%	41,9%
Gesetzliche Quoten	4,6%	4,8%	6,3%	6,8%	10,5%	16,1%	18,7%	6,6%
Freiwillige Parteiquoten	14,4%	13,1%	18,3%	4,5%	17,6%	10,8%	4,4%	16,1%
Förderungen des politischen Engagements	16,0%	16,3%	19,2%	19,5%	31,6%	20,4%	11,2%	19,2%
Ablehnung von Maßnahmen	64,9%	65,8%	56,3%	69,3%	40,3%	52,9%	65,7%	58,1%
Keine Notwendigkeit eines höheren Anteils	22,0%	30,3%	17,7%	31,2%	8,0%	19,3%	32,7%	22,8%
Keine Notwendigkeit von Maßnahmen	42,9%	35,5%	38,6%	38,1%	32,3%	33,6%	33,0%	35,3%
N	217	61	222	35	102	67	43	130
Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund								
Unterstützung von Maßnahmen	14,3%	3,0%	24,7%	12,2%	33,8%	18,0%	1,8%	9,9%
Gesetzliche Quoten	0,7	0,0	1,4	0,0	1,8	1,1	1,8	0,6
Freiwillige Parteiquoten	4,4	1,0	4,3	0,0	7,2	6,2	0,0	2,2
Förderungen des politischen Engagements	9,2	2,0	19,0	12,2	24,8	10,7	0,0	7,1
Ablehnung von Maßnahmen	85,7%	97,0%	75,3%	87,8%	66,2%	82,0%	98,2%	90,1%
Keine Notwendigkeit eines höheren Anteils	25,4	37,6	21,0	26,2	18,3	30,2	73,7	37,8
Keine Notwendigkeit von Maßnahmen	60,3	59,4	54,3	61,6	47,9	51,9	24,5	52,3
N	191	64	256	37	82	66	43	140

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von GLES 2017a, b.

Zweitens bestehen deutliche Unterschiede je nach der Parteiidentifikation der Befragten (vgl. Tabelle 2). Grünen-Anhänger*innen unterstützen im Vergleich zu allen anderen Befragten signifikant häufiger positive Maßnahmen für beide Gruppen: Sie sprechen sich mit knapp 60% mehrheitlich für Maßnahmen zur Erhöhung der deskriptiven Repräsentation von Frauen aus; ein Drittel befürwortet Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund. Obwohl die Grünen 1987 als erste Partei in Deutschland eine Frauenquote einführten und sich in ihren Statuten und Programmen zentral für die Chancengleichheit einsetzen, unterstützt dennoch nur eine Minderheit der Befragten mit einer Grünen-Parteiidentifikation Quoten für beide Gruppen (28% bzw. 9%). Neben den Grünen-Anhänger*innen haben die Befragten mit einer Linken- und SPD-Parteiidentifikation ebenfalls überdurchschnittlich hohe Unterstützungswerte für Maßnahmen für beide Gruppen.

Die geringste Unterstützung für Quoten äußern die FDP-Anhänger*innen. Dies entspricht auch der Position der FDP, die sich regelmäßig gegen die Einführung von Quoten ausspricht, da diese gegen den freien Wettbewerb und die Chancengleichheit verstoßen würden (FDP 2019). Die Unterstützung von Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils liegt bei den Parteianhänger*innen von CDU, CSU und AfD mit je-

weils ca. 35% auf einem ähnlichen Niveau. Überraschend ist dabei, dass sich die AfD-Anhänger*innen mit knapp 19% am häufigsten für gesetzliche Quoten aussprechen, obwohl sich die Partei in ihren Programmen strikt gegen Gender Mainstreaming und Quoten ausspricht (AfD 2016; Reiser 2018). Weitere Studien müssten klären, ob dieses Ergebnis ggf. an der kleinen Fallzahl an AfD-Anhänger*innen in der Stichprobe liegt.

Hinsichtlich der Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund ist die sehr geringe Unterstützung durch CSU- und AfD-Anhänger*innen von 97% bzw. 98% auffällig. Allerdings unterscheidet sich die Begründung der Ablehnung: Die CSU-Anhänger*innen sehen – wie auch die Parteianhänger*innen der weiteren Parteien – überwiegend keine Notwendigkeit für Maßnahmen, da der Anstieg der deskriptiven Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund auch ohne positive Maßnahmen erfolgen würde. Hingegen geben fast drei Viertel der Befragten mit AfD-Parteiidentifikation an, dass sie die Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund im Parlament als nicht erstrebenswert ansehen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich hier die migrationsfeindlichen Einstellungen der AfD-Anhängerschaft widerspiegeln (vgl. Bieber et al. 2018). Insgesamt bestätigt sich das be-

kannte Muster, wonach linke Parteien eher Quoten unterstützen als konservative und liberale Parteien (vgl. Krook et al. 2009).

3. Gründe für Unterstützung von Maßnahmen

Die Befragten nennen als wichtigsten Grund für eine Befürwortung von Gleichstellungsmaßnahmen die deskriptive Dimension der Repräsentation (vgl. Tabelle 3). So äußern 54% für die Gruppe der Frauen und 41% für Personen mit Migrationshintergrund, dass die jeweilige Gruppe „in einer Demokratie genauso stark vertreten sein sollte wie in der Gesellschaft“. Dies verweist darauf, dass die sozio-demographische Zusammensetzung des Parlaments – wer sie also vertritt – für einen hohen Anteil der Bürger*innen relevant ist. Am zweithäufigsten äußern sie, dass sie sich für Maßnahmen zur Erhöhung der jeweiligen Gruppe einsetzen, weil „sie die Interessen und Bedürfnisse der Frauen bzw. Personen mit Migrationshintergrund besser repräsentieren können“. Insofern sieht ca. ein Drittel der Befürworter*innen von Maßnahmen einen positiven Effekt der deskriptiven auf die substantielle Repräsentation. Dies ist interessant, da dieser Zusammenhang in der Wissenschaft intensiv diskutiert wird und in Deutschland aufgrund der starken Stellung der Parteien kein starker Einfluss festgestellt wird (vgl. Brunsbach 2011). Am seltensten nennen die Befragten die symbolische Dimension der Repräsentation als Grund für ihre positive Einstellung zu Gleichstellungsmaßnahmen. Dennoch äußern ein Fünftel (für die Gruppe der Frauen) bzw. ein Viertel (für die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund) der Befürworter*innen, dass Abgeordnete „wichtige Vorbilder für die Gesellschaft sind“. Insgesamt zeigt sich diese Rangordnung von deskriptiver, substantieller und symbolischer Repräsentation nicht nur für beide Gruppen, sondern auch für alle drei Formen von positiven Maßnahmen (gesetzliche Quote, freiwillige Parteiquote, Förderung des Engagements).

Tabelle 3: Dimensionen der Repräsentation: Wichtigster Grund für die Unterstützung von Maßnahmen (in Prozent)

	Frauen	Personen mit Migrationshintergrund
Deskriptive Repräsentation	53,6	40,8
Substantielle Repräsentation	29,7	34,7
Symbolische Repräsentation	16,7	24,5
N	320	142

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von GLES 2017a, b.

Diese Frage wurden nur jenen Befragten gestellt, die eine der drei Maßnahmen (gesetzliche Quote, freiwillige Parteiquote, Förderung des Engagements) unterstützen.

4. Fazit

Insgesamt zeigt die Analyse nur eine geringe Unterstützung für Quoten in der Bevölkerung, wobei insbesondere die Einführung von gesetzlichen Quoten kaum Rückhalt bei den Befragten hat. Dabei werden Genderquoten signifikant häufiger befürwortet als Quoten für Personen mit Migrationshintergrund. Dennoch ist ein Anteil von knapp einem Viertel der Befragten, die Genderquoten unterstützen, als gering zu bewerten. So werden diese selbst von den Anhänger*innen jener Parteien, die z.T. bereits seit den 1980er Jahren Parteiquoten anwenden (Bündnis 90/Die Grünen, SPD und die LINKE), überwiegend abgelehnt. Zukünftige Studien sollten daher genauer untersuchen, wie die Anwendung von Gleichstellungsmaßnahmen und ihre Unterstützung in der Bevölkerung zusammenhängen, und welche Faktoren die hohe Ablehnung von Gleichstellungsmaßnahmen in der Bevölkerung erklären.

In der Tendenz entsprechen diese Ergebnisse jenen aus anderen Ländern, die z.T. ebenfalls lediglich eine niedrige Unterstützung für Quoten feststellen (u.a. Barnes/Córdova 2016; Bolzendahl/Coffé 2020). Ebenso bestätigen sich bisherige Erkenntnisse, dass Frauen und Anhänger*innen linker Parteien signifikant häufiger positive Maßnahmen unterstützen, was auf Gruppenidentität, Gleichheitsvorstellungen und die Einstellungen zur Rolle des Staates in Gesellschaft und Wirtschaft zurückgeführt wird (u.a. Beaugregard 2018; Krook et al. 2009).

Auf Basis dieser Ergebnisse erscheint es bedeutsam, die Perspektiven und Einstellungen der Bürger*innen stärker in die aktuellen gesellschaftlichen wie innerparteilichen Debatten um die Einführung bzw. Reformen von Quoten einzubeziehen. So zeigen Erfahrungen aus anderen Ländern, dass die Bereitstellung von Fakten und Argumenten sowie eine öffentliche Debatte über diese Maßnahmen wichtig sind (u.a. Barnes/Córdova 2016). Dies gilt umso mehr als die Akzeptanz und Unterstützung der Maßnahmen durch die Bürger*innen zentral für die Legitimität der Maßnahmen selbst sowie für die Legitimität der auf dieser Basis ins Parlament gewählten Abgeordneten ist.

Literatur

AfD (2016): Programm für Deutschland. Das Grundsatzzprogramm der Alternative für Deutschland. Online-Ressource: <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/> [12.10.2020].

- Bacchi, Carol (2006): Arguing For and Against Quotas: Theoretical Issues. In Dahlerup, Drude (Hrsg.): *Women, Quotas and Politics*. New York, 32-51.
- Barnes, Tiffany D./Córdova, Abby (2016): Making Space for Women: Explaining Citizen Support for Legislative Gender Quotas in Latin America. In: *Journal of Politics* 78(3): 670-686.
- Beauregard, Katrine (2018): Partisanship and the Gender Gaps: Support for Gender Quotas in Australia. In: *Australian Journal of Political Science* 53(3): 290-319.
- Bieber, Ina/Roßteutscher, Sigrid/Scherer, Philipp (2018): Die Metamorphosen der AfD-Wählerschaft: Von einereuroskeptischen Protestpartei zu einer (r)echten Alternative? In: *Politische Vierteljahresschrift* 59:433-461.
- Bolzendahl, Catherine/Coffé, Hilde (2020): Public Support for Increasing Women and Māori MPs in New Zealand. In: *Politics and Gender* 16(3): 681-710.
- Bündnis 90/Die Grünen (2020): Zusammenhalt in Vielfalt: Ergebnisse der AG Vielfalt. Online-Ressource: <https://www.gruene.de/artikel/zusammenhalt-in-vielfalt-ergebnisse-der-ag-vielfalt> [16.10.2020].
- Clayton, Amanda (2015): Women's Political Engagement under Quota-Mandated Female Representation: Evidence from a Randomized Policy Experiment. In: *Comparative Political Studies* 48(3): 333-369.
- Coffé, Hilde/Reiser, Marion (2018): Political Candidates' Attitudes Towards Group Representation. In: *Journal of Legislative Studies* 24(3): 272-297.
- Dahlerup, Drude/Freidenvall, Lenita (2005): Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women: Why Scandinavia is No Longer the Model. In: *International Feminist Journal of Politics* 7(1): 26-48.
- Davidson-Schmich, Louise K. (2016): *Gender Quotas and Democratic Participation. Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany*. Ann Arbor.
- Deiss-Helbig, Elisa (2019): "Within the secret garden of politics" Candidate selection and the representation of immigrant-origin citizens in Germany. Dissertation. Universität Stuttgart.
- FDP (2019): Eine Partei für die offene Gesellschaft. Beschluss auf dem 70. Ordentlichen Bundesparteitag. Online Resource: <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2019/05/06/2019-04-28-bpt-eine-partei-fuer-die-offene-gesellschaft-vielfaeltig-innovativ-und-engagiert.pdf> [10.10.2020].
- Geis, Matthias/Hildebrandt, Tina (2020): Hier fehlen Frauen. In: *Die ZEIT* 2020 vom 16.07.2020. Online-Ressource: <https://www.zeit.de/2020/30/cdu-frauen-quote-maennerpartei-angela-merkel> [24.08.2020].
- GLES (2017a): Langfrist-Online-Tracking T34. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5734 Datenfile Version 1.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.12731>.
- GLES (2017b). Langfrist-Online-Tracking, T35. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA6815 Datenfile Version 1.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.12795>.
- Krook, Mona Lena/Lovenduski, Joni/Squires, Judith (2009): Gender Quotas and Models of Political Citizenship. In: *British Journal of Political Science* 39(4): 781-803.
- Lang, Sabine (2018): Quota Contagion in Germany: Diffusion, Derailment, and the Quest for Parity Democracy. In: Lépinard, Éléonore/Rubio-Marín, Ruth (Hrsg.): *Transforming Gender Citizenship*: Cambridge University Press, 279-307.
- Mansbridge, Jane (1999) Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? In: *Journal of Politics* 61(3): 628-657.
- Mediendienst Integration 2017: Abgeordnete mit Migrationshintergrund. Online-Ressource: <https://mediendienst-integration.de/artikel/abgeordnete-mit-migrationshintergrund.html> [8.9.2020].
- Morgenroth, Thekla/Ryan, Michelle K. (2018): Quotas and Affirmative Action: Understanding Group-Based Outcomes and Attitudes. In: *Social and Personality Psychology Compass* 12(3). Doi: 10.1111/spc3.12374.
- Norris, Pippa/Lovenduski, Joni (1993): "If Only More Candidates Came Forward": Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain. In: *British Journal of Political Science* 23: 373-408.
- Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*, Oxford.
- Pitkin, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley.
- RBB (2020): Verfassungsgericht will im Oktober über Paritätsgesetz entscheiden. Online Ressource: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2020/08/paritaetsgesetz-brandenburg-landesverfassungsgericht-verhandlung.html> [24.08.2020].
- Reiser, Marion (2018): Contagion Effects by the AfD? Candidate Selection in Germany. In: Coller, Xavier/Codero, Guillermo/Jaime-Castillo, Antonio M. (Hrsg.): *The Selection of Politicians in Times of Crisis*. London, 81-97.

Reiser, Marion (2014): The Universe of Group Representation in Germany: Analyzing Formal and Informal Party Rules and Quotas in the Process of Candidate Selection. In: *International Political Science Review*, 35(1): 56-66.

Riese, Dinah (2020): Mehr Diversity bei den Grünen: Grüne wollen sich vervielfältigen. In: *taz* 2020, 29.06.2020. Online-Ressource: <https://taz.de/Mehr-Diversity-bei-den-Grünen/!5693151/> [24.8.2020].

Vates, Daniela (2020): Richter stoppen Thüringer Paritätsgesetz - und ernten einigen Widerspruch. In: Redaktionsnetzwerk Deutschland vom 15.07.2020. Online-Ressource: <https://www.rnd.de/politik/thueringen-richter-stoppen-paritatsgesetz-und-ernten-widerspruch-AY2K43XYUFFBNBHY425RE4SZ4.html> [24.8.2020].