

ESH



Erfurter Staatswissenschaftliche Hefte

*Studentische Fachzeitschrift
Jahrgang 1 - Ausgabe 1/2019*

Mit Texten von

Michelle Wiesner | Frank Heber |

Leonie Fernholz | Lukas Kiehne |

Katharina Teubel

Impressum

Herausgeber: Markus Gortan (V.i.S.d.P.) & Lukas Kiehne

Redaktion: Clementine Purath, Dennis Reich und Jonas Rütten

Anschrift: Erfurter Staatswissenschaftliche Hefte
z. H. Studierendenrat der Universität Erfurt
Nordhäuser Str. 63
99089 Erfurt

E-Mail: einreichen.esh@gmail.com

Website: www.erfurter-hefte.de

Es besteht keine Gewähr, dass eingereichte Beiträge auch veröffentlicht werden. Die Auswahl der Veröffentlichung obliegt der Redaktion.

Der Druck wurde gefördert aus Mitteln des:



ALUMNIVEREIN
STAATSWISSENSCHAFTEN
DER UNIVERSITÄT ERFURT E.V.

Liebe Leserinnen und Leser,

die Erfurter Staatswissenschaftliche Hefte (ESH) sind eine Fachzeitschrift von Studierenden für die Studierenden der Universität Erfurt. Die Entstehung gestaltete sich entsprechend studentisch: Bei einem guten Bier in der Erfurter Kultkneipe „Double B“. Markus Gortan war es gelungen, einen Aufsatz in einer renommierten juristischen Fachzeitschrift zu veröffentlichen; Lukas Kiehne hatte indes – überraschend – für eine mit viel Forschung verbundene Hausarbeit über den Frühsozialismus die Benotung „Sehr gut“ erhalten. Als bei der Feier dieser zwei Erfolge in genannter Kneipe der Vorschlag von Hr. Gortan kam, dass Hr. Kiehne seine Arbeit ja ebenfalls veröffentlichen könnte, stellte sich schnell die Frage, wo genau das für einen (damals noch) Bachelor-Studenten überhaupt möglich sei. Die beiden stießen im Verlauf dieser Überlegungen auf ein Projekt an der Universität Passau, bei dem Studierende mit „Sehr gut“ bewertete Hausarbeiten in das studentisch betriebene *Passauer Journal für Sozialwissenschaften* einreichen konnten. Warum sollte diese Idee nicht auch an der Universität Erfurt funktionieren? Der Abend endete daher mit einem festen Vorhaben: Der Gründung der **Erfurter Staatswissenschaftlichen Hefte**.

Das Ziel dieser Zeitschrift ist einfach erklärt: Den Studierenden der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt und darüber hinaus eine Plattform zu bieten, auf der herausragende Haus-, Bachelor-, und Masterarbeiten der Öffentlichkeit präsentiert werden können. Studierende jüngerer Semester erhalten dadurch Orientierungshilfen für den Aufbau einer gelungenen schriftlichen Arbeit; gleichzeitig verschwinden interessante und aufwendig wissenschaftlich untersuchte Ergebnisse nicht ungenutzt in den Schubladen der Korrektoren.

Wir freuen uns, dass nunmehr aus dem bloßen Vorhaben etwas geworden ist, welches Sie, liebe Leserinnen und Leser, in den Händen halten können. Die erste Ausgabe der *Erfurter Staatswissenschaftlichen Hefte* enthält fünf Aufsätze, welche die Vielschichtigkeit des Fachbereichs Staatswissenschaften an der Universität Erfurt abbilden: *Michelle Wiesner* widmet sich soziologisch dem uns im Jahr 2019 immer noch beschäftigenden Brexit-Referendum; *Frank Heber* untersucht Möglichkeiten eines verbesserten Bundestags-Wahlrechts; *Leonie Fernholz* stellt in einem wirtschaftshistorischem Essay die Beziehungen der DDR zu Angola vor; *Lukas Kiehne* erkundet die Geschichte der Grundrechte in Thüringen; und *Katharina Teubel* schließlich ergründet die Fehler und Erfolge der Verwaltungsreform des „New Public Managements“.

Wir hoffen, dass Sie beim Lesen dieser Beiträge zu neuen zahlreichen Erkenntnissen gelangen und ermutigt werden, sich mit Beiträgen an dieser Zeitschrift zu beteiligen. Wissenschaft ist schließlich nicht allein Sache von „hohen Herren“, sondern wird gelebt durch das eigene Denken, Untersuchen und Darlegen – auch und insbesondere durch Studierende.

Die Herausgeber

Markus Gortan & Lukas Kiehne

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
Michelle Wiesner: Wie populistisch argumentierten die Brexit-Befürworter in Großbritannien?	6
Frank Heber: Das Wahlrecht im Spannungsfeld von Funktionalität und Verfassungskonformität	25
Leonie Fernholz: Die ambivalente Bedeutung Angolas für die DDR – Zwischen internationaler Solidarität und wirtschaftlicher Abhängigkeit in den Jahren 1976 und 1977	38
Lukas Kiehne: Die Thüringischen Kleinstaaten als „Grundrechtslabor“ des 19. Jahrhunderts	48
Katharina Teubel: Chancen und Risiken des New Public Managements	58
Zum Schluss!.....	69
Die Redaktion.....	70

Michelle Wiesner: Wie populistisch argumentierten die Brexit-Befürworter in Großbritannien?

Das Ergebnis der Brexit-Referendums 2016 war überraschend und bewegt bis heute die EU. Gleichzeitig gewinnen populistische Parteien Zuspruch in weiten Teilen der Gesellschaft. Doch wie gehören die zwei Trends zusammen? Vor dem Hintergrund dieses aktuellen Themas wurde die Forschungsfrage entwickelt. In der folgenden Arbeit werden populistische Merkmale anhand des graduellen und mehrdimensionalen Modells von Paula Diehl herausgearbeitet. Im Nachhinein werden beispielhaft Kommunikationsbeiträge von Nigel Farage auf populistische Merkmale analysiert und die Ergebnisse zwischen den drei Arten von Kommunikationsbeiträgen verglichen.

Die Autorin studiert Internationale Beziehungen und Kommunikationswissenschaft an der Universität Erfurt. Der Text ist eine gekürzte Version ihrer Bachelorarbeit. Die analysierten Reden befinden sich als Transkripte im Anhang dieses Textes.

I. Einleitung

Am 23. Juni 2016 stimmten die britischen Wähler¹ im Brexit-Referendum über die Frage ab, ob Großbritannien weiterhin ein Mitglied der Europäischen Union (EU) bleiben oder die internationale Organisation verlassen solle. Mit einer relativ hohen Wahlbeteiligung von 72,2 Prozent stimmte die Mehrheit (51,9 Prozent) der Briten überraschend für den Austritt.² Während der Kampagne polarisierten die Befürworter und Gegner des Brexits und die Stimmung wurde zunehmend aufgeladen. Die Organisation „*Britain Stronger in Europe*“ mit Will Straw als Vorsitzendem leitete die politisch uneinheitlichen Gegner des Brexits (*Remainer*), der sich fast alle etablierten Parteien sowie viele wirtschaftliche Akteure anschlossen.³ Die Befürworter des Austritts (*Leave*) waren hingegen zersplittert in die als offiziell anerkannte Kampagne „*Vote Leave*“ und das „*Grassroots Out*“ Netzwerk, welches auch die Kampagne „*Leave.EU*“ umfasse.⁴

Neben historischen Gründen sind auch tagespolitische Ursachen für den Wahlausgang feststellbar. Durch die Eurokrise stieg die Zahl der Migranten aus der EU nach Großbritannien erheblich an⁵. Schon 2010 bestimmte das Thema Migration die Wahl. Die *Conservative Party* versprach, EU Migration auf zehntausend Personen pro Jahr zu beschränken, was sie aber wegen des EU-Prinzips der Freizügigkeit nicht realisieren konnte.⁶ In den Köpfen der Bevölkerung festigte sich unter der Regierung von David Cameron eine Verbindung zwischen sinkenden Löhnen,

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden die gewohnte männliche Sprachform verwendet, die aber nicht als Benachteiligung des weiblichen Geschlechts verstanden, sondern geschlechtsneutral aufgefasst werden soll.

² Clarke/Goodwin/Whiteley, *Brexit, Why Britain voted to leave the European Union*, 2017, S. 1, 4.

³ Taylor, *Understanding Brexit, Why Britain voted to leave the European Union*, 2017, S. 89.

⁴ Clarke/Goodwin/Whiteley, *Brexit, Why Britain voted to leave the European Union*, 2017, S. 15 ff.

⁵ Taylor, *Understanding Brexit, Why Britain voted to leave the European Union*, 2017, S. 36.

⁶ Ebd., S. 64.

Kürzungen von Sozialausgaben einerseits und Migration und Eurokrise andererseits.⁷ Folgen dieser Entwicklungen waren eine Zunahme von sozialer Ungleichheit und das Entfremden von traditionellen Parteien sowie ein Anstieg von Euroskeptikern und Ängsten vor der eigenen kulturellen Entfremdung.⁸ Diese lieferte einen nährhaften Boden für die Kampagne der Brexit-Befürworter und populistischen Parteien, wie die *UK Independence Party (UKIP)*. Die 1993 von Nigel Farage gegründete Partei verzeichnete seit 2010 erhebliche Wahlerfolge, beispielsweise in der Europawahl 2014.⁹ Generell ist Populismus in Europa seit den späten 90er Jahren ein ernstzunehmendes Phänomen. Neben klassischen rechtsradikalen Parteien, wie der *Front National* in Frankreich und neoliberalen populistischen Parteien, beispielsweise der *Forza Italia*, stieg die Zustimmung für linkspopulistische Parteien, wie *Podemos* in Spanien, in Folge der Finanzkrise erheblich.¹⁰ Auch globale, aktuelle Entwicklungen, wie beispielsweise die Präsidentschaft von Donald Trump zeigen, dass das Phänomen zur politischen Realität gehört.¹¹

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Brexit-Entscheidung nicht als singuläres Ereignis zu bewerten ist, sondern vielmehr einen der Höhepunkte des europäischen und weltweiten populistischen Trends darstellt. Neue Erkenntnisse in der Populismusforschung können daher durch das Fallbeispiel Brexit gewonnen werden. Die folgende Arbeit verfolgt das Ziel festzustellen, wie populistisch die Brexit-Befürworter in Großbritannien während der Referendumskampagne argumentierten. Um dies zu beantworten, wird die Intensität von Populismus beispielhaft in Kommunikationsbeiträgen von Nigel Farage, damaliger Vorsitzender der *UKIP*, anhand einer Ideologischen Dimension gemessen werden. Ein einheitliches Messinstrument existiert in der Populismusforschung bislang nur unzureichend, denn wie Paula Diehl beschreibt, seien Unstimmigkeit gleicher Untersuchungsfälle in bisherigen Populismusmessungen unterschiedlichen Referenzpunkten geschuldet.¹² Diese Schwierigkeit der Erfassung von Populismus ergibt sich aus dem Phänomen selbst: Populismus ist komplex, wandelbar und kontextabhängig. Deshalb misslang es der Forschung bislang, sich auf eine einheitliche Definition oder einen Ansatz zu verständigen.¹³ Diehl konzipierte aus diesem Grund ein graduelles und mehrdimensionales Konzept, das das Ziel verfolgt, Populismus in Bezug auf Dimension und Intensität zu messen. Die Arbeit bietet somit einen Erkenntnisgewinn, da ihr Messinstrument beispielhaft angewendet wird.

Im Folgenden wird der Forschungsstand von Populismus kurz skizziert und im Anschluss das universelle Konzept von Paula Diehl und die Wahl der Methodik erläutert. Nach der kurzen

⁷ Ebd., S. 33 ff.

⁸ Ebd., S. 65 f.

⁹ Clarke/Goodwin/Whiteley, *Brexit, Why Britain voted to leave the European Union*, 2017, S. 111 u. 117.

¹⁰ Mudde/Kaltwasser, *Populism, A very short introduction*, 2017, S. 34 ff.

¹¹ Müller, *Was ist Populismus?* 2016, S. 10.

¹² Diehl, *Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie* 2011, S. 273 (274).

¹³ Diehl, *Populismus: die verschiedenen Seiten von Phänomen und Begriff. Tagung: Facetten des Populismus, DFG-Projekt Populismus und Faschismus, Zeitschrift für Politische Theorie* 2010, S. 237.

generellen Darstellung der Brexit-Kampagne werden im Hauptteil politische Kommunikationsbeiträge von Farage analysiert. Abschließend folgt eine Zusammenfassung.

II. Populismus

Wie bereits festgestellt, gibt es in der Fachliteratur für Populismus keine einheitliche Definition.¹⁴ In der öffentlichen Debatte wird der Begriff als polemisches Mittel verwendet, um fragwürdige Akteure zu kritisieren.¹⁵ Obwohl in der Forschung ein gewisser Grundkonsens über Merkmale, beispielsweise „Konstruktion eines homogenen Volkes“ und „Anti-Elitismus“,¹⁶ vorherrscht, gibt es grundlegend verschiedene Ansätze der Populismusdeutung. Diese Problematik soll nun an den bekannten politisch-strategischen und ideologischen Ansatz skizziert werden.¹⁷ Anschließend folgt eine Darstellung des Konzepts von Diehl.

1. Forschungsüberblick

Gemäß Kurt Weyland, einem Vertreter des politisch-strategischen Ansatzes, ist Populismus in erster Linie eine Handlungsstrategie, um politische Macht zu erlangen. Der *Leader* nutze eine persönliche, quasi-direkte Beziehung zu dem Volk, um Unterstützer zu gewinnen.¹⁸ Der Erfolg der Bewegung ist damit vor allem an den Leader selbst geknüpft. Um eine möglichst breite Masse anzusprechen und sich verschiedene, politische Handlungsmöglichkeiten offen zu halten, vermeiden es Populisten, eine Ideologie oder eine Weltsicht vorzugeben.¹⁹

Cas Mudde entwickelte den ideologischen Ansatz. Er definiert Populismus als eine *dünne Ideologie*, die mit anderen ideologischen Elementen ergänzt wird. Zum Grundkonzept des Populismus gehöre das „Volk, die Elite und der *general will*“.²⁰ Mit dem *general will* des Volkes beziehen sich Populisten auf das Konzept von Jean-Jacques Rousseau, der abstrakt zwischen den *volonté générale* (*general will*) und dem *volonté de tous* (*will of all*) unterscheidet. Populisten verstärken die Idee eines *general wills*, also dass das Volk einen auf das Allgemeinwohl gerichteten, gemeinsamen Willen formen kann, und nutzen diese Argumentation, um direktere Demokratiemechanismen zu fordern.²¹

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Jörke/Selk, Theorien des Populismus, zur Einführung, 2017, S. 10.

¹⁶ Aalberg/Esser/Strömbäck et al., Populist political communication – Towards a model of its causes, forms, and effects, in: Aalberg/Esser/Reinemann et al. (Hrsg.), Populist Political Communication in Europe, 2017, S. 12 (14 f.).

¹⁷ Kaltwasser/Taggart/Espejo et al., Populism: An Overview of the Concept and the State of the Art, in: Kaltwasser/Taggart/Espejo et al. (Hrsg.), The Oxford handbook of Populism, 2017, S. 1 (14).

¹⁸ Weyland, Populism: A Political-Strategic-Approach, in: Kaltwasser/Taggart/Espejo et al. (Hrsg.), The Oxford handbook of Populism, 2017, S. 48 (59).

¹⁹ Ebd., S. 67.

²⁰ Mudde, Populism: An Ideational Approach, in: Kaltwasser/Taggart/Espejo et al. (Hrsg.), The Oxford handbook of Populism, 2017, S. 27 (29).

²¹ Mudde/Kaltwasser, Populism, A very short introduction, 2017, S. 16 f.

Bei Vergleich der zwei Ansätze wird deutlich, dass ein Vergleich zwischen Forschungsergebnissen aufgrund von verschiedenen Annahmen problematisch sein kann, beispielsweise wenn Weyland behauptet Populisten vermeiden ideologische Elemente, während dies bei dem Ansatz von Mudde eine Grundannahme ist. Das von Paula Diehl entwickelte Konzept setzt genau bei diesem Problem an.²²

2. Einführung in das mehrdimensionale und graduelle Konzept von Paula Diehl

Im Folgenden wird das mehrdimensionale und graduelle Konzept von Diehl skizziert, an dem die Variablen der Analyse der populistischen Reden von Farage angelehnt sind. Ihrem Konzept liegt zum einen die Annahme zu Grunde, dass Populismus in verschiedenen Dimensionen auftreten kann. Die drei voneinander unabhängigen Hauptdimensionen sind „1) Ideologie, 2) politische Kommunikation und 3) soziale Organisation und Struktur“.²³ Diese Aufteilung ermöglicht eine differenzierte Analyse, indem greifbar wird, dass ein politischer Akteur in einer Dimension populistisch handeln kann, während dies in einer anderen nicht der Fall sein muss, wobei die Entwicklungen unabhängig voneinander verlaufen können.²⁴ Die zweite Annahme, auf der ihr Konzept basiert, ist die Tatsache, dass Populismus in verschiedener Intensität auftreten kann. Diese kann ebenfalls in den einzelnen Dimensionen unterschiedlich sein, ebenso wie ihre Entwicklung.²⁵

Das Konzept von Diehl bietet daher die Möglichkeit, Aussagen über den populistischen Gehalt eines Akteurs anhand drei Dimensionen und mit Feststellung der Intensität zu treffen. Für jede Dimension entwickelte Paula Diehl Variablen, anhand derer sich das Phänomen messen lässt. Je zentraler und häufiger diese auftreten, desto höher ist die Intensität des Populismus in dieser Dimension.²⁶

3. Ideologische Dimension

Ideologien organisieren das Denken in Schemata und Mustern und bieten damit eine Orientierung in der Bewertung von Handlungen und Ereignissen. Obwohl Populismus als *dünne Ideologie* aufgefasst wird²⁷, lässt sich die Ideologie anhand einzelner Punkte charakterisieren.²⁸

Ein wichtiger Punkt der Ideologie bezieht sich auf die „*Konstruktion eines homogenen und idealisierten*“²⁹ Volkes. Paul Taggart spricht in diesem Zusammenhang von einem „*heartland*“³⁰,

²² Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S. 273 (290).

²³ Ebd., S. 279.

²⁴ Ebd., S. 276.

²⁵ Ebd., S. 278.

²⁶ Ebd., S. 282.

²⁷ Mudde/Kaltwasser, Populism, A very short introduction, 2017, S. 6.

²⁸ Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S.273 (280).

²⁹ Ebd.

³⁰ Taggart, Populism, 2000, S. 95 ff.

welches keine Realität, sondern ein „ahistorischer, imaginer Raum“³¹ ist, in dem das Volk der Hauptakteur ist. Das *heartland* konstruiert sich emotional und historisch. Populisten beziehen sich mit Blick auf die Vergangenheit auf das, was ihrer Auffassung nach in der Gegenwart verloren gegangen ist. Des Weiteren beruht es nicht auf rationalen Fakten, sondern auf Gefühlen des Herzens. Genauso wie das *heartland* homogen konstruiert ist, ist es auch das Volk.³² Trotz dieser implizierten Singularität wird der Begriff Volk flexibel, oft in drei Kombinationen verwendet: „*the people as sovereign, as the common people, as the nation*“³³. Solch weite Definitionen, die je nach Kontext variieren können, erlauben, dass sich verschiedene Personen durch die Bezeichnung angesprochen fühlen und sich trotz ihrer Unterschiede zu dem konstruierten Volk zusammenschließen. Der Populismus konstruiert damit eine (neue) Identität und erfüllt den Wunsch nach sozialer Integration, wodurch Populismus vor allem auf Menschen, die unter Identitätsverlust leiden, anziehend wirkt.³⁴ Darüber hinaus wird das Volk „als Quelle der Wahrheit betrachtet“³⁵, weshalb *Volkssouveränität* und direkte politische Teilhabe von Populisten als zentral angesehen werden. Sie fordern beispielsweise Referenden, Volksentscheide oder allgemein direktere Wahlvorgänge.³⁶ Dies sollte jedoch aus zwei Gründen nicht mit einem Anspruch an demokratische Inklusion verwechselt werden: Erstens beachtet der Populismus andere Konzepte der Demokratie, wie die Gewaltenteilung, zu wenig.³⁷ Zweitens ist die Gleichsetzung des *volonté générale* (*general will*) und *volonté de tous* (*will of all*) problematisch.³⁸ Populisten messen den *general will* eine zu große Bedeutung zu. Der Wille des Volkes soll direkt in politische Entscheidungen umgesetzt werden, beispielsweise durch direkte Demokratiemechanismen³⁹ oder „durch die (quasi) plebiszitäre Legitimation“ des *Leaders*.⁴⁰

Soziale Identitäten entstehen immer in Abgrenzung zu anderen. Daher definieren Populisten das Volk in Abgrenzung zu dem, „was, wer und wie“ sie nicht sind.⁴¹ Durch die Schaffung eines Vergleichsmaßstabes kann die Gruppenidentität Volk konkretisiert werden. Darüber hinaus stärkt ein Feindbild das Zusammengehörigkeitsgefühl.⁴² Das zweite wichtige Element des Populismus ist daher die *Spaltung des Volkes zwischen der politischen, ökonomischen, medialen und europäischen Elite*. Die Elite sei genau wie das Volk homogen und wird deshalb nicht differenziert betrachtet.

³¹ Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S. 273 (280).

³² Taggart, Populism, 2000, S. 91 ff.

³³ Mudde/Kaltwasser, Populism, A very short introduction, 2017, S. 9.

³⁴ Aalberg/Esler/Strömbeck et al., Populist political communication, Towards a model of its causes, forms, and effects, in: Aalberg/Esler/Reinemann et al. (Hrsg.), Populist Political Communication in Europe, 2017, S. 12 (16 ff.).

³⁵ Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S. 273 (280).

³⁶ Mudde/Kaltwasser, Populism, A very short introduction, 2017, S. 17.

³⁷ Jörke/Selk, Theorien des Populismus, zur Einführung, 2017, S. 68 ff.

³⁸ Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S. 273 (280 f.).

³⁹ Mudde / Kaltwasser, Populism, A very short introduction, 2017, S. 16 f.

⁴⁰ Jörke/Selk, Theorien des Populismus, zur Einführung, 2017, S. 71.

⁴¹ Taggart, Populism, 2000, S. 91 ff.

⁴² Reinemann, Populismus, Kommunikation, Medien, ZfP 64 (2017), S. 167 (175).

Daraus folgt, dass beispielsweise Politikern keine individuellen Eigenschaften zugeschrieben werden, sondern nur die der Elite, und sie gleichzeitig durch ihr Handeln (neue) Charaktereigenschaften der Elite prägen.⁴³ In dem Kontext der EU wird die antielitäre Haltung der Populisten durch Kritik der Fremdbestimmung, also vor allem des Demokratiedefizits und des Souveränitätsverlustes, zum Ausdruck gebracht.⁴⁴ Im Rechtspopulismus wird oftmals eine ethnische Komponente bei der Abgrenzung hinzugefügt. Migranten werden ebenfalls als „die Anderen“ dargestellt.⁴⁵ Hierbei wird sich oftmals xenophobischer und rassistischer Konzepte bedient. Durch die Einteilung in die zwei Lager „Volk“ versus „Elite, EU und Migranten“ entsteht ein dichotomes Gesellschaftsbild. Der Populismus ist zudem *antipluralistisch*, denn er akzeptiert keine anderen Meinungen oder Gruppen, als die des homogenen Volkes.⁴⁶

Um die Spaltung zwischen dem Volk und der Elite zu verstärken, verwenden Populisten *Betrugs- und Bedrohungsszenarien*. Der Elite werden negative Eigenschaften wie Korruption und Betrug zugeschrieben, unter denen das Volk leide.⁴⁷ Sie sei gegen die Interessen des Volkes und ignoriere die *common people*. Durch diesen Betrugsvorwurf soll die Elite delegitimiert werden. Auch Repräsentationsmängel des Volkes innerhalb der Demokratie werden als Eliten- und Institutionsproblem dargestellt.⁴⁸ Im Kontext von Migration und der EU wird das Narrativ geschaffen, dass die Elite die Interessen der EU über die des Landes, und die Interessen der Migranten, über die der *common people* stelle.⁴⁹ Die EU selbst sei ein Symbol der Entfremdung zwischen der Elite und der Bevölkerung. Denn zum einen werden viele Organe nicht direkt gewählt und zum anderen bedeute sie die Entfremdung der eigenen Kultur und des Nationalstaates.⁵⁰

Diese Darstellungsweise soll zur *Mobilisierung des Volkes* führen. Normalerweise ist das Volk politisch ruhend. Angestoßen durch einen Grund der Notwendigkeit, also beispielsweise eine aktuelle Krise,⁵¹ erkennt das Volk bei einer *politischen Erleuchtung*, dass „es selbst oder durch einen ‚authentischen‘ Stellvertreter“⁵² aktiv werden muss, um seine Interessen umzusetzen und sich gegen die Elite zu wehren.⁵³ Diese Erleuchtung wird durch den *Leader* angestoßen, indem er über angebliche Missstände in der Politik aufmerksam macht. Hierdurch wird die *Rolle des Leaders*

⁴³ Aalberg/Esler/Strömbäck et al., Populist political communication, Towards a model of its causes, forms, and effects, in: Aalberg/Esler/Reinemann et al. (Hrsg.), Populist Political Communication in Europe, 2017, S. 12 (16-21).

⁴⁴ Diehl, Populismus und Massenmedien, APuZ 2012, S. 16 (19).

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S. 273 (281 f.).

⁴⁷ Ebd., S. 273 u. 281.

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ Mudde/Kaltwasser, Populism, A very short introduction, 2017, S. 12 ff.

⁵⁰ Micus, Das Gespenst des Populismus, über Rechtspopulismus in Europa, in: Hensel/Kallinich et al. (Hrsg.), Parteien, Protest und Populismus, 2015, S. 33 (35 f.).

⁵¹ Taggart, Populism, 2000, S. 91 ff.

⁵² Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S. 273 (282).

⁵³ Ebd.

gestärkt. Auf Grundlage des Willen des Volkes ist der *Leader* „direktes Sprachrohr des Volkes“⁵⁴, weil er das Volk verstehe und es authentisch vertreten könne.⁵⁵ Des Weiteren impliziert der Begriff Volk Mehrheit, was die Legitimation des populistischen *Leaders* steigert.⁵⁶ Zwischen ihm und dem Volk besteht eine „*harmonische und direkte Beziehung*“⁵⁷. Die starke Personalisierung des *Leaders* und die emotionale Beziehung zum Volk bilden die Grundlage für populistische Politik.⁵⁸ Da die zwei weiteren Dimensionen⁵⁹ nicht relevant für die anschließende Analyse sind, wird auf eine Erläuterung der Kriterien verzichtet.

4. Methodik

Die erklärten Variablen von Diehl⁶⁰ können für die Analyse folgendermaßen zusammengefasst werden:

Ideologische Dimension	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Konstruktion eines heartland</i>: Konstruktion eines <i>heartland</i> und Idealisierung des Volkes; Zuschreibung von Charaktereigenschaften - <i>Antielitismus</i>: Spaltung der Gesellschaft in Volk und Elite (beispielsweise nationalpolitische Elite oder die EU), Zuschreiben von Charaktereigenschaften - <i>Schaffung eines Feindbildes</i>: (beispielsweise Migranten), Zuschreiben von Charaktereigenschaften - <i>antipluralistische Haltung</i> - <i>Volkssouveränitätsprinzip</i>: Umsetzung des Volkswillen durch direkte Demokratie, Respektierung des Willen des Volkes - <i>Betrugs- und Bedrohungsszenario</i> - <i>Zentrale Position des Leaders</i>: Schaffung einer zentralen Position des <i>Leader</i>, Direkte Beziehung zwischen <i>Leader</i> und Volk; Sprachrohr des Volkes
------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabelle 1: Eigene Darstellung, angelehnt an die Variablen von Diehl (Diehl, *Totalitarismus und Demokratie* 8 (2), 2011, S. 273)

Die Analyse des populistischen Gehalts der Brexit-Befürworter erfolgt am Beispiel von Nigel Farage. Die Auswahl fiel auf den damaligen UKIP Vorsitzenden, da er schon lange vor dem Brexit-Referendum Kritik gegenüber der EU äußerte und als populär angesehen werden kann.⁶¹ Er kann daher als Schlüsselakteur der *Leave-Campaign* angesehen werden.

Die Untersuchungsgegenstände stammen aus drei Arten von Quellen: Videos, die er auf Facebook veröffentlichte (im weiteren Facebook-Videos), öffentliche Reden und von ihm selbst verfasste Artikel. Damit kann die Breite der politischen Kommunikation der Brexit-Befürworter möglichst

⁵⁴ Ebd., S. (273) 281.

⁵⁵ Diehl, *Populismus und Massenmedien*, APuZ /2012, S. 16 (17).

⁵⁶ Taggart, *Populism*, 2000, S. 91 ff.

⁵⁷ Diehl, *Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept*, *Totalitarismus und Demokratie* 2011, S. 273 (282).

⁵⁸ Diehl, *Populismus und Massenmedien*, ApuZ 2012, S. 16 (17).

⁵⁹ Namentlich die „Kommunikative Dimension“ sowie „Soziale Organisation und Struktur“.

⁶⁰ Diehl, *Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduelles Konzept*, *Totalitarismus und Demokratie* 2011, S. 273 (282 u. 287).

⁶¹ Schweiger, *Das britische EU-Referendum*, *Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte* 2016, S. 26 (33).

vollständig erfasst und auf mediale Besonderheiten überprüft werden kann. Die Untersuchungsgegenstände sind im Anhang zu finden.

Zur Feststellung der Intensität schlägt Diehl vor, die Messung an der Häufigkeit und der Zentralität der Variablen durchzuführen.⁶² Eine genaue Abstufung der Intensität teilt sie nicht ein. Um eine nachvollziehbare Aussage in dieser Arbeit treffen zu können, wird die (populistische) Intensität an den selbst erstellten Abstufungen „hoch“, „mittel“, und „niedrig“ gemessen. Eine „hohe Intensität“ wäre dann gegeben, wenn ein Argument zentral ist und/ oder häufig vorkommt. Bei dem Kriterium Häufigkeit ist nicht unbedingt entscheidend, ob die Variable in jeder Quelle vorkommt, denn diese Messung wäre aufgrund der sehr unterschiedlichen Längen der Texte problematisch. Beispielsweise können in einem Video von rund einer Minute gar nicht alle Variablen vorkommen, die Variablen dann aber als unerfüllt zu betrachten, würde zu einem falschen Gesamtbild führen. Aus diesem Grund gilt eine Variable als häufig vorkommend, wenn sie in über der Hälfte der Quellen, und an mehreren Stellen erkennbar ist. Als zentral wird eine Variable eingeschätzt, wenn sie mehrmals einen Großteil der Argumentation einnimmt und klar heraussticht. Die Intensität des Populismus wäre „mäßige“, wenn die Variable in einigen Beiträgen vorkommt, eher in Ansätzen als klar heraustritt und nicht den Hauptpunkt einer Argumentationsweise ausmacht. „Niedrig“ wäre, wenn eine Variable nur ein bis zweimal und nicht zentral erkennbar ist. Möglich ist sogar, dass ein Widerspruch zu der Variable auftaucht, beispielsweise, dass keine antipluralistische Haltung des Akteurs, sondern eine pluralistische erkennbar ist. Bei Bewertungen „mäßige“ und/oder „niedrig“ ist davon auszugehen, dass nicht von Populismus gesprochen werden kann.

III. Die Brexit-Kampagne

Das folgende Kapitel skizziert den Verlauf der Brexit-Kampagne und hebt die Hauptargumente der Brexit-Befürworter und -Gegner hervor. Dies dient dem Ziel, die anschließende Analyse in das Gesamtbild der Brexit-Kampagne einzuordnen.

Die Organisation „*Britain Stronger in Europe*“ der Brexit-Gegner wies während ihrer Kampagne vor allem auf die wirtschaftlichen Risiken eines EU-Austritts hin.⁶³ Im Mai wurde ihre Agenda um das Thema nationale Sicherheit ergänzt. Beispielsweise behauptete Cameron, dass es in Folge eines Brexit zu einer steigenden Zahl von illegalen Migranten kommen würde.⁶⁴ Insgesamt argumentierte die Kampagne negativ und defensiv und verpasste es, den Wählern die Vorteile und das Potenzial der EU näher zu bringen.⁶⁵

⁶² Diehl, Die Komplexität des Populismus: ein Plädoyer für ein mehrdimensionales und graduales Konzept, Totalitarismus und Demokratie 2011, S. 273 (282).

⁶³ Niedermeier/Ridder, Das Brexit-Referendum, Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven, 2017, S. 29 f.

⁶⁴ Clarke/Goodwin/Whiteley, Brexit, Why Britain voted to leave the European Union, 2017, S. 37.

⁶⁵ Niedermeier/Ridder, Das Brexit-Referendum, Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven, 2017, S. 29.

Die Agenda der Befürworter variierte je nach Organisation. „Grassroots Out“ und „Leave.EU“ setzten den Kurs, den die UKIP schon seit 2010 führte, fort und legten ihre Agenda fast ausschließlich auf das Thema Migration.⁶⁶ Insgesamt war Farages Kampagne von rassistischen Aussagen geprägt. Er veröffentlichte ein Poster, auf dem ein „Strom“ von Migranten zu sehen war, mit dem Titel „*Breaking Point: the EU has failed us all. We must break free from the EU and take back control*“⁶⁷. Solch rassistisch gefärbten Botschaften führten während und kurz nach der Brexit-Kampagne zu einer Erhöhung von fremdenfeindlichen Handlungen in der Bevölkerung.⁶⁸

„Vote Leave“ fokussierte sich am Anfang bewusst nicht auf das Thema Migration.⁶⁹ Ihre Agenda rückte die Kosten der EU-Mitgliedschaft und die Souveränität in den Vordergrund.⁷⁰ Beispielsweise seien die Zahlungen an die EU besser in britische, öffentliche Dienstleistungen, wie den National Health Service, investiert.⁷¹ Mitte bis Ende Mai veränderte sich die Strategie von „Vote Leave“. Nun stand Migration stärker im Blickfeld ihrer Wahlkampagne, ein Thema, das nach Umfragen die meisten Wähler interessierte und „Leave.EU“ schon die gesamte Kampagne über thematisierte.⁷²

IV. Analyse der Ideologischen Dimension der Kommunikationsbeiträge von Nigel Farage

Im nächsten Abschnitt wird die Ideologische Dimension der Beiträge von Nigel Farage anhand der erklärten Variablen analysiert werden. Der Datenkorpus der Analyse umfasst vier Facebook-Videos, zwei Reden und zwei Artikel. Auf seiner Facebook-Seite veröffentlichte Farage während der Kampagne viele Videos, die, wie es scheint, bewusst für diesen Zweck zugeschnitten worden sind. Das lässt sich daran erkennen, dass die Höhepunkte seiner Reden zu einem Video zusammengestellt oder auch Slogans und Ortsnamen in die Videos eingebildet werden (Anhang II). Ein leichter zeitlicher Fokus liegt auf den Tagen vor dem Referendum. Farage legte seine Agenda in diesen Reden vor allem auf das Thema Migration.

Das *heartland* beschreibt Farage vielseitig mit den Konstrukten *people as common people* und *people as a nation*. Das Volk charakterisiert er positiv, wie „ordinary British workers“ (Anhang VII; Z. 13) und „ordinary dissent people“ (Anhang IV, Z. 21). Es sei fleißig und arbeite hart, sei aber trotzdem Opfer der Politik: „people working on average salaries, their living standards have declined by 10%“ (Anhang V; Z. 18). Er beschreibt das Volk als eine homogene Masse, beispielsweise wenn er in der Rede vom 3. Juni in London mehrmals anführt: „What matters to

⁶⁶ Clarke/Goodwin/Whiteley, Brexit, Why Britain voted to leave the European Union, 2017, S. 17, 34 u. 55.

⁶⁷ Stewart/Mason, Nigel Farage's anti-migrant poster reported to police, The Guardian, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/16/nigel-farage-defends-ukip-breaking-point-poster-queue-of-migrants>, abgerufen am 05.01.2019.

⁶⁸ Taylor, Understanding Brexit, Why Britain voted to leave the European Union, Bingley, 2017, S. 60.

⁶⁹ Clarke/Goodwin/Whiteley, Brexit, Why Britain voted to leave the European Union, 2017, S. 31.

⁷⁰ Menon/Salter, Brexit: initial reflections, International Affairs 2016, S. 1297 (1309).

⁷¹ Niedermeier/Ridder, Das Brexit-Referendum, Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven, 2017, S. 27.

⁷² Clarke/Goodwin/Whiteley, Brexit, Why Britain voted to leave the European Union, 2017, S. 53.

people“ (Anhang V; Z. 14, 15, 17, 19). Hier fasst er individuelle Sorgen zusammen und verallgemeinert sie.

Der *Antielitismus* kommt insofern bei Farage zum Ausdruck, als dass er der politischen Elite Großbritanniens und der EU negative Eigenschaften zuschreibt. Erstere beschreibt er als privilegiert, reich und schwach mit den Aussagen: „privileges and wealthy backgrounds“ (Anhang IV; Z. 16) und „our weakly political class“ (Anhang V; Z. 71). Zudem setze sie ihre Interessen über die des Volkes (Anhang VII). Der Premierminister Cameron steht stellvertretend für die Elite und wird des Öfteren von Farage persönlich angegriffen. Die EU stellt Farage als gescheitertes Projekt dar, beispielsweise mit der Aussage „the European Union is a hopelessly outdated, stagnant, failed project.“ (Anhang VI; Z. 12 f.). Im Kontext der EU benutzt er den in der Bevölkerung wahrscheinlich negativ geprägten Begriff Bürokratie („bureaucratic club“, Anhang VII; Z. 18 oder „bureaucrats“, Anhang II; Z. 8). Dadurch entsteht der Eindruck der EU als komplexe, undemokratische und bürokratische Institution, die weit weg von der britischen Bevölkerung existiere und selbst ein Ausdruck von Intellektualismus sei.

Die Variable *Schaffung eines Feindbildes* ist in Farages Kommunikation ausgeprägt, da er Migranten negativ beschreibt und als Ursache von Problemen darstellt. Formulierungen, wie „migrant crisis utterly out of control“ (Anhang VII; Z. 8) und „unlimited numbers of people“ (Anhang IV; Z. 13) sind vermutlich von Farage bewusst gewählt worden, um Migranten nicht als Individuen darzustellen. Dies hat die Folge, dass sie abstrakt bleiben und damit ihre Lebensumstände, Interessen und Gefühle irrelevant erscheinen. Farage differenziert teilweise zwischen EU-Migranten und Migranten aus Drittländern (Anhang I; Z. 5 f., Anhang IV; Z. 13 f., Anhang V; Z. 30). Die obige Analyse hat gezeigt, dass alle vier Gruppen (Volk, nationale Elite, EU und Migranten) durch Eigenschaften genau definiert werden. In der Gesamtbetrachtung fällt auf, dass das Volk positiv besetzt ist und die anderen Gruppen zur Abgrenzung genutzt und negativ dargestellt werden. Hier tritt die populistische Logik klar und zentral heraus. Deshalb und auf Grund der Ausführungen ist die Intensität der Variablen *heartland*, *Antielitismus* und *Feindbild* als *hoch* einzustufen.

Eine *antipluralistische Haltung* von Farage ist vor allem bei dem Thema Migration erkennbar. Er sieht Migranten als Gefahr für eine pluralistische Gesellschaft und als Problem: „threat and problem that facing that country namely open-door immigration [...] and social implication of it“ (Anhang IV; Z. 3f.). Zweitens basieren seine Aussagen auf Vorurteilen und sind rassistisch. So greift er z.B. in dem Facebook-Video vom 07. März (A1) die sexuellen Belästigungen von Frauen durch Ausländer in der Silvesternacht am Kölner Hauptbahnhof folgendermaßen auf: „being openly sexually molested in the street. [...] young males to come into Europe from countries where woman are best second class citizen, what one earth do we expect.“ (Anhang I; Z. 3-6). Mit dieser Aussage konstruiert er Ausländer als Sicherheitsproblem. Er stellt sie nicht nur als anders dar, sondern bewertet ihr Verhalten und ihre Kultur, die er beruhend auf Vorurteilen stereotypisch beschreibt,

als schlechter als die britische. Zur gleichen Zeit versteckt er seine rassistische und fremdenfeindliche Haltung hinter Aussagen, wie "I'm not against anybody" (Anhang V; Z. 31). Daher ist davon auszugehen, dass er nicht als Rassist gelten möchte, weil dies im gesellschaftlichen Konsens negativ konnotiert ist. Trotzdem drückt er in diesem Zusammenhang seine Meinung aus, dass sich Migranten anpassen müssen (Anhang V; Z. 32 f.). Das bedeutet, er erwarte, dass Migranten sich assimilieren müssen, um in einer pluralistischen Gesellschaft leben zu können. Auch dies lässt daher den Schluss zu, dass Farages Haltung antipluralistisch ist, wie sie sich bei mehreren Kommentaren abzeichnet. Trotz einer geringeren Häufigkeit (Anhang I, IV und V) ist die Intensität auf Grund der Zentralität als *hoch* einzustufen.

Farage fordert in den untersuchten Reden und Artikeln teilweise mehr *Volkssouveränität*. Dies ist verstärkt im Kontext der EU erkennbar, wenn er das Demokratiedefizit der EU kritisiert und fordert, die britische Souveränität und Volkssouveränität zu stärken, beispielsweise "leaving the European Union would revitalise our democracy and mean that the big decisions were made by us instead of for us" (Anhang VI; Z. 10 f.) und "a buch of unelected old men in Brussels" (Anhang VI; Z. 9). Diese Kritik äußert er fast ausschließlich in dem Artikel vom 20. Juni im „*Independent*“ und macht damit auch die EU für die missliche Lage Großbritanniens verantwortlich. Diese Argumentationsweise kommt ausschließlich in diesem Artikel vor. Nur einmal spricht er sich in einem anderen Beitrag für Volkssouveränität aus. Er fordert in seiner Rede vom 3. Juni in London, dem britischen Parlament mehr Entscheidungsgewalt bei der post-Brexit-Entscheidung zu überlassen und damit das Volk durch die direkte Rückkopplung an Wahlen stärker einzubeziehen (Anhang V; Z. 55 ff.). Es ist der Schluss zu ziehen, dass in seinem Artikel in der Zeitung „*Independent*“ die Intensität der Variable Volkssouveränität hoch ist, da es zentral für seine Argumentationsweise ist. Das reicht allerdings nicht aus, um es insgesamt als hoch einzuschätzen. So ist die Intensität der Variable als *mäßig* einzuordnen, da die Häufigkeit relativ gering und die Zentralität nur in Ansätzen erkennbar ist.

In all seinen Kommunikationsbeiträgen, außer in seinem Facebook-Video vom 18. Mai in Weymouth (Anhang II), konstruiert Farage mit hoher Zentralität ein oder mehrere *Betrugs- und Bedrohungsszenarien*. Seine Bedrohungsszenarien beruhen auf zwei Ansätzen, wie die Analyse ergab. Erstens wählt Farage realistische, aber unkonkrete Ideen vor allem auf europäischer Ebene, wie steigende militärische Zusammenarbeit oder ein Mitgliedsbeitritt der Türkei, und überspitzt sie, beispielsweise "soon to expand with the addition of more countries as full EU members" (Anhang VI; Z. 29 f.) und "...hike up the EU's budget [...] reveal their full military ambition" (Anhang VII; Z. 25 f.). Zweitens greift er Themen auf, von denen auszugehen war, dass sie die Bevölkerung bereits beunruhigten, wie das Thema Migration, wie "the British population will be 80 Million by the year 2040" (Anhang V; Z. 41 f.). Bei diesen Themen schafft er ein Bedrohungsszenario, das die Wähler höchstwahrscheinlich emotional bewegt und kaum auf Fakten basiert. Bei beiden Ansätzen sind die Bedrohungsszenarien an einen negativen Brexit-Wahlausgang geknüpft. Die

aufgeführten Beispiele sind nur einige von vielen. Das Narrativ eines Betrugs der Elite verwendet Farage ebenfalls. Die Elite verfolge nur ihre eigenen Interessen und berücksichtige das Volk nicht: "And if you own a big business [...] it gives you access to unlimited amount of cheap labours. But the impact of this has been felled by ordinary dissent people" (Anhang IV; Z. 19ff.). Zudem betrüge die Elite das Volk insofern, als dass sie einseitige Informationen veröffentlichten (Anhang V, Z. 5 f.). Cameron probiere das Volk sogar „auszutricksen“ und sei nicht ehrlich (Anhang VII; Z. 37f.). Durch solche Aussagen soll wahrscheinlich Misstrauen bezüglich der Informationsweitergabe der Elite gesät und das Vertrauen in die Politik erschüttert werden. Die Intensität dieser Variable ist wegen den übertriebenen, häufigen und zentralen Bedrohungsszenarien als *hoch* einzustufen.

Farages *zentrale Position als Leaders* sticht bei der Analyse deutlich hervor. Bei seinen Äußerungen spricht er über die Gefühle des Volkes: "the people out there are deeply concerned" (Anhang V; Z. 34 f.) und "I think a lot of people out there are very very angry" (Anhang V; Z. 35 f.). Er verdeutlicht damit, dass er wisse, wie sich das Volk fühle und was es bewege. Gleichzeitig spricht er für das ganze Volk. Damit möchte er wahrscheinlich seine Stellung als Sprachrohr des Volkes festigen. In der Rede vom 3. Juni in London berichtet er über ein Erlebnis, bei dem ihm eine Frau weinend ihr Unverständnis über Camerons Politik klagte (Anhang V; Z. 27 ff.). Damit verdeutlicht er, dass die Bevölkerung ihm vertraue, ihm ihre Sorgen mitteile und zwischen ihnen ein direkter und harmonischer Austausch stattfinde. Insgesamt ist die Intensität des Populismus der Variable *zentrale Rolle des Leaders* als *hoch* zu bewerten.

In Farages Kommunikation ist Populismus bei allen Variablen der Ideologischen Dimension erkennbar, denn die Intensität des Populismus wurde nie als niedrig eingestuft. Die Gesamtzusammenhänge, die von ihm dargestellt werden, sind folgende: Die Interessen des gewöhnlichen Volkes seien nicht durch die Elite oder die EU berücksichtigt. Zudem betrüge die Elite das Volk, indem sie beispielsweise Informationen nicht richtig darstellt. Farage hat eine zentrale Position inne, da er das Volk verstehe und dessen Willen vertrete. Aktuelle Krisen, wie die Flüchtlingskrise, und zukünftige, wie steigende Bevölkerungszahlen, lösen einen Grund der Notwendigkeit aus. Die einzige Möglichkeit, die Krise zu lösen, sei ein Austritt aus der EU. Dies führt zu einer Mobilisierung, für den Brexit zu stimmen. Bei dieser Zusammenstellung der Variablen tritt die Logik des Populismus noch einmal eindeutig hervor. Die Ergebnisse der Analyse ergeben insgesamt, dass die Intensität des Populismus in der *Ideologischen Dimension* als *hoch* zu werten ist.

V. Mediale Unterschiede in den Beiträgen von Nigel Farage

Vergleicht man Farages Kommunikation zwischen den drei Quellen (Facebook-Video, Rede, Artikel), fällt auf, dass seine Facebook-Videos und politischen Reden eine höhere populistische Intensität aufweisen, da er dort stärker emotionalisiert, seine direkte Beziehung zum Volk

deutlicher ausdrückt und Wiederholungen als Stilelement verwendet. Eine Ausnahme in seiner Argumentationsweise bildet sein Artikel vom 20.07. aus dem *“Independent”* (Anhang VI). Farage konstruiert in diesem Artikel *people as a nation*, statt *people as common people as heartland* und kritisiert die EU und den Souveränitätsverlust

Für die festgestellten Unterschiede zwischen den Medienformaten lassen sich zwei Ursachen vermuten. Zum einen könnte sein, dass die Art des Mediums auch die Art und Weise der Kommunikation beeinflusst. Die Kommunikation in Sozialen Medien entspricht insofern populistischer Logik, da sie nicht hierarchisch aufgebaut ist, sondern direkte Kommunikation, beispielsweise über Kommentare, fördert. Darüber hinaus können sich Politiker alltagsgetreu selbst darstellen⁷³. Eine weitere Ursache könnte die Zielgruppe des Beitrags sein. Facebook Posts werden von einer relativ geschlossenen Community wahrgenommen, die ähnliche eingestellt sind und ein Interesse an Farages Person und Themen aufweisen. Dies spricht ebenfalls dafür, dass Politiker sich in diesem Medium offener äußern können.⁷⁴ Zeitungsbeiträge werden im Vergleich von einem breiterem Meinungsspektrum gelesen. Daher könnte Farage beispielsweise seinen Artikel im *“Independent”* weniger radikal formuliert haben.

VI. Fazit und Forschungsausblick

Um die Fragestellung der Arbeit zu beantworten, wurde die Intensität des Populismus bei Farage anhand der Ideologischen Dimension gemessen. Es ist festzustellen, dass Farage insgesamt populistisch argumentierte und damit übertragen auch der Diskurs der Brexit-Befürworter populistisch war. Außerdem wurde festgestellt, dass Farages Kommunikation auf Facebook und in Reden populistischer war als in seinen Artikeln. Die festgestellten Unterschiede zwischen den Medien sprechen dafür, dass sich das Medium und die Zielgruppe auf die Art und Weise der Kommunikation auswirken.

Um eine allgemeingültigere Aussage über den Populismusgehalt der Brexit-Befürworter während der Kampagne aufgrund eines größeren, repräsentativen Untersuchungsgegenstandes treffen zu können, sind umfassendere Studien, sowohl quantitativ als auch qualitativ, notwendig. Hierbei kann diese Arbeit als erste, explorative Grundlage angesehen werden. Weitere Studien könnten aufbauend auf den in dieser Arbeit festgestellten Populismus der Fragestellung nachgehen, inwiefern populistische Inhalte Auswirkungen auf den Informationsgehalt der Wähler hatten bzw. ob und wie dies die Wahlentscheidung der Briten beeinflusste.

⁷³ Bartlett, Populism, Social Media and Democratic Strain, in: Sandelind (Hrsg.), *European populism and winning the immigration debate*, 2014, S. 99 (106).

⁷⁴ Otto, Politische Meinungsbildung und Kommunikation von Abgeordneten über soziale Medien, in: Friedrichsen/ Kohn (Hrsg.), *Digitale Politikvermittlung*, 2015, S. 305 (308).

Über dieses Ergebnis hinaus bietet die Arbeit insofern einen Erkenntnisgewinn, dass das mehrdimensionale und graduelle Konzept von Diehl beispielhaft angewendet wurde und damit ein relevantes Beispiel für die Messung von Populismus in seiner Gesamtheit geschaffen wurde.

Anhang:

I. Facebook-Video von Nigel Farage, gepostet am 07. März 2016⁷⁵

1 "I'm talking about what we saw happening outside that railway station on New Year's Eve in
2 Cologne. What we saw was on a hole scale. Almost industrial scale. Young woman, middle age
3 woman, older woman going of to New Year's Eve Parties, being openly sexually molested in
4 the street. What I'm going to say, I said some of you, I'm sorry but it's true: if we allow
5 unlimited numbers of young males to come into Europe from countries where woman are best
6 second-class citizen, what on earth do we expect.

II. Facebook-Video von Nigel Farage, gepostet am 19. Mai 2016⁷⁶

1 *Erste Szene: Der Schriftzug "Weymouth, Wednesday 18th May" wird eingeblendet und eine*
2 *lebhaftes Musik wird im Hintergrund eingespielt. Es werden Fotos von Farage mit zwei*
3 *Jugendlichen gemacht, auch ein Selfie. Farage lacht. Zweite bis vierte Szene: Farage unterhält*
4 *sich angeregt mit Männern mittleren Alters und einer Frau. Fünfte Szene: viele Menschen*
5 *werden in einer Warteschlange gefilmt. Es entsteht der Eindruck, dass sie warten, um die Rede*
6 *von Nigel Farage zu sehen.*

7 *Farage steht auf einer Bühne und wird vorgestellt. Ihm wird applaudiert.*

8 "Trade is not made by politicians, trade is not made by bureaucrats, regardless of whether we
9 are in or outside the European Union, if we like German motor cars, we will go and buying
10 them. If we like French wine, I will go and buying it.

11 *(Video wird vorgespuelt)* There is one absolute certain thing. And it is this. If we vote to leave
12 this European Union. We became once again an independent, self-governing democratic nation,
13 and we will be the masters of our own destiny.

14 *(Video wird vorgespuelt)* This British passport *(Farage hält einen britischen Reisepass in die*
15 *Luft)* is now available to 500 and 8 Million people how have equal rights of citizenship in this
16 country of us. And this time we said: we want our British passport back and we can get this by
17 voting for (unverständlich).

18 *(Video wird vorgespuelt)* We must campaign in this referendum and we must say we want
19 control of our borders back."

20 "We want our country back" *(ruft das gesamte Publikum zweimal)*

21 "Lets make the June 23 UK independence day. Thank you" *(Applaus)*

22 "Vote to Leave on June 23rd" *wird eingeblendet*

⁷⁵ Farage, I never want to see the scenes we saw in Cologne repeated here in the UK. We must Leave EU & control our borders, in: <https://www.facebook.com/nigelfarageofficial/videos/992826894098247/>; abgerufen am 05.01.2019.

⁷⁶ Farage, A bright future ahead for the UK outside of the EU, free to act in our own national interest. June 23rd is our big opportunity., in: <https://www.facebook.com/nigelfarageofficial/videos/1033187426728860/>; abgerufen am 05.01.2019

III. Facebook-Video von Nigel Farage, gepostet am 02. Juni 2016⁷⁷

1 "The first question was about immigration. And the prime minister was asked 'how on the one
2 hand could you afford a general election last year, promising you would reduce net migration
3 to tens a thousand per year and now say if we did this it would rack the economy.' I mean
4 frankly as, I overview, I just don't believe a single world the men say anymore and increasingly
5 that's how the British public feel. He cannot answer this most fundamental question about
6 reducing numbers."

IV. Rede von Nigel Farage, gepostet am 29. April 2016⁷⁸

1 "As long as we're the party being excused of having extremists, but it is that improvement in
2 the calibre of people in UKIP and the fact that we have refused to shale away from the most
3 immanent and urgent threat and problem that facing that country namely open-door
4 immigration and security and social implication of it. Perhaps it's for those reasons that
5 yesterday UGOV said that when there was a general election tomorrow there were six million
6 that would out and vote UKIP a record high in the history of our party.

7 (*Vorgesputt*) When Theresa May said that it is difficult to control migration as a member of the
8 European Union, she's wrong. It isn't difficult it's impossible. And the reason is all too clear
9 (*Farage hält einen britischen Reisepass in die Luft*) This is a British passport. And what are the
10 two first words on it? European Union. Since the treaty of Maastricht, we have been citizens of
11 the European Union and this pass board is available to 500 and 800 Million people. And yes,
12 we are able to not be part of Schengen to ask people to show their pass board as they come to
13 Dover but there is nothing, we can do to stop unlimited numbers of people from EU countries
14 settling into this country and enjoying the same rights and privileges as all the rest of us.

15 (*Vorgesputt*) The Westminster said still haven't really clocked it. I guess it's because so many
16 of them come from such privileges and wealthy backgrounds. And so rarely ever outside the
17 M25 (*Applaus*) that they, that many of them think that open door mass immigration is terrific.
18 And in some ways let's be honest for them it is because it's cheaper nannies, and it's cheaper
19 chauffeurs, and it's cheaper gardeners, And if you own a big business being in agriculture or
20 manufacturing or building particularly it gives you access to unlimited amount of cheap labours.
21 But the impact of this has been felled by ordinary dissent people in this country."

V. Rede von Nigel Farage, gepostet am 3. Juni 2016⁷⁹

1 "Now. We are told by the establishment that there is nothing to worried about. It brings huge
2 economic benefits. tax pay a founding service after survey tells us that Migrants pays more in
3 tax than they take out. So that's alright isn't it? Well I raiser sceptical about it, because of that.
4 I probably take the view that the House of Lords committees took into it probably got that
5 equation right when they said actually it was about even seven but what none of these surveys
6 ever take account of are the capital costs to cope with the propeting population. The capital
7 costs of paying the bill of building new hospitals, the capital cost of the bill building new
8 schools. The capital costs of needing to build new roads, none of that is ever taking into account.
9 But I put it to you this morning that actually this is about more than money. We should measure
10 our country. We should measure our quality of life. We should measure things not just in terms
11 of GDP figures. The chances that telling you because the GTP figures increasing every year,
12 that's wonderful, but with tears in her eyes to maintain the open door. That I would say to you,
13 that somethings in life that's matter more than just looking at money. (*Zustimmung und
14 Applaus*). What matters to people is there quality of life, the fact that they find it increasingly

⁷⁷ Farage, I don't believe a single thing Mr. Cameron says anymore and increasingly nor do the British people, in: <https://www.facebook.com/nigelfarageofficial/videos/1041626562551613/>; abgerufen am 05.01.2019.

⁷⁸ Farage, Farage on EU: It is "impossible" to control immigration, in: <https://www.express.co.uk/news/politics/665771/nigelfarage-eu-referendum-brexit-turkey-leave-vote-speech#t=4s>; abgerufen am 05.01.2019.

⁷⁹ Farage, Live from London, in: <https://www.facebook.com/nigelfarageofficial/videos/1041943605853242/>; abgerufen am 05.01.2019.

15 difficult to admit their child to a local primary school. What matters to people is that in many
16 parts of the country your very lucky to get a GB appointment within the space of a
17 week and in some parts of the country it is much much longer than that. What matters to people
18 is that people working on average salaries, their living standards have declined by 10% over
19 the course of the last few years. And what matters to people usually is the housing problem. We
20 have for the first time a generation which cannot aspire to the same things their parents and
21 grandparents aspired to, namely, to be able either to buy a house or to get social housing. And
22 it's a fact, a simple fact what I think is gonna resinate during the referendum campaign, that we
23 have to build one new house every four minutes just to cope with current level of immigration.
24 A new house every four minutes. It is actually not possible I think to build that number of houses
25 and certain it could not be done with (*unverständlich*) countryside be built on and indeed
26 the green itself will probably have to be sacrificed. It would be probably have to be sacrificed. I
27 was also concerned, be concerned, a lady last week, she grasped my hands with tears in her eyes and
28 said "Why doesn't Mr. Cameron come to our street and see what you have done to our lives.
29 Why don't? The press call I challenge you. Got to (*unverständlich*), as I did the other week and see
30 what the unlimited flow of people from eastern Europe have done to fundamental turn that this
31 community literary up-side down. I'm not against anybody. I'm not against anybody, but we
32 think that it is their responsibility for an open door and when you have large levels of immigration
33 coming in at the same time there is no chance or hope for genuine integration happening. So,
34 it's no wonder that this is the number one issue in this country and the people out there
35 are deeply concerned, in fact, I go a bit further on that, I think a lot of people out there are very,
36 very angry (*Applaus*). And yet even the official national statistical office figures
37 tells us that our population will rise by further four million over the course of the next eight
38 years. And more shockingly, if current migration levels contain running as they are, and by
39 the way, I think it may increase, because the European crisis is coming back, the Greece crisis
40 is going be critical due the month of July, (*unverständlich*) what Italy is now expiriencing as a
41 country. But if we carry on with current problems as they are, the British population will be 80
42 Million by the year 2040 and I believe that's holy unexpectable (*Applaus*). Now for many years
43 I've been saying this, and the problem just get worse and worse and yet I've been roundly
44 condemned, castigated, made into a political periorer (*unverständlich*). I mean, not that this
45 matters. I wouldn't speak to many of them anyway (*Applaus*). But this was the week that
46 changed everything. It changed everything in the term of this referendum and I believe in longer
47 terms, it probably changes the politics for good in this country. We saw last night on the "Question
48 Time" Frank Field very eloquently explaining that actually his poor (*unverständlich*) had a graft
49 data. I share a platform up and down on this country with latest (*unverständlich*) which was made very
50 similar points. But in the course of the last week we (*unverständlich*) and now we heard
51 Boris Johnson and Migel Bowl. Two of the guys that would be favourites to become the next prime
52 minister and I suspect rather more quickly than most people think (*Applaus*). But now they all
53 are saying what we've been saying. They all say we want an Australian star on Winchester. So
54 that we can choose how many people come to our country and what type of people come to
55 our country. And instead something I think that post Brexit shouldn't be decided by
56 governments, I would like to see it debating in parliament and voting in parliament every single
57 year so that electors can hold their own MPs directly into account in election (*Applaus*). So,
58 what was once considered as wrong, is now main street. And indeed, when I went to a cup of
59 coffee this morning Mr. (*unverständlich*) spoke to me" So here you are." (*unverständlich*,
60 *es wird gelacht und applaudiert*) I think we have seen this week the turning
61 point in this referendum. People beginning to understand that the prime minister cannot answer
62 this fundamental question. He couldn't answer it last night, he won't be answer it next Tuesday.
63 I wish I had the chance to a head to head debate. Sadly, but at least we get to share the same
64 audience. ...He can't answer the question but when he said we can contain control of migration
65 while remaining in the European union people increasingly know this prime minster is simply
66 not telling the truth. I must say, I don't believe a word he is saying anymore. I really don't
67 (*Applaus*). So that is it. That's maybe the one and only chance we will get to solve the biggest
68 problem in the minds and reality of the British public. It is this referendum on June the 23rd.
69 And I think that now, when so many big boys saying this, I now believe that this referendum
70 will be won by the main side and that why I went to the book makers and put me money on
71 "Yes" (*Applaus*). So, we need a big, strong message. We need to recognise that our weak

72 political class has given away everything that this country have ever stood for. This campaign
73 we must say we want our passports back. We want your borders back. We want our country
74 back. And we intent to make the June 23rd Independence Day.

VI. Artikel vom 20. Juni 2016⁸⁰

1 *Nigel Farage: Why you should vote for Brexit this Thursday*
2 *I believe we're big enough and good enough to govern our own country. If we remain, we'll*
3 *get swept up into a United State of Europe.*
4 The decision we face on Thursday is one which is fundamentally about who we are as a nation.
5 Remain would mean we stay part of a political union that makes the majority of our laws, which
6 is engulfed in a calamitous eurozone crisis, and which has clear ambitions for further, deeper
7 integration - including plans for a full EU army. Leaving would mean that we would be taking
8 back control. That those we elect as MPs would be the ones who make and decide our laws,
9 rather than a bunch of unelected old men in Brussels who most people cannot name and who
10 we cannot vote for or remove. Leaving the European Union would revitalise our democracy
11 and mean that the big decisions were made by us instead of for us. I believe we're big enough
12 and good enough to govern our own country. The fact is that the European Union is a hopelessly
13 outdated, stagnant, failed project. It is inwards looking in a global world, painfully ill-equipped
14 to deal with the realities of the globalised world we now find ourselves in. Just look at how the
15 EU has gone from one disaster to another, including a Eurozone crisis that has been the cause
16 of huge amounts of human misery. Don't forget that so many who now insist that we would be
17 diminished as a nation if we leave the EU said that our economy would suffer if we did not join
18 the Euro. They were wrong then and they are wrong now. Just as it was a historic, wise decision
19 not to join the euro, it would be equally as wise for us now to untangle ourselves from a
20 European Union that is restraining our country's potential. EU membership increasingly holds
21 us back from representing our own interests on the world stage. We are unable to negotiate
22 global trade deals because we have to allow the EU to do it on our behalf. But outside we would
23 be free to act in our own national interest, unrestrained by EU bureaucracy. As an independent
24 country we would be free to cooperate and trade with our European neighbours whilst re-
25 engaging with the wider world including our kith and kin in the Commonwealth. So, this
26 decision is not about isolating ourselves in any way. It's about us taking back control
27 of our own destiny as a nation and being free to blaze our own trail in the world. The EU cannot
28 be reformed. It will continue down a path of deeper, full political integration. If we remain inside,
29 we will be swept up in a United States of Europe with open borders and which is soon to expand
30 with the addition of more countries as full EU members. This decision is a defining moment in
31 the history of our country. I hope that we vote to Leave and to take our place on the world stage
32 as a country focused on the wider, global picture, free and able to act in our own national
33 interest. On Thursday, vote to leave the EU and let's make 23 June our Independence Day.

VII. Artikel vom 21. Juni 2016⁸¹

1 *Nigel Farage: Why we must vote LEAVE in the EU referendum*
2 *We cannot afford to risk staying in a political organisation that is ready to admit Turkey and*
3 *planning deeper integration, says the leader of Ukip*
4 We are just hours away from the opportunity of a lifetime: the opportunity to get our country
5 out of the European Union and in doing so get our borders back, our democracy back and for
6 us to embark upon an exciting future as an independent nation. That's what happens if we leave
7 the European Union. We will exit a failed political union, one which is now a disaster zone.
8 We see a migrant crisis utterly out of control. We see a eurozone crisis causing human misery on a
9 shocking scale. And we see an outdated organisation that has no answers when it comes to
10 many of the problems in the modern world. I've heard a lot through the course of this campaign

⁸⁰ Farage, NIGEL FARAGE: Why We Must Vote LEAVE in the EU Referendum, in: <https://www.express.co.uk/comment/expresscomment/681776/nigel-farage-eu-referendum-brexit-vote-leave-independence-ukip>; abgerufen am 05.01.2019.

⁸¹ Farage. Why you should vote for Brexit this Thursday, In: <https://www.independent.co.uk/voices/eu-referendum-brexit-nigel-farage-on-why-you-should-vote-to-leave-a7091021.html>; abgerufen am 05.01.2019.

11 from the wealthy establishment about GDP. About maintaining the status quo. Well that might
12 be all right for them with cheaper nannies and chauffeurs but it isn't what's in the best interests
13 of ordinary British workers. Open-door migration has suppressed wages in the unskilled labour
14 market, meant that living standards have fallen and that life has become a lot tougher for so
15 many in our country. We must leave the European Union so that not only can wages increase
16 for British workers but so that living standards rather than declining can start going up. The
17 wellbeing of those living and working in our country matters to me more than GDP figures. The
18 EU's open borders make us less safe. As a bureaucratic club it makes us poorer. Membership
19 of this union stops us acting in our own national interest, forcing us to be represented by
20 unelected old men in Brussels. So, we must seize this chance. It is unlikely to ever come again.
21 Before making this historic decision, I want those in our country to fully examine just what the
22 consequences would be of a Remain vote. We know that the European Union is hell bent on
23 further, deeper centralisation. Indeed, the plans for a full EU army have been put on ice only
24 until the very day after the referendum. It is clear that the EU nationalists are biding their time,
25 waiting for a Remain vote before they hike up the EU's budget that we will have to contribute
26 more towards and they will also reveal their full military ambitions. Most importantly of all
27 though the British people must seriously consider what this European Union will look like in
28 10 years. Because remaining inside won't just mean open borders with the likes of Poland and
29 Romania. It will mean far more than that. A few days after the EU referendum it's the 100th
30 anniversary of the Battle of the Somme. We should never forget just how much generations
31 have sacrificed. Our democracy is precious and our right to self-determination is one which has
32 been given away by the political class to the EU and bureaucrats such as Jean-Claude Juncker.
33 We must seize this chance, this opportunity to take it back. After all, what sort of future do we
34 wish to leave our children and grandchildren? To have a democratic Britain able to make the
35 big decisions in our own Parliament is of huge importance. David Cameron is one of the biggest
36 cheerleaders in the whole of Europe for full Turkish membership of the EU. He has a long track
37 record on this. The way he has shamefully sought to trick the British people into thinking that
38 this isn't an issue says a lot about how honest he is being. Just look at what he has said and done
39 in the past. Consider this: in 2010 David Cameron said he strongly supported full EU
40 membership for Turkey. He even proclaimed that he wanted to pave the road from Ankara to
41 Brussels and that he was angry at the lack of progress in Turkey joining at that time. In late
42 2014 Mr Cameron said that the EU was weaker because it didn't have Turkey in it and that he
43 still very much supported membership for Turkey. The British embassy in Ankara boasts on
44 their website of working on Turkey's bid to join and we know that there is a dedicated team
45 working to improve Turkey's prospects of joining the EU. To top it all we are also handing over
46 more than £1 billion to Turkey and other countries in what is classed as "pre-accession funding":
47 essentially, money the EU forces us to hand over to prepare these countries for full membership.
48 Other countries being funded include Albania and Serbia. This year will see Turkey, supported
49 by David Cameron and Angela Merkel, gain full visa-free access to Europe, effectively moving
50 the Syrian border to Calais. So, when we look at all of the evidence and David Cameron's strong
51 long-term support for Turkish membership, there is no doubt in my mind that if we Remain
52 inside the EU that Turkey will have joined by 2025. That would be completely wrong for our
53 country, which already has an infrastructure at breaking point. Just think what that would mean:
54 net migration would be even higher, perhaps up to 400,000 net per year or even half a million
55 each year. A future inside the European Union would mean our population rising even faster at
56 a completely out-of-control and irresponsible rate. This European Union is not one which is
57 standing still. It is expanding in powers, expanding in size and determined to become a United
58 States of Europe. If we Remain our country will never be the same again. Our public services
59 will be pushed to the point of failure and our national security will be greatly weakened as EU
60 open borders expand further still. This is a once-in-a-lifetime moment. I believe in this country
61 and its people. We are good enough to thrive on the world stage representing ourselves, our
62 interests and our beliefs as a self-governing nation. On Thursday we must have the courage to
63 exit the failed EU project and ensure a safer, more prosperous future with us in control of our
64 country's destiny. Together let's make June 23 our Independence Day.

Frank Heber: Das Wahlrecht im Spannungsfeld von Funktionalität und Verfassungskonformität

Der Problematik des Anwachsens des Bundestages durch Überhang- und Ausgleichsmandate lässt sich auf verschiedene Art und Weise beikommen. Wenig bekannt ist, dass diese Frage bereits im Jahr 1902 Erwähnung in der staatswissenschaftlichen Literatur fand. In der vorliegenden Arbeit werden neben dieser frühen Arbeit sowohl eine Reihe von Reformüberlegungen aus der Anfangszeit der Bundesrepublik als auch jüngere Reformansätze hinsichtlich ihrer Funktionalität und Verfassungskonformität untersucht. Als praktikable Aspekte einer Reform werden die parteiinterne Kompensation zwischen den Landeslisten, die absolute Mehrheit in den Wahlkreisen und eine Durchführung derselben in einem Wahlgang mittels Präferenzstimmgebung sowie – als weitreichendere Maßnahmen – eine Wahlteilnahmepflicht und wahlkreisergebnisgewichtete Bundeslisten herausgearbeitet.

Der Autor studiert Internationale Beziehungen im Hauptfach, im Nebenfach Wirtschaftswissenschaften und im Umfang eines weiteren Nebenfachs Rechtswissenschaften mit dem Schwerpunkt Öffentliches Recht an der Universität Erfurt.

I. Einführung

Mit der jüngsten Reform vom 9. Mai 2013 reagierte der Bundestag auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG), welches das bis dahin geltende Bundeswahlgesetz (BWahlG) in Teilen für verfassungswidrig erklärte.¹ Das nunmehr geltende Wahlrecht wahrt, wie vom BVerfG gefordert, durch einen Ausgleich von Überhangmandaten den Grundcharakter der Wahl als einer Verhältniswahl.

Ein weiterer, vom Gericht bereits in einem vorangegangenen Urteil erwähnter Aspekt blieb jedoch weiter unberücksichtigt. So werden die verschiedenen Elemente des BWahlG, zum einen Erst- und Zweitstimme, zum anderen die strikte Trennung nach Bundesländern, durch eine für die Wähler kaum zu durchdringende Verrechnung verbunden. Von einer normenklaren und verständlichen Grundlage, wie sie das BVerfG angemahnt hat,² kann nicht gesprochen werden. Darüber hinaus eröffnet die Einführung der Ausgleichsmandate ein weiteres Problemfeld, dessen Bedeutung angesichts möglicher weiterer Stimmverluste der beiden „Volksparteien“ CDU/CSU und SPD weiter zunehmen könnte. Denn ein damit verbundener Anstieg der Zahl der Überhangmandate geht im aktuellen Wahlrecht mit einer überproportional steigenden Hausgröße des Bundestages einher, wie das Ergebnis der Bundestagswahl vom 24. September 2017 unlängst überdeutlich, jedoch nicht erschöpfend gezeigt hat. Dieser Umstand war vom BVerfG in seiner Entscheidung im Ansatz bereits prognostiziert worden³.

¹ BVerfGE 131, S. 316.

² BVerfGE 121, S. 266 (316).

³ BVerfGE 131, S. 316 (370).

Für sich stehend könnten diese Probleme als der Komplexität des Gesamtverfahrens geschuldet und damit als hinnehmbar gerechtfertigt werden. In ihrem Zusammenspiel entfalten die beiden Teilaspekte jedoch eine Wirkung, welche in keinem angemessenen Verhältnis zu möglichen Rechtfertigungsgründen steht. Nicht nur ist der Mechanismus zur Umrechnung von Stimmen in Abgeordnete nicht nachvollziehbar. Auch das Ergebnis lässt sich dem Wahlvolk nicht verständlich vermitteln. Zwar würde eine umfassende Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des geltenden BWahlG den Umfang dieser Arbeit übersteigen. Unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeitswirkung und der damit verbundenen Gefahr von Legitimationsverlusten für die parlamentarische Demokratie ist die Reformbedürftigkeit jedoch nicht von der Hand zu weisen. Im Folgenden sollen verschiedene Generationen von Reformansätzen in Hinblick auf ihre Funktionalität (sowohl die Auswirkungen auf den Wahlakt als auch unter Berücksichtigung des parlamentarischen Prozesses) sowie ihre Verfassungsmäßigkeit diskutiert werden.

II. Hauptteil

1. Der Vorschlag *Siegfried Geyerhahns* („Das Problem der verhältnismässigen Vertretung. Ein Versuch seiner Lösung“, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 1902)

Es erscheint zunächst als ungewöhnlich, zur Lösung einer aktuellen Fragestellung auf eine über 100 Jahre alte Arbeit zurückzugreifen. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist eine schwerpunktmäßige Berücksichtigung jüngerer Entwicklungen naturgemäß unausweichlich, historisch ferner zurückliegende Erwägungen verlieren dagegen an Bedeutung. Im Falle des Wahlrechtes jedoch gilt dies nur bedingt, so ist dieses Feld in der Sache kaum Veränderungen unterworfen. Vielmehr treten neue Aspekte in der Regel als Alternativen neben vorhandene Modelle, anstatt sie vollumfänglich zu verdrängen. Insofern ist der umfassende Vorschlag des österreichischen Studenten *Siegfried Geyerhahn*, zumal er sich zentral mit der Frage von Mehrheits- und Verhältniswahl auseinandersetzt, durchaus dazu geeignet, um die Anwendung einzelner Teilaspekte auf das aktuelle bundesdeutsche Wahlrecht zu prüfen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, das *Geyerhahn* ausdrücklich Bezug nimmt auf einen Vorläufer des BWahlG, das Wahlsystem des Deutschen Reiches, und sich dabei auch explizit mit der Problematik der Überhangmandate auseinandersetzt.

a. Der Versuch zur Lösung des Problems der Überhangmandate

Nur kurz Erwähnung finden sollen die §§ 3 und 4 des Vorschlags. Die Vorzüge von Direktwahlen in Verbindung mit festen Wahlbezirken, um die Anbindung der Gewählten an lokale Interessen zu

gewährleisten,⁴ wird in Deutschland allgemein hin als einer der Wesensgehalte des Wahlrechts betrachten und steht nicht zur Debatte.

Die Einteilung des Wahlgebietes in halb so viele Wahlkreise wie zu besetzende Parlamentsmandate nach § 5 des Vorschlags ist in Deutschland bereits seit 1949 verwirklicht. Die drei Erwägungen in § 9⁵ – Einfachheit des Systems, Ausmaß der Berücksichtigung von Lokalinteressen sowie das Problem der Überhangmandate – gelten auch heute noch weitgehend unverändert. Zu letzterem umreißt Geyerhahn zwei Lösungen⁶: Entweder müsse die Gesamtzahl der Abgeordneten erhöht werden, um das Verhältnis der Parteien herzustellen. Dagegen spreche aber eine „mitunter ungeheure Vermehrung der Mandate“.⁷

Die Alternative sei der Entzug von Sitzen in Höhe der Anzahl der Überhangmandate. Es seien jene Sitze abzugeben, dessen gewählte Vertreter im innerparteilichen Vergleich die wenigsten Stimmen auf sich vereinen; bei der Neubesetzung der freigewordenen Sitze mit Vertretern der anderen Parteien seien zunächst jene Kandidaten aus den Wahlkreisen der ausgeschiedenen Kandidaten zu berücksichtigen. Diese Abweichung vom Prinzip der Direktwahl sei unvermeidlich, um das Prinzip der verhältnismäßigen Vertretung zu wahren.

Im Falle einer Anwendung auf das BWahlG würde dies zu einer Einschränkung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit der Wahl zugunsten des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl im Sinne einer Stimmwertgleichheit der Zweitstimme führen. Bei einer solchen Kollision zweier Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG kann der Gesetzgeber, wenn nötig, „einen der Wahlrechtsgrundsätze im Interesse der Durchführung der übrigen einengen“.⁸ Die vorgeschlagene Maßnahme erscheint zunächst grundsätzlich geeignet, den Gleichheitsgrundsatz zu wahren. Zwar hat das BVerfG eine Differenzierung des Wahlrechtsgrundsatzes der Gleichheit als „notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl“ anerkannt, jedoch in diesem Zusammenhang auch die Entscheidung des Gesetzgebers für eine „engere Beziehung zumindest der Hälfte der Abgeordneten“ durch die Wahl der Wahlkreiskandidaten herausgestellt.⁹ Insofern ist es höchst fraglich, ob diese Rechtfertigung auch umgekehrt zur Einengung der Direktwahl zugunsten der Stimmwertgleichheit der Zweitstimme geltend gemacht werden kann.

So stellt die Abgabe eines durch Direktwahl errungenen Sitzes einen – wie der Autor des Vorschlages selbst einräumt¹⁰ – harten Eingriff in die Unmittelbarkeit der Wahl dar, wenn auch der Kernbereich dieses Grundsatzes darin besteht, eine indirekte Wahl durch Mittelspersonen zu verbieten. Dieser Eingriff lässt sich nicht schlicht mit dem Verweis darauf als erforderlich

⁴ Geyerhahn, Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 1902, S. 311 (322).

⁵ Ebd., S. 338.

⁶ Ebd., S. 340.

⁷ Diese seit nunmehr über 100 Jahren vorliegende Erkenntnis hat den Bundestag offenkundig nicht daran gehindert, sich für diese Lösung zu entscheiden.

⁸ BVerfGE 95, S. 335 (369).

⁹ Ebd., S. 358.

¹⁰ Geyerhahn, Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 1902, S. 311 (340).

rechtfertigen, dass dies das mildere Mittel gegenüber einer potentiellen Vergrößerung der Sitzzahl sei, vielmehr müssen Alternativen geprüft und einem Vergleich unterzogen werden. Darüber hinaus ist auch die politische Durchsetzbarkeit dieses Vorschlags fraglich. Zudem wäre es dem Wahlvolk in betroffenen Wahlkreisen nur schwerlich zu vermitteln, dass der scheinbar gewählte Abgeordnete aufgrund von Umständen außerhalb des Wahlkreises sein Mandat verwehrt bliebe. Auf mögliche Alternativvorschläge neben der Abgabe von Direktmandaten soll an späterer Stelle eingegangen werden.

b. Der Verteilungsmodus nach den Direktmandaten

Besondere Beachtung soll der Modus der Verteilung der Sitze nach Berücksichtigung der direkt gewählten Abgeordneten nach § 5 des Vorschlags finden. So soll die Verteilung nach wahlgebietsweiten Parteilisten erfolgen.¹¹ In deutsches Wahlrecht umgesetzt würde dies die Aufgabe von Parteilandeslisten zugunsten von Bundeslisten bedeuten. Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit sind diesbezüglich nicht erkennbar. Da die Verteilung auf Landeslisten einen eigenen Rechenschritt darstellt und bisher bereits Überhang anfällt, sobald eine Partei in einem Bundesland „zu viele“ Direktmandate erringt, würde die Einführung von Bundeslisten als Vereinfachung der Wahlrechtsmathematik die Verständlichkeit fördern und gleichzeitig die Problematik der Überhangmandate erheblich entschärfen.

Vielmehr stehen rechtspolitische Erwägungen im Mittelpunkt einer kritischen Auseinandersetzung mit diesem Aspekt. So sind die Landeslisten Folge und Ausdruck des deutschen Föderalismus,¹² der sich auch in der Verfasstheit der politischen Parteien widerspiegelt und eine innerparteiliche und -parlamentarische Machtverteilung zwischen dem Apparat der jeweiligen Bundespartei und ihren Landesverbänden schafft. Es könnte argumentiert werden, dass die Entscheidungshoheit der Landesparteien über die Listen zur Bundestagswahl diesem Interessenausgleich diene und die Landeslisten daher zu erhalten seien. Es kann jedoch gegengehalten werden, dass für das Verfahren zur Aufstellung von Bundeslisten durch gesetzliche Regelung im BWahlG oder im Parteiengesetz Vorkehrungen getroffen werden könnten, die den Einfluss der Landesparteien auf die Listenaufstellung gewährleisten.

Der § 5 des Vorschlags greift jedoch noch weiter in die Einflussnahme der Parteien auf die Listenreihenfolge ein. So sollen die Listen anhand der Reihenfolge der Wahlergebnisse der Kandidaten in ihren Wahlkreisen gebildet werden.¹³ Infolgedessen würde über den Einzug in das Parlament – wie im baden-württembergischen Landeswahlrecht¹⁴ – ausschließlich das Wählervotum entscheiden. Auch dieser Aspekt ist hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit

¹¹ Ebd., S. 322.

¹² Vgl. BVerfGE 121, S. 266 (303).

¹³ Geyerhahn, Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 1902, S. 311 (322).

¹⁴ Dort hat der Landesgesetzgeber jedoch gleichzeitig durch Zusammenlegung von Personen- und Parteistimme die Möglichkeit des Stimmensplittings abgeschafft.

unproblematisch. Mehr noch erfüllt er den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl in einem höheren Maße als die – vom BVerfG freilich als mit den einschlägigen Wahlrechtsgrundsätzen als vereinbar eingeordneten¹⁵ – ex ante mittelbaren starren Listen.

Problematisch ist wiederum die politische Dimension dieses Aspekts. Es ist fraglich, ob die Abgeordneten bereit wären, eine im Vergleich zu vorangegangenen Reformen erhebliche Verschiebung im parteipolitischen und parlamentarischen Machtgefüge vorzunehmen. Es könnten Bedenken hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit des Parlaments angebracht werden, da der einzelne Abgeordnete unabhängiger von Richtungsentscheidungen seiner Fraktion und die Fraktionsdisziplin dadurch zumindest kurzfristig geschwächt wäre.

Es ist allerdings kritisch anzumerken, dass insbesondere im Zuge der jüngsten Bundestagswahl die Zahl der sogenannten „Protestwähler“ deutlich angestiegen ist. Die damit verbundenen Stimmgewinne der „Alternative für Deutschland“ haben in Bund und Ländern Fraktionen in die Parlamente gebracht, deren Position zu einer konstruktiven parlamentarischen Arbeit intern zumindest umstritten ist. Dies ist in Zusammenhang zu bringen mit der Tatsache, dass – nach weitgehend einhelliger Ansicht politischer Akteure – ein stetiger Anstieg der sogenannten Politikverdrossenheit¹⁶ gegenüber weiten Teilen der deutschen Politik zu beobachten ist. Dieser Themenkomplex soll an dieser Stelle nicht im Detail erörtert oder gar beurteilt werden. Jedoch soll festgehalten werden, dass durch einen erhöhten Einfluss des Wählervotums auch auf die personale Zusammensetzung des Parlaments eine positive Wirkung zu erwarten wäre, einerseits hinsichtlich des Bildes des einzelnen Wahlberechtigten von der Politik und andererseits bezüglich der Motivation des einzelnen Abgeordneten, sich in politischen Fragen mit der Perspektive des Bürgers in dessen Lebenswirklichkeit auseinanderzusetzen.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem Faktum, dass bei der Einführung von Bundeslisten mit Bestimmung der Reihenfolge durch Wahlkreisergebnisse eine erhebliche Schwächung einzelner Landesverbände der Parteien einhergehen würde. Dies lässt sich am Beispiel der Partei „Die Linke“ verdeutlichen, welche in den „neuen“ Bundesländern deutlich höhere Stimmanteile verzeichnet. Infolgedessen würde die Fraktion fast ausschließlich aus Abgeordneten aus den östlichen Bundesländern bestehen, während nach geltendem Wahlrecht jeder Landesliste ihre Sitze dem Stimmanteil entsprechend zugesichert sind. Um diesen Regionalproporz zu erhalten, könnte bei der Reihenfolge der Liste beispielsweise nicht nur das Ergebnis der Erststimme berücksichtigt, sondern diese ins Verhältnis zum Zweitstimmenergebnis des Wahlkreises gesetzt werden. Auf diese Weise würde das Erststimmenergebnis um die Parteistimmen bereinigt und die Platzierung des Kandidaten von der Zustimmung oder Ablehnung im einzelnen Wahlkreis abhängig gemacht.

¹⁵ BVerfGE 7, S. 63 (69).

¹⁶ Vgl. etwa Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages, Politikverdrossenheit in Deutschland, Deutscher Bundestag 2008, S. 13.

c. Die Ausgestaltung der Wahl in den Wahlkreisen

Der § 6 des Vorschlags setzt sich mit der Frage auseinander, ob die Wahl in den Wahlkreisen nach absoluter oder relativer Mehrheit erfolgen soll, und kommt zu dem Schluss, letzterem den Vorzug zu geben.¹⁷ Dies entspricht dem damals gültigen Wahlrecht zum deutschen Reichstag, nach dem im Falle einer nicht erreichten absoluten Mehrheit eines Kandidaten eine Stichwahl durchgeführt wurde.¹⁸ Eine solche Regelung hätte weitreichende Folgen für Bundestagswahlen, so konnten bei der Bundestagswahl 2017 lediglich 17 Kandidaturen einen Erststimmenanteil von 50 Prozent oder mehr erreichen.¹⁹

Bei vergangenen Bundestagswahlen entstanden die überwiegende Anzahl der Überhangmandate aufseiten der CDU/CSU. Dies sieht im Wesentlichen wie folgt verdeutlichen: die CDU in einigen Bundesländern, aber auch die CSU in Bayern erringen in der Regel alle oder fast alle Direktmandate, während der Zweitstimmenanteil der Parteien in diesen Ländern deutlich unter 50 Prozent sank. Damit wurde die aufgrund des 1:1-Verhältnisses zwischen Direkt- und Listenmandaten bestehende „Doppelgrenze“ (also ein im Vergleich zum Zweitstimmenanteil höchstens doppelt so hoher Anteil an Direktmandaten) unterschritten.

Durch die Einführung des Prinzips der absoluten Mehrheit der Erststimmen würde zum einen allgemein die demokratische Legitimation der direkt gewählten Abgeordneten durch eine stärkere Betonung des personalen Elements erhöht. Zum anderen wäre eine gleichmäßigere Verteilung der Direktmandate auf die Parteien zu erwarten, wodurch die Möglichkeit der Überhangmandate zwar nicht eliminiert, jedoch deutlich reduziert werden würde.

Infolge der Einführung von Listen, die ausschließlich aus den Wahlkreiskandidaten bestehen, ergäbe sich das Problem einer Erschöpfung der Liste. Dies träte im Falle der absoluten Mehrheit der Zweitstimmen einer Partei ein. Um für diesen Fall die Besetzung aller Mandate zu sichern und – im Lichte der Funktion des Abgeordneten als regionaler Repräsentant – bei vorzeitigem Ausscheiden eines Abgeordneten ein Nachrücken aus dem Wahlkreis zu ermöglichen, sieht der § 8 des Vorschlags Ersatzkandidaten für jeden Wahlkreiskandidaten vor.²⁰ Ein solches Modell würde beim einzelnen Wahlberechtigten wohl auf Verständnis und Zustimmung stoßen.

¹⁷ Geyerhahn, Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 1902, S. 311 (326).

¹⁸ Die Eventualstimme, eine Alternative zum Verfahren einer Stichwahl zur Ermittlung der direkt Gewählten, wird an späterer Stelle erörtert, siehe Abschnitt II. 3. e.).

¹⁹ Eigene Berechnung nach Bundeswahlleiter, Endgültige Ergebnisse der Wahlkreisgewinner nach Stimmanteilen, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/5c751fa4-cbfa-4d36-837b-2cd0bcf0b7f3/btw17_arbtat3.pdf, abgerufen am 25.07.2018.

²⁰ Geyerhahn, Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung, Wiener Staatswissenschaftliche Studien 1902, S. 311 (333).

2. Reformmodelle der fünfziger und sechziger Jahre

a. Das Grabenwahlsystem

Im Mittelpunkt der Reformüberlegungen der fünfziger Jahre stand das sogenannte „Grabenwahlsystem“ in zwei Varianten. Das „Reine Grabenwahlsystem“ unterscheidet sich vom geltenden Wahlrecht im Kern durch den Umstand, dass keine Verrechnung zwischen Direktmandaten und Listenmandaten stattfindet.²¹ Es würden also nur 299 Sitze nach Zweitstimmenverhältnis auf die Parteien verteilt, die Wahlkreisgewinner in diese Berechnung nicht mit einbezogen. Das Problem der Überhangmandate, die sich aus genannter Verrechnung ergeben, würde hinfällig (nicht jedoch jenes der Ausgleichsmandate, welche nach geltendem Wahlrecht durch den Berechnungsschritt, welcher zur Vermeidung von negativem Stimmgewicht durch unterschiedliche Wahlbeteiligung notwendig ist, auch ohne Überhang anfallen können).²²

Eine Variante stellt das „Grabenwahlsystem mit internem Proporz“ dar, nach dem zur „Hauptstimme“ eine „Hilfsstimme“ hinzuträte, welche letztlich dazu dienen sollte, eine Stichwahl um den Wahlkreissieg vorwegzunehmen. Der Wahlkreisgewinner wäre dann aus der Summe der Hauptstimmen und der Hilfsstimmen zu ermitteln, wobei nur die Hilfsstimmen zur Geltung kommen, dessen Hauptstimmenkandidaten nicht die meisten Hauptstimmen auf sich vereinen.²³ Dieser Vorschlag hat mit seinem Ansinnen, die Legitimation des Wahlkreisgewinners zu erhöhen, jedoch eine Schwäche. So konkurrieren hauptsächlich CDU/CSU und SPD um die Wahlkreismandate. Würde ein Wähler beispielsweise mit der Hauptstimme die FDP und mit der Hilfsstimme die Grünen wählen, hätte dies keinen Einfluss auf das Wahlkreisergebnis. Dieser Vorschlag „verhungert“ gewissermaßen zwischen relativer und absoluter Mehrheitswahl und stellt keine adäquate Alternative zur Stichwahl dar.

Alle denkbaren Varianten des Grabenwahlsystems haben gemein, dass sie eine Abkehr vom Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl darstellen und die Mehrheitswahl gleichberechtigt hinzutreten lassen. Diese Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl lässt das BVerfG ausdrücklich zu.²⁴ Es ist jedoch anzuzweifeln, ob sich zum einen eine parlamentarische Mehrheit für eine derartige, die großen Parteien begünstigende Reform finden und diese zum anderen auf Zustimmung bei der an die Verhältniswahl gewohnte Bevölkerung stoßen würde.

²¹ Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform: eine Analyse der Wahlrechtsdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1983* (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 78), 1985, S. 164.

²² Vgl. dazu *Pukelsheim*, *Zu viele Abgeordnete im Bundestag?* DVBl 2018, 153 (158).

²³ Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform: eine Analyse der Wahlrechtsdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1983* (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 78), 1985, S. 159.

²⁴ BVerfGE 121, S. 266 (296).

b. Das Mehrheitswahlsystem

Im Mittelpunkt der Kontroverse um das bundesdeutsche Wahlrecht zwischen den Bundestagswahlen 1966 und 1969 standen verschiedene Varianten eines Systems der relativen Mehrheitswahl. In der Reinform bedeutet dieses die Aufteilung des Wahlgebietes in ebenso viele Wahlkreise wie zu vergebene Sitze und die Bestimmung der Wahlkreisabgeordneten nach relativer Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wie es etwa bei den Wahlen zum britischen Unterhaus praktiziert wird.²⁵

Verschiedene Varianten beinhalten etwa die Vergabe von einem Teil der Sitze durch Bundeslisten im gleichen Verhältnis wie das der erworbenen Direktmandate, die „Verdopplung“ eines jeden Direktmandats mit anschließender innerparteilicher Vergabe nach Stimmanteilen der Landeslisten, ein mathematisches Herbeiführen des durchschnittlichen Mehrheitswahlergebnisses mittels der dritten Potenz der Stimmzahlen der Parteien (Kubisches Wahlsystem) sowie die Wahl in Vierer- beziehungsweise Dreierwahlkreisen.²⁶

Während eine zweifelsfreie verfassungsrechtliche Beanstandung zu keiner der genannten Varianten angebracht ist,²⁷ so sprechen andere Gründe gegen eine Umsetzung. Dazu zählen wie im Falle des Grabenwahlrechts die aktuellen parlamentarischen Stimmanteile kleinerer Parteien wie auch die Gewöhnung des Wahlvolkes an das Institut der Wahl als Verhältniswahl gegen die Einführung des relativen Mehrheitswahlrechts nach britischem Vorbild. Dessen mehrheitsbildende Wirkung ist angesichts der Ergebnisse der jüngsten Unterhauswahlen 2017 ohnehin als zumindest nicht allgemeingültig anzusehen. Darüber hinaus erfüllen die benannten Varianten des relativen Mehrheitswahlrechts wohl kaum das Erfordernis eines normklaren und verständlichen Wahlrechts, da sie die Berechnungsverfahren noch verkomplizieren würden.

Die mit dem Element der Personenwahl verbundene regionale Anbindung der Abgeordneten würde zudem durch Varianten der Mehrpersonenwahlkreise konterkariert, da die Abgrenzungen der Wahlkreise (exklusive Großstädten) zwangsläufig mehrere Landkreise umfassen würden und die Abgeordneten in der Folge für deutlich größere Gebiete auch weit über die Verfasstheit der Parteigliederungen zuständig wären.²⁸

²⁵ Jesse, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform: eine Analyse der Wahlechtsdiskussion und der Wahlechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1983* (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 78), 1985, S. 169.

²⁶ Ebd., S. 175 ff.

²⁷ Eine Betrachtung des kubischen Wahlsystems hinsichtlich der Klassifizierung als Mehrheits- bzw. Verhältniswahl und der damit verbundenen Frage der Erfolgswertgleichheit sowie die allgemeine Problemstellung des Mehrheitswahlrechts in Bezug auf das 2/3-Quorum für Grundgesetzänderungen unterbleiben hier aus Gründen der geringen Relevanz.

²⁸ Dazu ähnlich Abschnitt II. 3. d.

3. Jüngere Reformansätze

a. Die reine Verhältniswahl

Die spiegelbildliche Entsprechung zur Einführung der Mehrheitswahl stellt die reine Verhältniswahl dar. Direktmandate würden abgeschafft und die Abgeordneten nach Stimmverhältnis mittels Parteilisten bestimmt. Die personale Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten wäre geschwächt.²⁹ Zwar wäre dieses Modell hinsichtlich der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs.1 GG nicht direkt zu beanstanden, jedoch hat das BVerfG in seiner ständigen Rechtsprechung die Verbindung zwischen Wählern und Abgeordneten als staatspolitisches Ziel charakterisiert.³⁰ Insofern erscheint es als möglich, dass das BVerfG die Unmittelbarkeit der Wahl so auslegt, dass sie die direkte Wahl eines gewissen Anteils der Abgeordneten umfasst, und auf diesem Wege eine reine Verhältniswahl auf dem Wege der Verfassungsbeschwerde verwerfen würde. Da das Institut des Direktmandats im politischen und gesellschaftlichen Raum jedoch ohnehin eine hohe Zustimmung erfährt und eine Abschaffung daher als höchst unwahrscheinlich erscheint, sind derartige Überlegungen jedoch ohnehin ausschließlich theoretischer Natur.

b. Die parteiinterne Kompensation von Überhang

Nach geltendem Wahlrecht werden Direktmandate auf die Landeslisten angerechnet, mit der Folge, dass bereits bei Überhang in einem Bundesland ein Ausgleich stattfinden muss. Diesem Umstand entgegenwirken würde eine parteiinterne Kompensation von Überhangmandaten zwischen den Landeslisten.³¹ Dieses Modell war 1996 und 2011 Gegenstand von Gesetzentwürfen³² der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Die parteiinterne Kompensation würde freilich zu einer Verzerrung des föderalen Proporz führen. Zwar ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, bei der Gesetzgebung zur Wahl des Bundestages den föderalen Proporz zu berücksichtigen.³³ Eine niedrigschwellige Verzerrung des regionalen Proporz erscheint auch als politisch vermittelbar.

Jedoch würde durch die aktuell weiterhin zu erwartende hohe Anzahl der Überhangmandate aufseiten der CDU dazu führen, dass Landesverbände mit nur wenigen oder gar keinen Direktmandaten stark unterrepräsentiert wären, da nur wenige oder unter Umständen gar keine Listenmandate zu vergeben wären. Auch wäre eine Sitzzahlerhöhung weiter nicht ausgeschlossen und aufgrund der nur in Bayern antretenden CSU – bei Verharren des Zweitstimmenergebnisses unter 50 Prozent – sogar wahrscheinlich. Eine Lösung stellt die absolute Mehrheitswahl dar,

²⁹ *Boehl*, Zu viele Abgeordnete im Bundestag?, ZRP 2017, S. 197 (198).

³⁰ BVerfGE 95, S.335 (394).

³¹ BVerfGE 95, S. 335 (400).

³² BT-Drucksache 13/5575 vom 24.09.1996; BT-Drucksache 17/4694 vom 09.02.2011.

³³ BVerfGE 6, S. 84 (99).

welche die Zahl der Direktmandate der CDU/CSU und damit das Maß der Proporzverzerrung durch Kompensation auf ein verträgliches Niveau senken würde³⁴.

c. Die Wahlteilnahmepflicht

Einen verfassungsrechtlich nicht unumstrittenen Vorschlag stellt die mögliche Einführung einer Wahlteilnahmepflicht dar. *Michael Kaeding* arbeitet als gewichtiges Merkmal der unterschiedlich niedrigen Wahlbeteiligung Gründe der Sozialstruktur heraus, legt dar, dass daraus Auswirkungen auf die politische Agenda der Parteien resultieren und resümiert, dass eine Wahlteilnahmepflicht das einzige geeignete Mittel sei, der sozio-strukturell bedingt niedrigen Wahlbeteiligung entgegenzuwirken.³⁵ Über diesen politischen Gesichtspunkt hinaus ist darauf hinzuweisen, dass im geltenden Wahlrecht auch zusätzliche Mandate durch den Umstand entstehen, dass das Berechnungsverfahren ein negatives Stimmgewicht durch stark differierende Wahlbeteiligung vermeiden muss. Von einer Wahlteilnahmepflicht, die durch Einführung einer Stimmenthaltung wie in Frankreich verträglicher gestaltet werden könnte, wäre eine bundesweite Angleichung der Wahlbeteiligung zu erwarten; sie würde eine Vereinfachung des Berechnungsverfahrens ermöglichen und in der Folge eine Entlastung der Überhangproblematik mit sich bringen.

Die Wahlteilnahmepflicht ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht unproblematisch, da sie den Grundsatz der Freiheit der Wahl berührt. Je nach Auslegung dieses Grundsatzes wäre die Wahlteilnahmepflicht als verfassungskonform bzw. -widrig einzustufen. Kern dieser Fragestellung ist die Unterscheidung zwischen Wahlentscheidungsfreiheit und Wahlbeteiligungsfreiheit. *Kaeding* vertritt hierzu die Auffassung, dass die Einführung einer Wahlteilnahmepflicht in jedem Fall durch eine Verfassungsänderung möglich wäre.³⁶

d. Die direktmandatsorientierte Proporzanpassung

Friedrich Pukelsheim schlägt eine Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise auf 200 sowie ein vereinfachtes Berechnungsverfahren für die Sitzzuteilung vor.³⁷ Dieses würde den Berechnungsschritt zur Feststellung der Mindestsitzzahl nach geltendem Bundestagswahlrechts durch einen politisch zu bestimmenden Aufschlag von beispielsweise zehn Prozent auf die Gesamtzahl der Direktmandate ersetzen, danach würde wie gehabt mit der Berechnung fortgefahren werden.³⁸

Beispielrechnungen anhand aller bisherigen Bundestagswahlergebnisse zeigen, dass die Kombination von Wahlkreisreduzierung und angepasster Berechnung die Entstehung von

³⁴ Vgl. Abschnitt II. 1. c.

³⁵ Kaeding/Haußner/Pieper, Nichtwähler in Europa, Deutschland und Nordrhein-Westfalen, 2016, S.121.

³⁶ Kaeding/Haußner/Pieper, Nichtwähler in Europa, Deutschland und Nordrhein-Westfalen, 2016, S. 88; dies werde „von keiner Seite bestritten“ laut *Thiele*, ZRP 2017, Neugestaltung des Wahlrechts zur Wiederbelebung der Demokratie, S. (105) 106.

³⁷ *Pukelsheim*, 598 Sitze im Bundestag statt 709? 200 Wahlkreise statt 299! DVBl 2018, S. 153 (154).

³⁸ Ebd., S. 157.

Überhangmandaten effektiv minimiert.³⁹ Bei ausbleibender Wahlkreisreduzierung wäre die Hausgröße des Bundestags 2009 und 2017 jedoch sogar noch höher ausgefallen als nach geltendem Wahlrecht. Während eine Wahlkreisreduzierung allein bereits für sich stehend dem Problem der Überhangmandate Linderung verschaffen würde, da das „kritische“ Verhältnis zwischen Direktmandatsanteil und Zweitstimmenanteil verschoben wird, hätte das vorgeschlagene Berechnungsverfahren allein also eine eher ambivalente Wirkung.

Somit stellt sich die Frage, ob einer Reduzierung der Wahlkreiszahl, ohne die das Berechnungsverfahren ungeeignet wäre, Gründe entgegenstehen. Nach § 3 Abs. 1 S. 1 Zif. 5 BWahlG sollen bei der Festlegung der Grundsatz gelten, dass durch die Wahlkreisgrenzen „die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte [...] nach Möglichkeit eingehalten werden“. Die Möglichkeit der Abweichung von kommunalen Grenzen ist bereits in Gebrauch. Da der überwiegende Teil der Landkreise „kleiner“ ist als die durchschnittliche Wahlkreisgröße, wurden bei der Bildung der Wahlkreise einzelne Landkreise aufgeteilt und anderen Landkreisen zugeschlagen, um den weiteren Grundsätze zur Wahlkreiseinteilung nach § 3 Abs. 1 S. 1 BWahlG Rechnung zu tragen. Durch eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise würden sich die Wahlkreisgrenzen weiter von den Grenzen der Landkreise entfernen und das Gebiet, welches durch einen Kandidaten abzudecken wäre, größer werden.

Pukelsheim sieht diese Bürde der Mehrarbeit als vom einzelnen Abgeordneten zu leisten an⁴⁰. Es kann dagegen aber die Auffassung vertreten werden, dass die Bedeutung regionaler Vertretung überwiegt und dahingehend sogar schwere verfassungsrechtliche Bedenken angebracht sind⁴¹. Es sollten, sofern und soweit möglich, Anreize zur angemessenen Präsenz der Abgeordneten im Wahlkreis geschaffen werden, anstatt ebendiese zugunsten eines bestimmten mathematischen Verfahrens zu erschweren. Es scheint daher angebracht, zur Lösung der Überhangproblematik Alternativen zu diesem Vorschlag zu bevorzugen.

e. Die Präferenzstimme

Die Diskussion um die Einführung einer Ersatzstimme⁴² fokussiert sich im Wesentlichen auf ihren Gebrauch als milderes Mittel, um die Sperrwirkung der 5%-Klausel abzumildern und dem Wähler auch bei Nichteinzug der mit der (Haupt-)Zweitstimme gewählten Partei Einfluss auf das Fraktionsverhältnis zu ermöglichen⁴³. Dies ist jedoch verfassungsrechtlich nicht geboten.⁴⁴

³⁹ Ebd., S. 158.

⁴⁰ Ebd., S. 160.

⁴¹ Ipsen, Erneute Wahlrechtsreform geboten?, RuP 2017, S. 393 (395).

⁴² Vgl. auch Abschnitt II. 2. a. zur Hilfsstimme. Der Unterschied zwischen den verwendeten Begriffen ist ausschließlich terminologischer Art.

⁴³ Vgl. etwa Thiele, Neugestaltung des Wahlrechts zur Wiederbelebung der Demokratie, ZRP 2017, S. 105 (106).

⁴⁴ BVerfGE 146, S. 327 (327).

Die Eventualstimme lässt sich allerdings auch auf die Erststimme anwenden und böte auf diese Weise eine Alternative zur Durchführung einer Stichwahl. Um zu einem sinnvollen Modus der absoluten Mehrheitswahl in einem Wahlgang zu kommen, müsste die Eventualstimme nicht bloß einmal verwendet werden dürften, vielmehr müsste dem Wähler das durchnummerieren der zur Wahl stehenden Kandidaten ermöglicht werden. Bei der Auszählung wären dann die Stimmen des jeweils schwächsten Kandidaten so lange auf die verbliebenen Kandidaten zu verteilen, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht hat.

Hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit dieses Modells im Sinne der Wahlrechtsgrundsätze ist kein Ansatz zur Beanstandung erkennbar. Es könnte allerdings eingewandt werden, dass es nicht der Anforderung der Verständlichkeit entspreche. Dem kann entgegengehalten werden, dass durch den Modus der Rangfolge im Gegenteil die Verständlichkeit des Zweistimmensystems des BWahlG gefördert würde. Aufseiten der Kandidaten bestünde aufgrund verbesserter Chancen auf das Direktmandat ein Anreiz, als Person um Wählerstimmen zu werben. Aufseiten der Wähler entstünde in der Folge ein erhöhtes Bewusstsein für die Bedeutung der Personenwahl.

Dagegen spielen sich im geltenden Bundestagswahlrecht überwiegend Wahlkreis-„Duelle“ zwischen CDU/CSU und SPD ab, bei denen entweder die Stimmverhältnisse zwischen den Parteien so deutlich sind, dass der Personenwahlkampf eine untergeordnete Rolle spielt, oder aber die beiden „großen“ Kandidaten eine Sogwirkung auf die Erststimmen der Kandidaten der kleineren Parteien ausüben. Ausnahmen bilden lediglich die Wahlkreise Berlins mit Direktmandaten der Grünen und Linken sowie bei der jüngsten Bundestagswahl 4 sächsische Wahlkreise, wovon 3 Direktmandate von Kandidaten der AfD errungen wurden. Bei Letzteren ist jedoch anhand der Erst- und Zweitstimmenergebnisse von einem erheblichen Einfluss der Parteipräferenz der Wählerschaft auszugehen.

III. Ergebnis

Die Auseinandersetzung mit verschiedenen Reformansätzen für das bundesdeutsche Wahlrecht hat gezeigt, dass die Aufgabe des Gesetzgebers, die Verfassungsmäßigkeit auf der einen Seite und die Funktionalität auf der anderen – verstanden sowohl in Bezug auf die Mitwirkung des Wahlvolkes am Wahlakt als auch auf die Folgeeffekte auf den parlamentarischen Betrieb – zu wahren eine anspruchsvolle ist. Insbesondere das dringend gebotene Erfordernis der Normklarheit und Verständlichkeit stellt ein enges legislatives Korsett für die Parlamentarier bei dem Versuch dar, ein drohendes weiteres Anwachsen der Sitzzahl des Bundestages durch Überhang und Ausgleich zu verhindern.

Die Anwendung dieser Kriterien auf die vorgestellten Modelle hat gezeigt, dass die Möglichkeit der Abschaffung des Mischsystems aus Verhältnis- und Mehrheitswahl zugunsten einer der beiden Entscheidungsmodi als politisch und teilweise rechtlich ausgeschlossen scheint. Selbiges gilt für den „Graben“ als eine Trennung der beiden Teilsysteme.

Ebenso wurde gezeigt, dass unter den gegebenen Voraussetzungen des geltenden Wahlrechts kein geeigneteres Berechnungsverfahren erkennbar ist, sondern vielmehr in der Sache Veränderungen am Wahlsystem vorgenommen werden müssen, welche effektiv zur Minimierung der Überhangproblematik beitragen. Es ist darüber hinaus deutlich geworden, dass eine Eliminierung dieser Problematik bei Beibehaltung des Mischsystems ausgeschlossen ist; und dass eine Lösung nur darin bestehen kann, durch Verknüpfung mehrerer Maßnahmen die mathematische Häufigkeit bzw. Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Überhang auf ein hinreichend niedriges Niveau zu senken.

Es wurde herausgearbeitet, dass die Streichung von („schwachen“) Direktmandaten ein effektives, aber als „ultima ratio“ zu betrachtendes und möglichst zu vermeidendes Mittel ist. Die parteiinterne Kompensation mittels der Landeslisten als Form der Streichung von Listenmandaten wurde als (milderer) Mittel zur Verringerung von Überhang dargestellt und mit der Einführung der absoluten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen verknüpft. Als Möglichkeit zur verkürzten Durchführung selbiger in einem Wahlgang wurde die Präferenzstimme vorgestellt. Als weitere Möglichkeit zur Verringerung der Mandatszahlerhöhung wurde die Einführung einer Wahlteilnahmepflicht identifiziert.

Schlussendlich wurden die Bundeslisten mit wahlkreisorientierter zweitstimmengewichteter Rangfolge als weitreichendste – wenn auch potentiell kontroverse – Möglichkeit zur Vermeidung von Überhangmandaten herausgearbeitet.

Leonie Fernholz: Die ambivalente Bedeutung Angolas für die DDR – Zwischen internationaler Solidarität und wirtschaftlicher Abhängigkeit in den Jahren 1976 und 1977

Der vorliegende Essay analysiert die facettenreiche Beziehung der DDR zu Angola in den Jahren 1976 und 1977. Entgegen einschlägiger Literatur der 1990er Jahre wird hier argumentiert, dass die Außenpolitik der DDR gerade in diesen zwei Jahren von ideologischen und wirtschaftlichen Interessen geleitet war. Die Veränderung dieser Interessen innerhalb dieser zwei Jahre lässt sich nicht durch politische Abhängigkeit von der Sowjetunion erklären, sondern gründet einerseits in der langen Phase der Hallsteindoktrin, in deren Folge für die DDR außenpolitische Legitimation das höchste Ziel war, andererseits in der veränderten wirtschaftlichen Lage ab 1977.

Die Autorin studiert im Internationale Beziehungen (HStR) und Geschichtswissenschaften (NStR) an der Universität Erfurt.

I. Einleitung

Über die Verhandlungen des sogenannten Kaffeeabkommens der DDR mit Angola wird im Protokoll des Politbüros des Zentralkomitees der SED vom 28.06.1977 folgendes vermerkt: „Diese Vereinbarungen müssen angesichts der ökonomischen Lage in Angola als ein großes Entgegenkommen der MPLA und der Regierung der VRA gegenüber der SED und der DDR gewertet werden“.¹ Dieser Satz drückt eine tiefe Dankbarkeit der Politbüromitglieder gegenüber der Regierung Agostinho Netos aus. Doch wie kam es dazu, dass Angola der DDR solche Zugeständnisse machte? Die Antwort liegt in den vielschichtigen Beziehungen der DDR zu Angola und deren facettenreichen Bedeutungen innerhalb des globalen Kalten Krieges.

Eine globalgeschichtliche Perspektive verlangt nach einer umfassenden Kontextualisierung, um Akteure, deren Handlungsspielräume, Perspektiven und Wechselwirkungen erkennen zu können. So werden die Antriebskräfte für Politik und Wirtschaft vermehrt vielschichtiger und einfache Kausalitäten infrage gestellt. Die Erforschung der Beziehungen der DDR zu den Ländern der Dritten Welt² konnte schon einige dieser Konzepte aufbrechen. So war die DDR mitnichten ausschließlich ein Satellit der Sowjetunion. Nach dem Ende der Hallsteindoktrin und politischer Anerkennung in der UNO trat die DDR spätestens seit 1973/74 als selbstbewusst außenpolitisch agierendes Land auf.³ Dieser Kampf um außenpolitische Legitimität, den die DDR seit ihrer

¹ Protokoll Nr. 26/77 des Politbüros des Zentralkomitees vom 28.06.1977, DY 30/J IV 2/2/1680, Anlage 4, S. 12, http://www.argus.bstu.bundesarchiv.de/dy30pbpr/mets/dy30pbpr_jlV2_2_1625/index.htm?target=midosaFraContent&backlink=/argus-bstu/dy30pbpr/index.htm-kid-c3448554-7c4d-4e83-bbad-39b9379f8bb7&sign=DY%2030/J%20IV%202/2/1625, abgerufen am 11.02.2019.

² Der Begriff Dritte Welt wird hier genutzt, um die gemeinten Länder im Lichte des damaligen Diskurses zu sehen. Er birgt einerseits emanzipatorische Elemente der Entkolonialisierung (siehe beispielsweise Frantz Fanon) und andererseits verweist er auf die Modernisierungstheorien der nördlichen Länder und deren Perspektive auf die Dritte Welt.

³ Vgl. Döring, „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, 1999, S. 22.

Gründung beschäftigte, wurde auch in den 1970er Jahren auf einer anderen Ebene fortgesetzt.⁴ Nun galt es, der Anerkennung Bedeutung zu geben und sich als Akteur in der internationalen Arena des Kalten Krieges hervorzutun. Dies stand dabei im Wechselspiel mit der innenpolitischen Legitimität: Nur ein erfolgreicher autokratischer Staat kann auf die Unterstützung der Bevölkerung zählen. Gleichzeitig spielte in allen politischen Aktivitäten die Ideologie mit. Ob nur zum Schein oder mit tatsächlichen Konsequenzen kann nur von Fall zu Fall entschieden werden. In Bezug auf die neuen unabhängigen Staaten Afrikas ist aber davon auszugehen, dass der antikapitalistische Weg des Sozialismus für viele der studierten Revolutionschefs nicht ausschließlich Mittel zum Zweck der Unterstützung durch den Ostblock war.⁵ Die Grenze zwischen ideologischen und macht- bzw. wirtschaftspolitischen Gründen für Zusammenarbeit und/oder Konfrontation im Kalten Krieg war fließend und nicht immer schlossen sich diese Antriebspunkte gegenseitig aus.⁶

Unter diesen Prämissen analysiert der vorliegende Essay beispielhaft die Beziehungen der DDR zu Angola und deren seit der Unabhängigkeit von Portugal politischen Führung; der MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola). Diese hatte sich in einem Bürgerkrieg vor der Unabhängigkeit im November 1975 mithilfe Kubas und der Sowjetunion gegen die von den USA unterstützten FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) und der mit Südafrika verbündeten UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) durchgesetzt. Auf dem Schwung der weltweiten Propaganda würdigte die DDR Presse diesem Etappensieg des Sozialismus viel Aufmerksamkeit.⁷ Verschiedene Abkommen vom 25. Juni 1976 legten den Grundstein für die materielle Hilfe der DDR für den Aufbau der marxistisch-leninistisch ausgerichteten Volksrepublik Angola.⁸ Eine Vertiefung der Beziehungen folgte nach der Reise des Politbüro-Mitglieds Werner

⁴ Schleicher, Afrika in der Außenpolitik der DDR, in: Van der Heyden/Schleicher, I./Schleicher, HG. (Hrsg.), Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und Neuem Denken, 1993, S. 10 (16).

⁵ Greiner/Müller/Walter (Hrsg.), Heiße Kriege im Kalten Krieg, 2006, S. 9.

⁶ Vgl. Gerlach, Das US-amerikanisch-sowjetische Getreidegeschäft 1972, in: Greiner/Müller/Weber (Hrsg.), Ökonomie im Kalten Krieg, 2010, S. 480 ff.

⁷ Siehe beispielhaft: Komplott gegen Freiheit Angolas, in: Neues Deutschland, 18. November 1975, S. 6, <http://zefys.staatsbibliothek-berlin.de/ddr-presse/ergebnisanzeige/?purl=SNP2532889X-19751118-0-6-0-0&highlight=Angola%7C1975%7C11> (abgerufen am 14.07.2019); USA planen Einsatz von Vietnamsoldnern in Angola, in: Neue Zeit, 28. November 1975 S. 2, <http://zefys.staatsbibliothek-berlin.de/ddr-presse/ergebnisanzeige/?purl=SNP2612273X-19751128-0-2-0-0&highlight=Angola%7C1975%7C11> (abgerufen am 14.07.2019); USA-Zeitung berichtet über Geheimarmee in Angola. Hunderte Agenten unterstützen FNLA und UNITA, in: Berliner Zeitung, 3. Januar 1976, S. 5, <http://zefys.staatsbibliothek-berlin.de/ddr-presse/ergebnisanzeige/?purl=SNP26120215-19760103-0-5-0-0&highlight=Angola%7C1976> (abgerufen am 14.07.2019). Zur internationalen Propaganda: Windrich, Der Kalte Krieg in Südafrika 1961-1989, in: Greiner/Müller/Walter (Hrsg.), Heiße Kriege im Kalten Krieg, 2006, S. 273 (276 ff.).

⁸ Siehe Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit. 25. Juni 1976, in: Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik 1976 24, 1980, S. 433 ff; Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit. 25. Juni 1976, in: Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik 1976 24, 1980, S. 437 ff; Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über den Luftverkehr. 25. Juni 1976, in: Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik 1976 24, 1980, S. 440 ff; Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheits- und Sozialwesens. 25. August 1976, S. 452 ff.

Lamberz' 1977, über die das Protokoll vom 28.06.1977 sowie dessen Anlagen Aufschluss geben.⁹

Zwar wurde über die weiteren Beziehungen der DDR zu der Dritten Welt schon eingehend geschrieben. Doch immer wieder stößt der Leser auf Ungenauigkeiten: Während Hans-Joachim Döring die Beziehungen ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten analysiert, geht Hans-Georg Schleicher auf das Wechselspiel ideologischer Dogmen, politischer und ökonomischer Interessen ein, basiert seine Erkenntnisse aber vor allem auf eigene Erfahrungen von seiner Zeit als Diplomat der DDR.¹⁰ Beide Autoren haben wichtige Beiträge dazu geleistet, die Außenpolitik der DDR besser verstehen zu können. Doch sind sie als Zeitzeugen gefangen in der Epoche, die sie wissenschaftlich erklären wollen.¹¹ Um der Diskussion über die wirtschaftlichen Beziehungen der DDR zu der Dritten Welt mehr Gehalt zu geben, fokussiert sich die vorliegende Arbeit auf die Beziehungen der DDR zu Angola in den Jahren 1976 und 1977. Gerade dieser Zeitraum, in dem die Anfänge der intensivierten Beziehungen der DDR zu Angola, Mosambik und Äthiopien liegen, wurde von der Literatur oft vernachlässigt.¹² Welche Schlüsse lassen sich aus der Betrachtung der Beziehungen der beiden Länder in diesem Anfangsstadium bezüglich deren Bedeutung für die DDR ziehen? Zur Beantwortung dieser Frage werden vornehmlich drei Protokolle des Politbüros analysiert. Im Gegensatz zu öffentlichen Dokumenten geben diese vertraulichen und im engsten Kreis der SED-Führungsrunde besprochenen Beschlüsse einen genaueren Einblick in die Interessenlage der DDR. Allerdings muss beachtet werden, dass Probleme nicht immer bis zum Generalsekretär bzw. Staatsratsvorsitzenden vordringen mussten: Es bestand durchaus die Möglichkeit Herausforderungen innerhalb der Ministerien zu regeln und Erich Honecker zu verschweigen. Dennoch eignen sich die Protokolle gut, um die Veränderung der Beziehungen der DDR zu Angola zu verstehen.

Im Folgenden wird zunächst anhand der Protokolle des Politbüros vom 8. Juni und dem 6. Juli 1976 der Anfang intensiver Beziehungen der beiden Länder beschrieben.¹³ Danach analysiert

⁹ Protokoll Nr. 26/77 des Politbüros. Vgl. siehe auch Mitteilung über den Besuch einer Partei- und Regierungsdelegation der Deutschen Demokratischen Republik unter der Leitung von Werner Lamberz, Mitglied des Politbüros und Sekretär des Zentralkomitees des SED in der Volksrepublik Angola. 20. Juni 1977, in: Dokumente zur Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik 1977 (25), 1982, S. 563 ff.

¹⁰ Döring, „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, 1999; vgl. Schleicher, Afrika in der Außenpolitik der DDR in: Van der Heyden/Schleicher, I./Schleicher, HG. (Hrsg.), Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und Neuem Denken, 1993; sowie ders., Zur Interessenlage der Afrikapolitik der DDR, in: Bock/Muth/Schwiesau, (Hrsg.): DDR-Außenpolitik im Rückspiegel. Diplomaten im Gespräch, 2004, S. 253 ff.

¹¹ Vgl. zur Kritik der geschichtswissenschaftlichen Literatur über die DDR in den 1990er Jahren siehe Weis, The Politics Machine: On the Concept of ‚Solidarity‘ in East German Support for SWAPO, in: Journal of Southern African Studies 37, 2011, S. 354.

¹² So geht beispielsweise Döring gar nicht auf das Jahr 1976 ein, sondern beginnt die Analyse mit der Kaffeekrise im Sommer 1977.

¹³ Protokoll Nr. 3/76 des Politbüros des Zentralkomitees vom 08.06.1976, DY 30/J IV 2/2/1621, http://www.argus.bstu.bundesarchiv.de/dy30pbpr/mets/dy30pbpr_jIV2_2_1621/index.htm?target=midosoFraContent&backlink=/argus-bstu/dy30pbpr/index.htm-kid-dfeda419-ebc7-4e2a-a11f-543523b3249f&sign=DY%2030/J%20IV%202/2/1621#114, abgerufen am 12.07.2019; Protokoll Nr. 7/76 des Politbüros des Zentralkomitees vom 06.07.1976, DY 30/J IV 2/2/1625, http://www.argus.bstu.bundesarchiv.de/dy30pbpr/mets/dy30pbpr_jIV2_2_1625/index.htm?target=midosoFraContent&backlink=/argus-bstu/dy30pbpr/index.htm-kid-c3448554-7c4d-4e83-bbad-39b9379f8bb7&sign=DY%2030/J%20IV%202/2/1625, abgerufen am 11.07.2019.

dieser Essay das Protokoll vom 28. Juni 1977 und was sich demnach im Laufe des Jahres geändert hatte.¹⁴ Abschließend werden die Erkenntnisse in eine globalgeschichtliche Perspektive des Kalten Kriegs eingeordnet.

II. Der Anfang intensivierter Beziehungen der DDR zu Angola im Jahr 1976

Das Jahr 1976 stand im Zeichen der Vertiefung der Beziehungen zwischen der DDR und Angola. Der junge afrikanische Staat musste politische Kontakte aufbauen, zum einen um seine Legitimität zu stärken, zum anderen aber auch, um den innerstaatlichen, sozialistisch ausgerichteten Aufbau in die Wege leiten zu können. Die DDR auf der anderen Seite nahm die Chance wahr, durch möglichst viele enge internationale Beziehungen an Agency zu gewinnen.¹⁵

Auf Einladung der MPLA schickte das Politbüro am 22. Juni 1976 eine vom Kandidaten des Politbüros Günter Kleiber geleitete Delegation nach Angola. Neben einem Treffen mit Präsident Agostinho Neto nutze Kleiber die Zeit bis zum Abflug am 26. Juni, um mit der angolanischen Delegation unter Leitung des Ministers für Planung und wirtschaftliche Koordinierung, Carlos Rocha, zu verhandeln. Dabei ging es um die zukünftige wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie um die gegenseitige Abstimmung der außenpolitischen Ziele.¹⁶ Aus der Einladung Angolas lässt sich schließen, dass die MPLA Interesse an der Zusammenarbeit mit der DDR hatte.¹⁷ Auch an dem Interesse der DDR tiefe Beziehungen zu Angola herzustellen, ist nicht zu zweifeln, da man mit Kleiber einen ranghohen Genossen schickte und ihn sogar mit einer persönlichen Einladung Honeckers an Staatschef Neto ausstattete.¹⁸ Tiefere Einblicke in die Beschlüsse der Verhandlungen gewährt das Protokoll des Politbüros vom 8. Juni 1976 in dem zum einen die Delegation zusammengestellt und zum anderen deren Verhandlungsgrundlage festgelegt wurde.¹⁹ Diese war durch vier bereits paraphierte Abkommen gegeben.²⁰ Der resultierende konkrete Maßnahmenplan zur Unterstützung Angolas vom 8. Juni wurde auf der Sitzung des Politbüros vom 6. Juli, auf der Kleiber Bericht erstattete, erweitert.

¹⁴ Protokoll Nr. 26/77 des Politbüros.

¹⁵ Der Begriff Agency bezeichnet die Möglichkeit eines Akteurs auf der globalen, transnationalen oder auch nationalen Ebene zu handeln.

¹⁶ Gemeinsames Kommuniqué über den offiziellen Besuch einer Partei- und Regierungsdelegation der Deutschen Demokratischen Republik in der Volksrepublik Angola. 25. Juni 1976, in: Dokumente zur Deutschen Außenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik 1976 24, 1980, S. 429.

¹⁷ Vgl. Döring, „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, 1999, S. 27.

¹⁸ Gemeinsames Kommuniqué über den offiziellen Besuch einer Partei- und Regierungsdelegation der Deutschen Demokratischen Republik in der Volksrepublik Angola, S. 429.

¹⁹ Protokoll Nr. 3/76, Anlage 12, S. 3.

²⁰ Siehe Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit; Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über kulturelle und wissenschaftliche Zusammenarbeit; Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über den Luftverkehr; Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Angola über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheits- und Sozialwesens.

In beiden Protokollen ist der Geist der internationalen Solidarität festgeschrieben und die Unterstützung der DDR für Angolas „Befreiungskampf“ betont.²¹ Darüber hinaus war die ausdrückliche Zielsetzung der Reise der Regierungsdelegation „die VR Angola noch stärker an die sozialistische Staatengemeinschaft heranzuziehen“ und die Verwirklichung des Programmes des XXV. Parteitag der KPdSU zu gewährleisten.²² Folgt man der Argumentation Schleichers, zeigt dies, dass die DDR zwar die wesentlichen außenpolitischen Ziele der UdSSR mittrug, durchaus aber eine eigene Agenda setzen konnte.²³ Dies ist schlüssig, wenn bedacht wird, dass die DDR bereits Anfang Juni vier Abkommen mit Angola paraphiert hatte und die UdSSR nur mit einem kurzen Vorsprung Ende Mai Abkommen zu freundschaftlichen Beziehungen mit Angola schloss.²⁴ Die Schnelligkeit mit der die DDR tiefe Beziehungen zu Angola aufbaute lässt sich nur durch eigene Interessen erklären.

Ein weiteres Ziel im Sinne der Solidarität war die Verstärkung der ökonomischen Beziehungen zum gegenseitigen Vorteil beider Länder.²⁵ Der Maßnahmenplan vom 8. Juni legt den Schwerpunkt auf die Entsendung von Spezialisten zum Aufbau der Wirtschaft in Angola. Bemerkenswert ist die Dringlichkeit, mit der, „[a]ufgrund der großen politischen Tragweite“ des Projektes, Experten entsandt werden sollen.²⁶ Im Protokoll vom 6. Juli wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die „getroffenen Festlegungen zur Entsendung qualifizierter Berater und Spezialisten kurzfristig realisiert werden“ müssen.²⁷ Eine beachtliche Aufgabe für eine Planwirtschaft, vor allem angesichts der Menge an Beratern und Spezialisten, die die DDR entsenden wollte. Hier ging es nicht um ökonomische Vorteile, sondern um eine ideologische Zielstellung, die sich die DDR gesetzt hatte. Da die meisten portugiesischen Spezialisten geflohen waren, war Angola sehr an den Expertensendungen der DDR gelegen.²⁸

Die Gegenseitigkeit der wirtschaftlichen Beziehungen geht im Protokoll vom 8. Juni (bis auf die Forderung von langfristigen Fischfangrechten der DDR in Punkt fünf) ziemlich unter. Erst in der Sitzung des Politbüros am 6. Juli spricht man in Punkt acht kommerzielle Zahlungen an und plant die volle Besetzung der Handelspolitischen Abteilung in Luanda. Auch wird erstmals die Lieferung

²¹ Protokoll Nr. 3/76, Anlage 12, S. 3 und Protokoll Nr. 7/76, S. 3; zum Konzept der Solidarität siehe Weis, *The Politics Machine: On the Concept of ‚Solidarity‘ in East German Support for SWAPO*, in: *Journal of Southern African Studies* 37, 2011.

²² Protokoll 3/76, Anlage 12, S. 3; Protokoll 7/76, Anlage 4, S. 1. Herausstechend war der XXV. Parteitag der KPdSU vor allem deshalb, weil die Unterstützung der Befreiungsbewegungen in der dritten Welt ausdrücklich betont wurde. Siehe hierzu: Borcke, Astrid: *Der XXV. Parteitag der KPdSU 1976. Verlauf und Bedeutung*, in: *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 24 1976, S. 2, <https://www.osmikon.de/metaopac/singleHit.do?methodToCall=showHit&curPos=1&identifier=a4a895d&showFulltextFirstHit=true>; abgerufen am 12.07.2019.

²³ Schleicher, Afrika in der Außenpolitik der DDR, in: Van der Heyden/Schleicher, I./Schleicher, HG. (Hrsg.), *Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und Neuem Denken*, 1993, S. 10 (22).

²⁴ Zischg, *Die Politik der Sowjetunion gegenüber Angola und Mozambique*, 1990, S. 117.

²⁵ Protokoll 3/76, Anlage 12, S. 3.

²⁶ Protokoll 3/76, Anlage 12, Anlage 2. Zur Dringlichkeit siehe Punkt 1. Vgl. zur Notwendigkeit internationaler Kontakte zum Propagandazweck siehe Schleicher, Afrika in der Außenpolitik der DDR, in: Van der Heyden/Schleicher, I./Schleicher, HG. (Hrsg.), *Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und Neuem Denken*, 1993, S. 10 (25 f.).

²⁷ Protokoll 7/76, Anlage 4, S. 2.

²⁸ Protokoll 3/76, Anlage 12, Anlage 3. Vgl. auch Jahrbuch der Internationalen Politik und Wirtschaft 1979, S. 44.

von LKW des Typs IFA W50 erwähnt; der Anfang eines Absatzmarktes.²⁹ Sonstige Profiterwartungen seitens der DDR können höchstens dahingehend eine Rolle gespielt haben, dass man sich im ressourcenreichen Angola trotz kriegsbedingter Zerstörung einen wirtschaftlichen Aufschwung erhoffte.

Weniger als die Expertenentsendung ist in der Sitzung vom 6. Juli die humanitäre Hilfe und die Unterstützung des Bildungssektors Gesprächsthema. Anfang Juni hatte Angola der DDR eine Liste mit „Vorschlägen und Wünschen [...] zur Zusammenarbeit und Unterstützung“ zukommen lassen, deren Erfüllung die DDR mit den Beschlüssen vom 6. Juli vervollkommnete.³⁰ Allerdings schienen die Kapazitäten der DDR nur für etwa knapp die Hälfte des geforderten medizinischen Personals zu reichen (16-18 anstatt 40-50 medizinische Kader).³¹ Zudem sollte der Minister für Volksbildung nach Luanda reisen, um seine Erfahrungswerte aus der antifaschistischen Bildung der DDR im Zuge der Demokratisierung mit dem zuständigen Minister in Luanda zu teilen.³² Zwar bemühte man sich um Hilfe im humanitären und akademischen Gebiet, aber die schnelle und effektive Unterstützung beim Aufbau der Wirtschaft und der sozialistischen Verwaltung im kriegsverwüsteten Land stand an oberster Stelle.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Entscheidungen des Politbüros im Sommer 1976 vor allem dazu dienten, Angola Unterstützung in der Gestaltung der Planwirtschaft und generell zum Aufbau von Betrieben zu geben.³³ Der Faktor der internationalen Solidarität darf dabei nicht heruntergespielt werden. Die wirtschaftlichen Vorteile für die DDR waren zu dieser Zeit noch marginal, was jedoch nicht ausschließt, dass die DDR sich zukünftige Profite erhoffte. Die DDR handelte hierbei nicht nach direkter Weisung Moskaus, sondern hatte sich selbst Ziele gesteckt. Als sozialistischer „Musterschüler“ wollte das kleine Land an der Grenze zum westlichen Bündnisblock in seinen außenpolitischen Beziehungen glänzen.³⁴

III. Ausweitung der Beziehungen zum Vorteil der DDR: Die Veränderungen von 1977

Schon im April 1977 wurden durch eine Initiative des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) noch mehr DDR-Experten nach Angola entsandt.³⁵ Durch die hohe festgesetzte Zahl von 200 Facharbeitern und Spezialisten wurde sogleich empfohlen eine Brigade der Freundschaft zu

²⁹ Protokoll 3/76, Anlage 12, Anlage 3, S. 3 und 6.

³⁰ Protokoll 3/76, Anlage 12, Anlage 3 und Anmerkung in der Anlage 2, S. 4.

³¹ Protokoll 7/76, Anlage 4, S. 6.

³² Ebd., S. 5.

³³ Vgl. zur umfangreichen Hilfe der DDR: Schulz, Die zwei deutschen Staaten und das subsaharische Afrika, in: Greiner/Müller/Weber (Hrsg.): Ökonomie im Kalten Krieg, 2010, S. 163 (172).

³⁴ Vgl. Schleicher, Afrika in der Außenpolitik der DDR, in: Van der Heyden/Schleicher, I./Schleicher, HG. (Hrsg.), Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und Neuem Denken, 1993, S. 10 (25 f.); sowie Schulz, Die zwei deutschen Staaten und das subsaharische Afrika, in: Greiner / Müller / Weber (Hrsg.): Ökonomie im Kalten Krieg, 2010, S. 163 (166).

³⁵ Protokoll 17/77 des Politbüros des Zentralkomitees vom 26.04.1977, Anlage 4, DY 39/J IV 2/2/1669, http://www.argus.bstu.bundesarchiv.de/dy30pbpr/mets/dy30pbpr_jlv2_2_1669/index.htm?target=midosafraContent&backlink=/argus-bstu/dy30pbpr/index.htm-kid-138672e9-9f4e-4bd9-8073-c4c2f4ab9112&sign=DY%2030/J%20IV%202/2/1669, abgerufen am 13.07.2019.

entsenden.³⁶ Auffällig ist, dass schon in Punkt zwei vermerkt ist, dass mit Angola die Bezahlung der Experten zu verhandeln sei. Diese Veränderung, von freiwilliger und kostenloser Entsendung zu Entlohnung der Facharbeiter durch Angola, ist bemerkenswert und steht unter anderem im Zusammenhang mit der prekären wirtschaftlichen Lage der DDR und den Aktivitäten des RGW.³⁷

Die weitere Vertiefung der Beziehungen zu Angola wurden in der Sitzung des Politbüros am 28. Juni 1977 beschlossen. Dem Protokoll zufolge war diese Sitzung zentriert um die wirtschaftliche Lage der DDR: Gut die Hälfte der Beschlüsse stehen direkt oder indirekt in Bezug mit der Beschaffung von Devisen, dem Ausbau von wirtschaftlichen Beziehungen und der Versorgung der Bevölkerung.³⁸ So auch die Vereinbarungen mit Angola, die in der Anlage 8c näher beschrieben werden. Offenbar wurde die Partei- und Regierungsdelegation unter Leitung des diplomatischen Genies Werner Lamberz auf eine Reise nach Angola, Äthiopien, Sambia, Nigeria, Kongo und Jemen geschickt, um wirtschaftliche Verhandlungen zu führen, die der DDR aus ihrer wirtschaftlichen Krise helfen sollten.³⁹ Die Vereinbarungen mit Angola umfassen einerseits die Importe von jährlich 5000 Tonnen Rohkaffee bis 1982 und deren Bezahlung, den Export von DDR-Gütern wie LKW und Lebensmittel, sowie die Entsendung von Experten. Zudem war abseits der offiziellen Zahlungsvereinbarungen ein geheimes Abkommen über die Bezahlung der Kaffeimporte bis 1978 enthalten. Obwohl die angolansische Verhandlungsseite den Kaffee eigentlich nur zu marktüblichen Devisen verkaufen wollte, wurde sie durch Lamberz überzeugt, den Kaffeexport bis 1978 über den Bezug von DDR-Waren zu verrechnen. Diese wurden zum Teil sofort in Angola gebraucht, zum Großteil allerdings handelte es sich um Maschinen und Anlagen, die Angola zu diesem Zeitpunkt noch nicht bezahlen und verwerten konnte. Letztere wurden dann gegen Kredit zu höchstens 3 Prozent Zinsen angenommen, wobei jedoch keine Annahmeverpflichtung bestand.⁴⁰ Da die Kaffeexporte aber damit verrechnet wurden, kam die Vereinbarung einer Kreditgabe Angolas an die DDR gleich, die eine Verrechnung in harte Devisen für die nächsten zwei Jahre ausschloss. Unter dieser Vereinbarung, die so klar nicht in der Sondervereinbarung selbst, sondern in dem Bericht über die Verhandlungen steht, wurde vermerkt dass: „Beide Seiten [dazu überein kamen], diese Vereinbarung streng geheim zu halten, da ähnliche Vorschläge von anderen sozialistischen Ländern (Bulgarien, SFRJ, CSSR (sic!), Kuba) durch die angolansische Seite abgelehnt wurden.“⁴¹ Zu den Gründen warum Angola so handelte kann nur spekuliert werden, solange noch keine Auswertung der innerparteilichen Dokumente der MPLA stattgefunden hat. Es ist denkbar, dass Lamberz' diplomatisches Geschick eine Rolle gespielt hat, genauso wie die unermüdliche

³⁶ Ebd., S. 2.

³⁷ Zum Hintergrund der wirtschaftlichen Krise der DDR siehe Döring, „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, 1999, S. 21 ff.

³⁸ Protokoll 26/77, Reinschriftenprotokoll.

³⁹ Protokoll 26/77, Anlage 8c, Anlage 1, S. 1f. Vgl. Siehe auch Protokoll 26/77, Anlage 8. Zu Lamberz siehe Döring, „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, 1999, S. 61 ff.; Protokoll 26/77, Reinschriftenprotokoll, S. 5, Punkt 10.

⁴⁰ Protokoll 26/77, Anlage 8c, Anlage 1, S. 12.

⁴¹ Ebd., S. 3.

Unterstützung der DDR während und nach dem Unabhängigkeitskrieg.⁴² Möglich ist aber auch, dass Angola mehrere solche Vereinbarungen geschlossen hat und die sozialistischen Länder gegeneinander ausspielte.⁴³

Besser ist die Interessenlage der DDR aus dem Protokoll vom 28. Juni ableitbar. Man bemühte sich offenbar, die eigene Produktion durch die Abnahme von Fleischerzeugnissen und Maschinen durch Angola anzukurbeln und gleichzeitig die heimische Nachfrage nach Kaffee möglichst devisensparend zu decken. Zwar entsendete die DDR die von den angolanischen Verhandlungspartnern geforderten Experten und bot Studienplätze an. Doch die genannten Experten waren diejenigen des ohnehin durch den RGW geschlossenen Abkommens und die von Angola erbetenen günstigen Kredite waren nach Ansichten der DDR nur zu marktüblichen Zinsen möglich.⁴⁴ Die DDR stellte also bedingt durch die eigene wirtschaftliche Krise harte Forderungen an die MPLA.

Ein anderer Einfluss auf die geänderte Herangehensweise der DDR an die Beziehungen zu Angola könnte deren Beobachterstatus im RGW gewesen sein. Ziel dieser Organisation war es, die ökonomischen Interessen seiner Mitglieder zu vereinen, bzw. den Handel zwischen den sozialistischen Ländern zu vereinfachen. Dieses Ziel wurde selten erreicht. Vielmehr stellte der RGW ein informelles Netzwerk dar, das dazu diente, die Preise der Austauschwaren zu verhandeln.⁴⁵ Dabei spielten natürlich auch politisch motivierte Preise eine Rolle.⁴⁶ Dies führte zu einer Praxis des Wirtschaftens an den harten Devisen vorbei. Auch im Fall Angolas zeigt die Sondervereinbarung, dass diese Praxis salonfähig war. Am Anfang der Unabhängigkeit stellte der RGW für viele der jungen afrikanischen Länder eine Alternative zum Kapitalismus der Kolonialzeit dar.⁴⁷ Durch die Kandidatur Angolas in den RGW könnte die DDR das wirtschaftlich schwache Land als ebenbürtiger betrachtet haben als noch im Sommer 1976, als es primär auf die Hilfe weniger Länder angewiesen war. Es wurde nun nicht mehr nur geholfen, sondern der Maßstab, der z.B. an Bulgarien angelegt wurde, wurde nun vermehrt auch an Angola angelegt.

Betrachtet man die Protokolle des Politbüros vom Jahr 1977, so ist ersichtlich, dass die DDR notgedrungen einen härteren Kurs gegenüber Angola einschlug als noch 1976. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass neben den wirtschaftspolitischen Forderungen auf der Sitzung

⁴² Zur Unterstützung der DDR für Angola vor der Unabhängigkeit, als die UdSSR sich schon von der MPLA abgewandt hatte siehe *Schleicher*, Zur Interessenlage der Afrikapolitik der DDR, in: Bock/Muth/Schwiesau, (Hrsg.): DDR-Außenpolitik im Rückspiegel. Diplomaten im Gespräch, 2004, S. 253 (260).

⁴³ Vgl. zur Agency kleiner Länder im Kalten Krieg beispielsweise *Greiner*, Wirtschaft im Kalten Krieg. Bilanz und Ausblick, in: Ders./Müller/Weber (Hrsg.): Ökonomie im Kalten Krieg, 2010, S. 7 (24 f.).

⁴⁴ Protokoll 26/77, Anlage 8c, Anlage 1, S. 11. Zu den günstigen Krediten siehe ebd., S. 3. Die im Beschluss vereinbarten Zinsen zu 5 Prozent sind viel zu hoch im Vergleich zu den bei Entwicklungskrediten üblichen 2 Prozent: Protokoll 26/77, Anlage 8c, S. 2.

⁴⁵ *Dangerfield*, Sozialistische Ökonomische Integration, in: Greiner/Müller/Weber (Hrsg.): Ökonomie im Kalten Krieg, 2010, S. 348 (359).

⁴⁶ Siehe die Vorzugspreise für Kuba bei Döring, „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, 1999, S. 38.

⁴⁷ Ebd., S. 27.

vom 28. Juni auch lang und breit über die innen- und außenpolitischen Situation Angolas berichtet wurde und ein mehrstündiges Gespräch über ideologische Fragen gab.⁴⁸ Die Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb der internationalen Solidarität aber hebt vermehrt die Vorteile für die DDR hervor.

IV. Resümee: Vertiefung der Beziehungen durch wirtschaftliche und politische Interdependenz

Die Wirkungs- und Funktionsmechanismen waren in der Politik der DDR aufgrund der Vielschichtigkeit von Ideologie, Autorität und Realpolitik noch undurchsichtiger als es im Westen der Fall war. Dies trifft auch für die Beziehungen der DDR zu Angola zu, insbesondere auf die wirtschaftlichen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Erklärung sämtliche Nuancen der Interdependenz zwischen der DDR und Angola umfasst. Eine Analyse, die sich vollständig auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Akteure fokussiert greift zu kurz, wenn es um die hintergründigen machtpolitischen und ideologischen Motive geht. Im Jahr 1976 lag der Außenpolitik der SED noch die nach Anerkennung strebende Maxime der 1960er Jahre zugrunde. Die DDR wollte sich auf der internationalen Bühne als sozialistisches, erfolgreiches Land beweisen. Dies hing nur zum Teil mit der Außenpolitik der Sowjetunion zusammen. Zwar wollte man auch neue Handelspartner gewinnen, aber vor allem ging es bei dem Engagement der DDR in Angola 1976 um die ausstrahlende politische Symbolik.

Anders verhielt es sich im Jahr 1977. Hier greifen ökonomische Analysen sehr viel besser, um die Beweggründe für das Abkommen zu erklären, das von Lamberz auf Weisung des Politbüros ausgehandelt wurde. Ob der wirtschaftliche Austausch allein aufgrund des Bestrebens der SED so rasch wuchs ist fragwürdig. Schließlich war Angola noch 1976 vorrangig mit dem Aufbau der Wirtschaft und dem Reparieren der Kriegsschäden beschäftigt. Dass sich der Außenhandelsumsatz mit der DDR in diesem Jahr auf null belief ist also ersichtlich.⁴⁹ Allerdings dürfte die Reise der Delegation um Lamberz dazu beigetragen haben, dass die DDR stark von Angola profitierte. Anzumerken ist jedoch, dass es unwahrscheinlich ist, dass Angola nicht profitierte. Die zahlreichen Experten dürften im Aufbau des Staatsapparates und der wirtschaftlichen Anlagen bitter nötig gewesen sein. Die MPLA brauchte sie, um wirtschaftliches Wachstum zu ermöglichen und ihrer Macht eine Legitimationsgrundlage nach innen und außen zu geben. Um die Bedeutung der DDR für Angola eingehender zu erklären bedarf es allerdings noch zahlreicher Recherchen in den Archiven vor Ort in Luanda.

Die Bedeutung Angolas für die DDR hingegen kann in den Jahren 1976 und 1977 als groß beschrieben werden. Gerade die Veränderung der Rolle politischer und ökonomischer Facetten,

⁴⁸ Protokoll 26/77, Anlage 8c, Anlage 1, S. 4-10 und 13 f.

⁴⁹ Van der Heyden/Schleicher, I./Schleicher, HG. (Hrsg.), Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und Neuem Denken, 1993, S. 260.

von der Abhängigkeit innen- und außenpolitischer Legitimation hin zur wirtschaftlichen Dependenz, macht diese zwei Jahre zu einer wichtigen Episode ostdeutscher Außenpolitik. Innerhalb des globalen Kalten Krieges zeigt dieser Zeitraum, dass die DDR zwar der politischen Richtung des Ostblocks folgte, aber eine eigene Gewichtung einbrachte. Dabei spielten Wirtschaftsinteressen und Machtpolitik genauso eine Rolle wie die Ideologie.

Lukas Kiehne: Die Thüringischen Kleinstaaten als „Grundrechtslabor“ des 19. Jahrhunderts

Bis zur Vereinigung von sieben deutschen Staaten zum Land Thüringen 1920 war das mitteldeutsche Gebiet politisch zersplittert – ein kurioses Überbleibsel der mittelalterlichen Kleinstaaterei. Im Vergleich zu bedeutenden Ländern wie Preußen, Bayern, Sachsen oder Hannover wirkt eine Beschäftigung mit der Rechtsgeschichte dieser winzigen thüringischen Staaten daher zunächst wie unnützer Lokalkolorit. Doch bei näherer Betrachtung offenbaren die politischen und geographischen Zwerge eine auch für größere rechtshistorische Betrachtungen interessante Vielfalt. Die das ganze 19. Jahrhundert durchziehende Debatte um politische und bürgerliche Freiheiten wird in ihnen auf höchst unterschiedliche Art und Weise gespiegelt. In unmittelbarer Nachbarschaft existierten liberale und erkonservative Länder, kam es zu umfangreichen Umwälzungen oder zaghaften Reformen, wechselten sich Freiheit und Unterdrückung in kurzen Zeiträumen ab. Die vorliegende Arbeit nimmt sich diesen Entwicklungen an und ergündet, inwiefern sich aus ihnen Muster und Regeln in der allgemeinen Grundrechtsgeschichte schließen lassen.

Der Autor studiert im Master Staatswissenschaften mit den Schwerpunkten Politik und Öffentliches Recht. Er ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift.

I. Einleitung: Thüringen im 19. Jahrhundert

Thüringen. Dieses Wort als Bezeichnung einer politischen, flächenstaatlichen, Entität war bis zum Ende des Ersten Weltkrieges nicht vorhanden. Allenfalls handelte es sich um eine geographische Beschreibung über das Gebiet zwischen den Städten Eisenach und Altenburg sowie dem Eichsfeld und Coburg, basierend auf dem 1247 als Staat untergegangenen Landgrafentum Thüringen. Auf diesem relativ kleinen Gebiet von ca. 16.000 Quadratkilometern existierten zu Beginn des 19. Jahrhunderts drei unterschiedliche Adelshäuser mit Regierungsansprüchen. Es handelte sich zum einen um das fürstliche Adelsgeschlecht der *Schwarzburger*, zum anderen um die ebenfalls gefürsteten Herrscher des Vogtlandes aus dem Hause *Reuß*. Das letzte Haus war das herzogliche *Wettin*, welches bis 1485 Sachsen und Thüringen regierte. In diesem Jahr kam es zur sogenannten *Leipziger Teilung* zwischen den beiden Brüdern Ernst und Albrecht von Sachsen, wobei die Linie des letzteren fortan auf dem Gebiet Thüringens regierte. Aufgrund des sächsischen Ursprungs der *Ernestiner* trugen ihre Länder aber weiterhin die Vorbezeichnung „Sachsen-“. 1809 regierten die drei genannten Häuser in 12 verschiedenen, größtenteils territorial zersplitterten, Staaten, 1919 hatte sich diese Zahl auf immerhin sieben verringert.

Diese territoriale Zersplitterung ist wissenschaftlich gesehen eine gute Grundlage zur Erforschung verschiedenster Themenfelder: Der politischen Heterogenität stehen relativ homogene, wirtschaftliche und kulturelle, Ausgangsbedingungen für die thüringischen Staaten gegenüber. Die auf kleinen Raum nebeneinander liegenden Gebiete können dadurch quasi „laborartig“ untersucht und verglichen werden. In dieser Arbeit soll es um die Frage der Grundrechtsentwicklungen im 19.

Jahrhundert gehen. Nach der Französischen Revolution 1789 sowie den Eroberungsfeldzügen Napoleon Bonapartes zwischen 1805 und 1816 war der Gedanke von verbindlich niedergelegten Rechten für jeden Bürger eines Staates auch nach Deutschland gekommen. Damit verbunden war auch der Wunsch nach einer Einschränkung absolutistischer Macht. Als Ursprung dieses Wunsches kann die Rheinbundzeit zwischen 1806 und 1813 gesehen werden, in der sich zahlreiche deutsche Staaten – unter Druck durch die napoleonischen Besatzer – zum ersten Mal eine Verfassung gaben. Nach dem Sieg über Napoleon konnte der Verfassungsgedanke sowohl in Gesamtdeutschland als auch in Thüringen nicht mehr verbannt werden: Bis 1848 kam es im Thüringer Raum zu drei regelrechten „Verfassungsschüben“, in denen sich die Kleinstaaten neue Verfassungen gaben.¹ Die Frage nach der Existenz einer Verfassung ist dabei in dieser Arbeit eng mit der Frage nach der Existenz von Grundrechten in einem Staat verknüpft: Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Grundrechte ohne die Einbettung in ein Dokument zur prinzipiellen Staatsordnung keine sichere Wirkung entfalten können. Erst wenn daher in den jeweiligen Verfassungen der Einzelstaaten keinerlei Aussagen über Grundrechte getroffen werden soll dann eine Untersuchung erfolgen, welche das Ziel hat, das „Ob“ ihrer Existenz im Staat außerhalb des Verfassungsrahmens zu klären. Zum Abschluss soll eine Deutung der Ergebnisse erfolgen, welche einen Rückschluss auf die Grundrechtsentwicklung des 19. Jahrhunderts allgemein geben kann. Ausgenommen von der Untersuchung sind dabei die preußischen Herrschaftsbereiche um Erfurt und den Großteil Nordthüringens herum. Grund dafür ist die Tatsache, dass Preußen aufgrund seiner territorialen Ausdehnung in dieser Zeit vollständig andere Ausgangsbedingungen zu den thüringischen Kleinstaaten aufweist und damit nicht als Vergleichsgröße dienen kann.

II. Die Verfassungen der ernestinischen Herzogtümer

1. Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach

Das 1815 zum Großherzogtum aufgestiegene Sachsen-Weimar-Eisenach (kurz auch Großherzogtum Sachsen) war in der Gesamtfläche der größte thüringische Staat im 19. Jahrhundert, aufgeteilt in die drei recht homogenen Gebiete um Eisenach, Weimar und Jena einige verstreute Exklaven. Die drei *Landschaften* waren nicht nur räumlich, sondern auch rechtlich voneinander getrennt: Der 1741 aus dem Fürstentum *Sachsen-Eisenach* und dem Herzogtum *Sachsen-Weimar* entstandene Staat hatte die Rechtsordnungen in den jeweiligen Gebieten unverändert gelassen. Dies änderte sich 1809 mit der ersten Verfassung im Thüringer Raum, der *Constitution der vereinigten Landschaft der Herzoglich Weimar- und Eisenachschen Lande, mit Einschluß der Jenaischen Landesportion, jedoch mit Ausschluß des Amtes Ilmenau*. Sachsen-Weimar-Eisenach wurde damit zu einer Realunion vereint. Zwar klärte diese „altständische“ Verfassung nur Fragen der Staatsorganisation, insbesondere den Status der Landschaften und der quasi-

¹ Kotulla, Thüringische Verfassungsurkunden – Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute, 2015, S. 5.

parlamentarischen *Landschaftlichen Deputation*; Allerdings sind zwei Punkte bezüglich des Grundrechtsgedankens anzumerken: Zum einen gab § 22 der Verfassung allen Ständen ein Beschwerde- und Petitionsrecht vor der Landschaftlichen Deputation. Zum anderen erließ Herzog *Carl August* die *Constitution* unter Rücksprache mit Abgesandten der Landschaften, oktroyierte diese also nicht nach absolutistischem Dünkel, sondern gewährte ein Mitspracherecht.²

Ihre konsequente Weiterentwicklung erfuhr die Verfassung dann wenige Jahre später: Artikel 13 der *Bundesakte des Deutschen Bundes* sah eine Verfassung für alle Bundesmitglieder vor, doch nur wenige Staaten nahmen diese Verpflichtung ernst – darunter das während des Wiener Kongresses zum Großherzogtum erhobene Sachsen-Weimar-Eisenach. Beauftragt von *Carl August* entwickelte Staatsminister *Ernst August Freiherr von Gersdorff* eine neue Verfassung, wobei er als Anhänger *Immanuel Kants* dessen Liberalitätsvorstellungen einzuarbeiten versuchte.³ Dazu zählte auch ein Grundrechtekatalog, welcher „*Menschenrechte auf persönliche Freiheit, Sicherheit, Eigentum, auf gleichen Zugang zu den Staatsämtern, auf Freiheit des Glaubensbekenntnisses und der Presse und auf Schutz gegen willkürliche Verhaftung*“⁴ gewährleisten sollte. Dies ging dem Großherzog und seiner Regierung jedoch zu weit.⁵ Das *Grundgesetz über die landständische Verfassung* von 1816 erkannte zwar nun unter anderem auch die Bauern als im Landtag vertretenen Stand an und gewährleistete die freie Wahl der Abgeordneten; ein umfangreicher Grundrechtekatalog fehlt aber. Lediglich in den Schlussbestimmungen des § 129 werden zwei Normen mit Grundrechtscharakter garantiert: „*Das Recht auf eine [...] unpartheiische Rechtspflege und das Recht auf Freiheit der Presse*“.⁶ Nach der gescheiterten Revolution von 1848 und dem Beginn der reaktionären Phase in Deutschland sollten auch diese Normen nicht mehr in der Verfassung zu finden zu sein: Das *Revidierte Grundgesetz* von 1850 erhielt die relativ fortschrittliche Stellung des Landtages gegenüber dem Großherzog, doch Grundrechte besaßen in Sachsen-Weimar-Eisenach bis zum Ende der Monarchie 1918 keinen Verfassungsrang mehr.

Immerhin vermerkt aber das Landtagsprotokoll vom 10. Mai 1867 die Rede des Landtagspräsidenten *Hugo Friedrich Fries*, welcher für die Verfassung des sich in der Gründung befindenden Norddeutschen Bund fordert, „*dass in die Verfassung [...] eine Feststellung derjenigen Befugnisse aufgenommen werde, welche kein Bundesstaat in Bezug auf persönliche oder staatsbürgerliche Rechte den Bundesangehörigen vorenthalten darf*“.⁶ Eine Konkretisierung besagter Rechte nimmt *Fries* jedoch nicht vor. Auf einfachgesetzlichem Wege konnten aber in dieser Zeit einige Grundrechtserfolge erzielt werden: So gewährleistete die *Gewerbeordnung* von 1862 de facto Berufsfreiheit. Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Reuß jüngere Linie und

² Ebd., S. 43.

³ Müller, Ernst August Freiherr von Gersdorff und der frühe Konstitutionalismus im Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach, in: John (Hrsg.), Kleinstaaten und Kultur in Thüringen vom 16. bis 20. Jahrhundert, 1994, S. 407 (408 ff.).

⁴ Hartung, Das Großherzogtum Sachsen unter der Regierung Carl Augusts 1775-1828, 1923, S. 294.

⁵ Ebd., S. 295.

⁶ Landtag des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach, Protokoll der 4. Sitzung am 10. Mai 1867, S. 13.

Schwarzburg-Sondershausen übernahmen die darin getroffenen Regelungen in den folgenden Jahren nahezu wortgleich. Ebenso gewährleistete das Großherzogtum neben Sachsen-Meiningen ab Ende der 1860er-Jahre vollständige Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit⁷ - ein Umstand, der es unter anderem der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei erlaubte, hier ihren Gründungsparteitag abzuhalten.⁸

2. Herzogtum Sachsen-Altenburg

Das Herzogtum Sachsen-Altenburg war 1826 aus dem Vorgängerstaat Sachsen-Gotha-Altenburg entstanden und bestand aus zwei durch das Fürstentum Reuß jüngere Linie getrennten Gebieten: Dem Ostkreis mit der Hauptstadt Altenburg und dem Westkreis mit der Stadt Eisenberg als Zentrum. Im Zuge der Julirevolution in Frankreich 1830 kam es in ganz Europa zu Aufständen der liberal-konstitutionellen Bewegung; davon betroffen war auch das Herzogtum. Aufgrund der Unruhen erließ Herzog Friedrich 1831 nach Beratungen mit den Ständevertretern das *Grundgesetz für das Herzogthum Sachsen-Altenburg*, welches sich wiederum eng an der *Verfassungsurkunde* des benachbarten Königreichs Sachsen anlehnte; Grund dafür dürfte wohl der gemeinsame Urheber, Landschaftsdirektor Bernhard August von Lindenau sein.⁹ Allerdings ist im Vergleich zu Sachsen der Grundrechtekatalog des Herzogtums ein wenig umfangreicher: Neben dem Recht auf einen gesetzlichen Richter (§ 45), Schutz der persönlichen Freiheit (§§ 51 bis 53), dem Recht auf und Schutz des Eigentums (§ 54), Berufsfreiheit (§ 56), Zugang zu öffentlichen Ämtern (§ 61), Beschwerderecht (§ 65 f.) und einer zumindest eingeschränkten Pressefreiheit (§ 67) werden in Sachsen-Altenburg auch der freie Zugang zu Bildung (§ 62 f.) und ein Recht auf soziale Unterstützung (§ 68) gewährt; diese beiden Punkte fehlen in der königlich-sächsischen Verfassung. Das *Grundgesetz* wird bis 1918 immer wieder durch Gesetz geändert, insbesondere die Wahlordnung ist davon betroffen.¹⁰ Die Grundrechte überdauern die Zeit jedoch weitestgehend unbeschadet. Lediglich das Beschwerderecht nach § 65 erfährt 1912 durch Gesetz eine Einschränkung, allerdings handelt es sich hier nur um eine Zuständigkeitsverschiebung zugunsten des neu eingerichteten Oberverwaltungsgerichts für die thüringischen Staaten.¹¹ Das *Grundgesetz* Sachsen-Altenburgs bleibt in seinem Grundrechtskatalog damit ein Relikt des Vormärz, wenn auch besagter Katalog zu der bis dato noch herrschenden Feudalordnung einen gewaltigen Sprung darstellt.

⁷ Jonscher, Thüringische Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert – Ein Abriss, in: Thüringer Landtag (Hrsg.), Schriften zur Geschichte des Parlamentarismus in Thüringen, Heft 3: Thüringische Verfassungsgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert, 1993, S. 7 (36).

⁸ Vgl. Brunner: Geschichte der Stadt Eisenach, 2004, S. 82 f.

⁹ Jonscher, Thüringische Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert – Ein Abriss (o. Fn. 7), S. 19.

¹⁰ Kotulla, Thüringische Verfassungsurkunden – Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute, 2015, S. 39 ff.

¹¹ § 7 des Gesetzes, betreffend die Ausführung des Staatsvertrages vom 15. Dezember 1910 über die Einführung eines gemeinschaftlichen obersten Verwaltungsgerichtes.

3. Herzogtum Sachsen-Coburg und Gotha

Das Herzogtum Sachsen-Coburg und Gotha war ein zunächst nur durch Personalunion zusammengehaltener Staat, welcher 1826 aus Teilen des Territoriums der Herzogtümer Sachsen-Coburg-Saalfeld und Sachsen-Altenburg-Gotha gebildet wurde. Sachsen-Coburg-Saalfeld hatte bereits 1821 eine moderne Verfassung erhalten, welche einen gut 20 Jahre währenden Kampf um die Sanierung von Verwaltung und Finanzen zum Abschluss brachte.¹² Dabei besaß das Gesetz, *die ständische Verfassung des Herzogthums Coburg-Saalfeld betreffend* einen weitestgehend an der Verfassung des Kurfürstentums Hessen (auch Hessen-Kassel) orientierten Grundrechtekatalog,¹³ welcher Gleichheit vor dem Gesetz (§ 10), Glaubens- und Gewissensfreiheit (§§ 12 bis 14, allerdings mit Bevorzugung der christlichen Konfessionen), das Recht auf persönliche Freiheit und Eigentum (§ 15), das Recht auf einen gesetzlichen Richter (§ 21 f.) und Berufsfreiheit (§ 24) garantierte.

Diese Verfassung galt im Coburger Landesteil nach der Vereinigung 1826 fort, während der Gothaer Landesteil erst 1849 eine eigene Verfassung erhielt. Das *Staatsgrundgesetz für das Herzogthum Gotha* zitierte aber in seinem § 68 lediglich die in der Paulskirchenverfassung niedergelegten Grundrechte als zu ihm gehörigen Bestandteil. 1852 wurden die beiden Länder zu einer Realunion vereinigt¹⁴ und erhielten mit dem *Staatsgrundgesetz für die Herzogthümer Coburg und Gotha* eine neue Verfassung. Dessen Grundrechtskatalog entsprach im Inhalt größtenteils der Coburger Verfassung von 1821, allerdings im Wortlaut der Paulskirchenverfassung von 1849¹⁵ – inmitten der Phase der Reaktion ein bemerkenswerter Umstand. Ergänzt wurden die bereits in Coburg gewährleisteten Grundrechte um die Gleichstellung der Konfessionen (§§ 33 bis 36), das Recht auf Schulbildung für Kinder und Jugendliche (§ 39), Versammlungsfreiheit (§ 44) und Vereinigungsfreiheit (§ 46). Besonders erwähnenswert ist die Gewährleistung vollständiger Presse- und Meinungsfreiheit in § 43, „*unbeschadet von Repressivgesetzen gegen den Mißbrauch dieses Rechts*“, was einen recht eindeutigen Seitenhieb auf die Beschlüsse des wiedererrichteten Deutschen Bundes darstellt, besonders den *Bundesbeschluß über Maßregeln zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Deutschen Bund* von 1851. Interessanterweise war Sachsen-Coburg und Gotha das einzige Land im Bund, dass trotz dieser außerordentlich liberalen Verfassung die Überprüfung durch den *Reaktionsausschuss* des Bundes überstand.¹⁶ Die Grundrechte galten bis 1918 ohne Änderung weiter.

¹² Kotulla, *Thüringische Verfassungsurkunden – Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute*, 2015 S. 27.

¹³ Bohley, *Die Entwicklung der Verfassungsfrage in Sachsen-Coburg-Saalfeld von 1800 bis 1821*, 1933, S. 177 f.

¹⁴ Zumindest auf dem Papier: Die politische Verschmelzung gelang nicht. Vgl. John/Jonscher/Mestrup et. al. (Hrsg.): *Geschichte in Daten – Thüringen*, 2003, S. 163.

¹⁵ Jonscher, *Thüringische Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert – Ein Abriss* (o. Fn. 7), S. 34.

¹⁶ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band 3: Bismarck und das Reich, 1988, S. 136; sowie John/Jonscher/Mestrup et. al. (Hrsg.): *Geschichte in Daten – Thüringen*, 2003, S. 164.

4. Herzogtum Sachsen-Meiningen

Sachsen-Meiningen entstand 1826 aus den Gebieten der Länder Sachsen-Hildburghausen und Sachsen-Coburg-Meiningen. Beide Staaten hatten bereits 1818, beziehungsweise 1824 Verfassungen (ohne Grundrechtskataloge) erhalten, wobei in Sachsen-Coburg-Meiningen diese erst durch den Herzog *Bernhard II.* gegen den Widerstand der konservativen Stände oktroyiert werden musste.¹⁷ Die abschließende, politische und rechtliche, Verbindung der zwei Gebiete in Form des *Grundgesetzes für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogthums Sachsen-Meiningen* [sic.] von 1829 gewährleistete Berufsfreiheit und soziale Absicherung (beides Art. 8), Gleichberechtigung und Glaubensfreiheit für die – christlichen – Konfessionen, (Art. 12 und 29) und freien Zugang zu öffentlichen Ämtern unbeschadet der Standesrechte (Art. 15, S. 2). Trotz der überaus liberalen und fortschrittlichen Regierungen in Sachsen-Meiningen (insbesondere vom Nachfolger *Bernhards II., Georg II.*)¹⁸ änderte sich an diesem recht schmalen Grundrecht katalog bis 1919 nichts – abgesehen von der Gewährleistung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit über Einzelgesetze.¹⁹

III. Die Verfassungen der schwarzburgischen Fürstentümer

1. Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt

Noch geringer als in Sachsen-Meiningen fällt die Zahl der Grundrechte in den Verfassungen des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt von 1816 und 1854 aus; Beide Male sind sie nicht vorhanden, auch wenn § 3 des *Grundgesetzes für das Fürstenthum Schwarzburg-Rudolstadt* von 1854 besagt, dass „die den Staatsbürgern zustehenden Rechte und Befugnisse“ spezialgesetzlich bestimmt werden. Eine umfassende Gewährleistung von Grundrechten im heutigen Sinne lässt sich jedoch aus den Gesetzblättern des Fürstentums heraus nicht feststellen, so sind die 1894 erlassenen Bestimmungen zur Versammlung von Bürgern äußerst restriktiv.²⁰ Die 1848 von Fürst *Friedrich Günther* im Zuge der Märzrevolution erlassene Pressefreiheit²¹ fällt 1854 dem *Bundesbeschluss wegen Verhinderung des Mißbrauchs der Pressfreiheit* zum Opfer.²²

¹⁷ Kotulla, *Thüringische Verfassungsurkunden – Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute*, 2015, S. 22.

¹⁸ Vgl. *Schneider*, *Nachklassische Kultur und konservativ-humanistische Politik Georgs II. von Sachsen-Meiningen*, in: John (Hrsg.), *Kleinstaaten und Kultur in Thüringen vom 16. bis 20. Jahrhundert*, 1994, S. 471 (481 ff.).

¹⁹ Siehe Fn. 7.

²⁰ Vgl.: 2. Gesetz vom 5. Januar 1894, betreffend die Ausübung des Versammlungsrechts. Gesetzblatt des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt.

²¹ 3. Verordnung wegen Zugestehung unbedingter Preßfreiheit im Fürstenthume d. d. 17. März 1848. Gesetzblatt des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt.

²² 51. Ministerial-Bekanntmachung vom 28. Juli 1854, den Bundesbeschuß wegen Verhinderung des Mißbrauchs der Preßfreiheit betreffend. Gesetzblatt des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt.

2. Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen

Wesentlich beachtenswerter ist daher die Grundrechtsgeschichte im „Schwesternstaat“ Schwarzburg-Sondershausen, welcher ab 1909 über den Fürsten *Günther Victor* mit Schwarzburg-Rudolstadt in Personalunion verbunden war. Besagtes Fürstentum hatte ebenso wie Sachsen-Altenburg aufgrund der Julirevolution 1830 eine *Landständische Verfassungsurkunde* erhalten, welche allerdings sogar von Zeitgenossen aufgrund ihres rückschrittlichen Charakters (insbesondere die eingeschränkten Rechte des Landtages und der nicht vorhandenen Grundrechtekatalog fallen hier auf)²³ als „*wahres Curiosum*“²⁴ bezeichnet wurde. Aufgrund der überwiegenden Ablehnung der Verfassung in der Bevölkerung wurde diese von Fürst *Günther Friedrich Carl I.* 1831 wieder zurückgenommen, fortan herrschten wieder die alt-absolutistischen Zustände.²⁵

Dies konnte in der unruhigen Vormärzphase nicht lange gutgehen: 1835 zwang der Erbprinz *Günther Friedrich Carl II.* in der sogenannten *Ebelebener Revolution* seinen Vater zur Abdankung und beauftragte seine Regierung mit der Ausarbeitung einer modernen Verfassung, welche 1841 in Kraft trat.²⁶ Das *Landesgrundgesetz für das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen* besaß nun einen umfangreichen Grundrechtekatalog: Es gewährleistete Gleichheit vor dem Gesetz sowie Berufs- und Eigentumsfreiheit (alles § 41, Eigentumsfreiheit ergänzt um § 50), freien Zugang zu öffentlichen Ämtern für Christen (§ 42), Niederlassungsfreiheit (§ 49), ein Beschwerde- und Petitionsrecht (§ 51 f.), eingeschränkte Pressefreiheit unter Vorbehalt des Deutschen Bundes (§ 53), eingeschränkte Vereinigungsfreiheit (§ 93) sowie Religionsfreiheit (§§ 96 bis 100).²⁷

Diese Grundrechte wurden durch die Ereignisse der Märzrevolution in der nunmehr dritten Verfassung des Fürstentums im Jahr 1849 revolutionär ausgebaut: Das *Verfassungsgesetz* schaffte nicht nur alle Vorrechte des Adels (§ 10), sondern sogar die Todesstrafe (§ 12) ab! Weiterhin gewährleistete es neben den bisherigen Rechten nunmehr auch die Freiheit der Person (§ 11), die Unverletzlichkeit der Wohnung (§ 13), das Briefgeheimnis (§ 14 f.), unbeschränkte Presse- und Meinungsfreiheit (§ 16), vollständige Glaubens- und Gewissensfreiheit (§§ 17 bis 23), Freiheit der Wissenschaft (§ 25), kostenlose Bildung für alle Kinder auf den Volksschulen sowie für Arme auch auf allen anderen öffentlichen Unterrichtsanstalten (§ 28), Versammlungsfreiheit (§ 33) und Vereinigungsfreiheit (§ 34).

²³ *Jonscher*, Thüringische Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert – Ein Abriß (o. Fn. 7), S. 21.

²⁴ *Bülau*, Das Landesgrundgesetz für das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen und die teutschen Verfassungen überhaupt. in: *Bülau* (Hrsg), Neue Jahrbücher der Geschichte und Politik 1842, S. 1 (23).

²⁵ *Kotulla*, Thüringische Verfassungsurkunden – Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute, 2015, S. 51.

²⁶ *Ebd.*, 2015, S. 52.

²⁷ § 100 ist besonders beachtenswert, da er als einer der ersten Rechtsnormen mit Verfassungsrang in Deutschland explizit die Juden unter staatlichen Schutz stellt.

Im Zuge der Reaktionszeit wurden zahlreiche Rechte zunächst eingeschränkt oder gestrichen. Erstes eindeutiges Kennzeichen dafür war das *Gesetz, die Abänderung des Verfassungsgesetzes vom 12. Dezember 1849 betreffend*: Es schaffte Teile der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie die Wissenschaftsfreiheit wieder ab (§ 5 f.) und schränkte die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ein (§ 8 f.). Vollständig revidiert wurde das *Verfassungsgesetz* 1857 durch die vierte Verfassung von Schwarzburg-Sondershausen, dem neuen *Landesgrundgesetz*. Sowohl diese Verfassung als auch ihre erneuerte Version von 1912 enthielten keinerlei Grundrechte mehr.

IV. Die Verfassungen der reußischen Fürstentümer

1. Fürstentum Reuß ältere Linie

Zwei höchst unterschiedliche Fälle in der Thüringer Verfassungsgeschichte stellen die reußischen Zwergstaaten dar. Reuß ältere Linie (auch Reuß-Greiz) erhielt seine erste Verfassung 1809. Das *Landes-Grund-Gesetz* stellte aber ein noch in besonders altständischen Denkweisen verfasstes Dokument dar, dass mit der zeitgleich erlassenen Verfassung von Sachsen-Weimar-Eisenach rechtlich wenig gemein hat.²⁸ Diese grundrechtslose Verfassung überstand sämtliche Revolutionen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, auch wenn 1848 ein Versuch vonseiten des Landtages erfolgte, diese mit Grundrechten (unter anderem Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit sowie Glaubens- und Gewissensfreiheit) zu erneuern.²⁹ Der Erlass dieser Verfassung wurde von Fürst *Heinrich XX.* jedoch erfolgreich bis zum *Bundesreaktionsbeschluss* herausgezögert. So erhielt das Fürstentum erst 1867, nahezu zeitgleich mit dem (militärisch erzwungenen) Beitritt in den Norddeutschen Bund eine moderne Verfassungsurkunde. Der Grundrechtekatalog des *Gesetzes, die Verfassung des Fürstenthums Reuß ältere Linie betreffend* ist vergleichsweise schmal; immerhin gewährleistete er aber die Gleichheit vor dem Gesetz (§ 24), die Freiheit der Person (§ 25), das Recht auf den Ämterzugang unter Vorbehalt der christlichen Konfession (§ 26), ein Beschwerde- und Petitionsrecht (§ 27), das Briefgeheimnis (§ 28) und das Eigentumsrecht (§ 30). Reuß ältere Linie blieb aber bis zum Ende der Monarchie ein dediziert konservativ regierter Staat, in dem eine Grundrechtsentwicklung keinen Platz hatte.³⁰

2. Fürstentum Reuß jüngere Linie

Ganz anders hingegen entwickelte sich Reuß jüngere Linie. Das Land hatte sich während der Revolution 1848 aus vier kleineren reußischen Staaten um das Gebiet der Stadt Gera herum gebildet und 1849 mit dem *Staatsgrundgesetz* eine eigene Verfassung erhalten. Dieses zitiert in §§ 4 bis 56 nahezu wortgleich die Grundrechte der Paulskirchenverfassung. Interessanterweise

²⁸ Müller, Landständische Verfassung und Verfassungswirklichkeit im Fürstentum Reuß älterer Linie von 1809 bis 1867, in: Greiling/Rüster (Hrsg.), *Reuß älterer Linie im 19. Jahrhundert – Das widerspenstige Fürstentum?* 2013, S. 147 (150).

²⁹ Süßenguth, Staat ohne Revolution? Reuß-Greiz in den Jahren 1848/49, in: Greiling/Rüster (Hrsg.), *Reuß älterer Linie im 19. Jahrhundert – Das widerspenstige Fürstentum?* 2013, S. 111 (124).

³⁰ Vgl. Jonscher, *Kleine thüringische Geschichte – Vom Thüringer Reich bis 1945, 1995*, S. 191.

konnte daran die ab den 1850er-Jahren einsetzende Reaktionsära in Deutschland zunächst wenig ändern: Die 1852 revidierte Verfassung beschränkte in § 14 zwar die Pressefreiheit und in § 15 die Versammlungsfreiheit, zudem wird die Vereinigungsfreiheit gestrichen; allerdings gelten die anderen Rechte fort. Wesentlich schwerer wiegt eine Änderung von 1856: In § 19 des Gesetzes, die Aenderung einiger Theile des unter dem 14. April 1852 erlassenen Verfassungsgesetzes betr.³¹ wird der Genuss der Grundrechte („Staatsbürgerliche Rechte“) von der christlichen Konfession abhängig gemacht, schließt also insbesondere Juden aus – auch wenn § 20 desselben Gesetzes Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährt. Ansonsten galten dem Inhalt nach die Bestimmungen des Staatsgrundgesetzes bezüglich der Grundrechte bis 1919 im Fürstentum fort.

V. Fazit: Thüringen – das „Grundrechtslabor“?

„Unsere Kultur verdankt ihnen unsäglich viel, unser Staat nichts.“³² Diese Aussage des preußischen Historikers Heinrich von Treitschke über die thüringischen Länder und ihre Einwohner muss nach der vorangegangenen Aufstellung als nichtig betrachtet werden. Für die konstitutionelle Grundrechtsentwicklung stellte das kleinstaatlich geprägte Gebiet besonders in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts ein umfangreiches Feld für Experimente dar. So besaßen die ernestinischen Herzogtümer bereits im Vormärz in ihren Verfassungen Grundrechte, wobei sich deren Ausführlichkeit von Nebensätzen bis hin zu umfangreichen Katalogen erstreckte. Auffällig ist hier jedoch, dass die äußerst liberalen Staaten Sachsen-Weimar-Eisenach und Sachsen-Meiningen³³ Grundrechten in ihren Verfassungen kaum bis gar keinen Stellenwert einräumten. Anzunehmen ist hier, dass dafür in diesen Ländern der politische Druck und Bedarf fehlte, fanden doch aufgrund der eher freisinnig ausgerichteten Regierungen vermutlich weniger Eingriffe in grundrechtlich betroffene Bereiche statt. In Sachsen-Altenburg hingegen hatten bis 1831 noch besonders überkommene politische Verhältnisse geherrscht;³⁴ der umfangreiche Grundrechtskatalog des altenburgischen Grundgesetzes kann auch als Vergewisserung gesehen werden, besagte Verhältnisse in die Vergangenheit zu verbannen. In dieser Sichtweise sind die zahlreichen Grundrechte in Sachsen-Coburg-Gotha nur das ausgebaute Erbe des Grundrechtskataloges von Sachsen-Coburg-Saalfeld; dieser wurde mitsamt der Verfassung von 1821 ebenfalls zur Überwindung der problembehafteten altständischen Regierungsweise dem Herzog abgerungen.³⁵ Gleichfalls sind die wechselhafte Grundrechtsgeschichte von Schwarzburg-Sondershausen und die zaghaften Reformansätze in Reuß ältere Linie 1848 Zeichen des

³¹ Auch wenn dieses Gesetz dem Namen nach nur ein Änderungsgesetz ist, handelt es sich faktisch um eine eigenständige Verfassung.

³² Von Treitschke, Deutsche Geschichte des Neunzehnten Jahrhunderts, 2. Teil, 1882, S. 395.

³³ Zu dieser Bewertung siehe Schreyer, Verfassung und Landtag von Sachsen-Weimar-Eisenach im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des Landtages in der Präsidentschaftszeit von Hugo Fries (1865-1889), in: Thüringer Landtag (Hrsg.): Schriften zur Geschichte des Parlamentarismus in Thüringen, Band 6: Kleinstaatliche Politik im nationalen Horizont – Weimarer Parlamentarismus und Thüringer Parlamentarier im Übergang vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich, 2001, S. 9 (113); sowie Fn. 18.

³⁴ Kotulla, Thüringische Verfassungsurkunden – Vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute, 2015, S. 36.

³⁵ Vgl. Fn. 12.

(gescheiterten) Versuchs, die Landesherrlichkeit gegenüber den Bürgern mit Einschränkungen zu versehen. Sonderfall ist hier Reuß jüngere Linie, dessen Grundrechtskatalog (sowie seine späteren Einschränkungen), mehr als alle anderen, Produkt der gesamtdeutschen Geschehnisse in den Jahren 1848 und danach war.

In der Zusammenfassung lässt sich somit zunächst sagen, dass der entscheidende Faktor für die Entwicklung von Grundrechten der Kontrast zum Regierungsstil ist. Je stärker die Landesregierungen an überkommenen Regelungen verharren und Eingriffe gegenüber den Bürgern vornahmen, desto umfangreicher fielen in der Konsequenz die Grundrechtskataloge in den neuen Verfassungen aus, so diese sich denn gegenüber der Reaktion durchsetzen konnten. Diese kann aber lediglich bis Ende der 1860er-Jahre als geltend angesehen werden. Danach erlahmt in nahezu allen thüringischen Staaten die Grundrechtsentwicklung. Als Grund hierfür ist die Reichseinigung ab 1867 zu sehen, welche eine generelle Zentralisierung der Rechtsetzung bewirkte und dadurch auch Grundrechte (zumindest durch Einzelgesetze) nach und nach flächendeckend garantierte.³⁶ So ist auch zu erklären, warum es in den konservativ regierten Staaten Reuß ältere Linie sowie Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen zu keinen eigenstaatlichen Grundrechtsentwicklungen mehr kam. Diese Gesamtbeobachtungen decken sich durchaus bei einem Blick über den Tellerrand mit den Entwicklungen in anderen deutschen Ländern von 1809 bis 1919.³⁷ Die thüringischen Staaten verdienen demnach aber zumindest für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts den Titel als „Labor“ der deutschen Grundrechtsgeschichte – und beweisen, dass auch die Politik ihnen einiges verdankt.

³⁶ Vgl. Wittreck, Zur Bedeutung einzelstaatlicher Grundrechte für die deutsche Grundrechtsentwicklung – Vom Frühkonstitutionalismus bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland, in: Merten/Papier: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band 8: Landesgrundrechte in Deutschland, 2017, § 231 (Rn. 53).

³⁷ Ebd., Rn. 31 ff.

Katharina Teubel: Chancen und Risiken des New Public Managements

Die „deutsche Bürokratie“, über die sich immer wieder gerne und zum guten Teil auch berechtigt ausgelassen wird, gilt heutzutage zweifelsohne als überholt. Aber welche zukunftsfähige Lösung folgt auf das bereits von Max Weber beschriebene Bürokratiemodell? Die vorliegende Arbeit untersucht das New Public Management als Reformmodell für die Modernisierung der Verwaltung und geht der Frage nach, inwieweit dieses erfolgreich in der deutschen Verwaltung etabliert werden und bestehende Defizite beseitigen konnte. Dabei wird deutlich, dass viele der Reforminstrumente aufgrund der Nichtbeachtung der Standardinteressen der Hauptakteure ihre intendierte Wirkung nicht entfalten konnten. Nichtsdestotrotz gilt die neue Kundenorientierung der Verwaltung, aufgrund derer viele Prozesse beschleunigt und nutzerfreundlicher gestaltet wurden, als eines der wichtigsten Resultate des New Public Management.

Die Autorin studiert im Master Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam und ist wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung. Zuvor absolvierte sie ihren Bachelor in Staatswissenschaften an der Universität Erfurt.

I. Einleitung

Anfang der 80er Jahre entwickelte sich eine internationale, insbesondere in den OECD-Staaten geführte, Debatte um die Modernisierung der Verwaltungen. Auffassungen wie „Sparen für den Staat bedeutet, dass man die Steuergelder nur mit einer Hand zum Fenster hinauswirft.“¹ waren zu diesem Zeitpunkt keine Seltenheit. Es herrschte eine allgemeine und umfassende Kritik an dem damaligen Verwaltungsaufbau: er sei zu ineffizient und zu unflexibel.² In Deutschland fanden diese Überlegungen anfangs vor allem durch das Konzept „schlanker Staat“ Einzug. Nachdem damit verbundene Versuche den öffentlichen Sektor auf seine Kernaufgaben zurückzuführen aber weitgehend erfolglos blieben, erhielt die Debatte erst durch die Einführung des internationalen Reformmodells des New Public Managements (NPM) einen neuen Anstoß.³

In der vorliegenden Arbeit soll das Neue Steuerungsmodell (NSM) als wichtiger Einflussfaktor des gegenwärtigen und zukünftigen Verwaltungshandelns näher beleuchtet und so das im Seminar besprochene Thema „Wie arbeitet der Staat“ um dieses Konzept ergänzt werden. Für eine Klärung der Begrifflichkeiten sollen zunächst NPM und NSM erläutert werden. Anhand der Kritik am bisherigen Bürokratiemodell soll anschließend die Notwendigkeit des NPM als neuem Reformansatz herausgearbeitet und die Instrumente vorgestellt werden, durch die die neue Steuerung der Verwaltung gelingen soll. Dabei soll sich in den Ausführungen konkret auf die kommunale Verwaltungsebene bezogen werden. Erstens, weil das von der Kommunalen

¹ Nahr, zit. nach Burth: Zitate für Haushaltsreden, 2018.

² Sander, Das Neue Steuerungsmodell, 2010, S. 1.

³ Oschmiansky, Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung, 2010, S. 1.

Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) entworfene Neue Steuerungsmodell (NSM) als spezifisch deutsche Ausprägung des NPM gilt. Zweitens, weil bis heute die durch das NSM angeleitete Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene am weitesten fortgeschritten ist.⁴ Und schließlich, weil eine umfassende empirische Evaluation der Reformen bisher vorwiegend in den Kommunen erfolgt ist.⁵ Es soll anschließend eine Einschätzung des Erfolgs des Modells anhand von Forschungs- und Evaluationsberichten vorgenommen werden, sodass am Ende ein *Résumé* gezogen und die Frage „*New Public Management: Erfolgsgeschichte oder gescheitertes Konzept?*“ beantwortet werden kann.

II. Begriff des New Public Managements und des Neuen Steuerungsmodells

Das **New Public Management** lässt sich nicht konkret als ein eindeutiges Konzept definieren, sondern stellt vielmehr ein Bündel an Reformstrategien dar, die stark von einer betriebswirtschaftlichen Orientierung geprägt sind.⁶ Auch wenn es als internationales Modell keinen abgeschlossenen Katalog an Maßnahmen darstellt, finden einige Strategien regelmäßig Anwendung. Dazu zählen vor allem die Privatisierung und Deregulierung sowie Auslagerung und Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten, die Einführung von Wettbewerbselementen und die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementmethoden.⁷ Weiterhin soll durch konsequente Aufgabenkritik sowie Aufgaben- und Organisationsprivatisierung eine Rückführung des öffentlichen Sektors auf seine bereits erwähnten ‚Kernaufgaben‘ erfolgen.⁸ Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das NPM versucht, Methoden des Managements im öffentlichen Sektor anzuwenden, um so dessen Zielgerichtetheit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu optimieren.⁹

Eine „deutsche Variante“ erhielt das NPM 1993 durch das von der KGSt entworfene **Neue Steuerungsmodell**. Bereits 1991 erregte der damalige KGSt-Direktor Gerhard Banner große Aufmerksamkeit, als er die bisherige Verwaltung als „*bürokratischen Zentralismus*“ und „*System organisierter Unverantwortlichkeit*“¹⁰ kritisierte. Das von Banner als „alternatives Steuerungsmodell“ betitelte NSM sollte eine stärkere Ergebnisorientierung bewirken, für mehr Transparenz der Politik sorgen und generell die Verwaltungseffizienz steigern. Durch den KGSt-Bericht 5/1993 erhielt das NPM erstmals ein konkretes, an die Spezifika der deutschen Verwaltung angepasstes Konzept.¹¹ Im Folgenden sollen die Defizite der Verwaltung vor Einführung des NPM aufgezeigt und so die Notwendigkeit dieser neuen Art der Steuerung verdeutlicht werden. Dabei soll sich insbesondere

⁴ Pinkwart, *New Public Management in Deutschland*, 2000, in: Günther, A. (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung*, S. 43 (46).

⁵ Holtkamp, *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells*, *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2008, S. 423 (430).

⁶ Schröter/Wollmann, *New Public Management*, 2005, S. 63.

⁷ Ebd.

⁸ Pinkwart, *New Public Management in Deutschland*, 2000, in: Günther, A. (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung*, S. 43 S. (45).

⁹ Reiner mann, *New Public Management*, 2011, S. 263.

¹⁰ Mehde, *Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip*, 2000, S. 82.

¹¹ Sander, *Das Neue Steuerungsmodell*, 2010, S. 8.

auf den Bericht der KGSt gestützt werden, in dem eine erste Analyse typischer Funktionsmängel kommunaler Verwaltungen erfolgt ist.

III. Notwendigkeit des Neuen Steuerungsmodells

1. Handlungsbedarf durch die Haushaltskrise

Frühere Versuche der Verwaltungsmodernisierung hatten die Aufgabe, die Leistungserbringung für die Bürger billiger und besser zu machen. Beim NSM lag der Fokus 1993 vor allem auf dem ersten Punkt. Aus einer vergleichenden Analyse der vier „Vorreiterstaaten“ des NPM, den USA, Großbritannien, Neuseeland und den Niederlanden, geht hervor, dass in allen Ländern eine schlechte finanzielle Situation des Staates Anlass der Reformen war.¹² Auch in Deutschland ließ sich eine durch die Kosten der Wiedervereinigung und die Rezession¹³ verursachte finanziell deutlich angespannte Lage verzeichnen: zur Zeit der Veröffentlichung des Berichts der KGSt betrug das öffentliche Haushaltsdefizit in Deutschland 220 Mrd. DM, 40% der Kommunen konnten keinen ausgeglichenen Haushalt aufstellen.¹⁴ Deutschen Verwaltungen war es somit nicht länger möglich, mit einer Expansion des Verwaltungsapparats auf die gestiegenen gesellschaftlichen Leistungsanforderungen zu reagieren, wie es zuvor noch die Praxis war. Die Forderung, die aus dem Bericht der KGSt hervorgeht, heißt deshalb **Leistungssteigerung statt Größenwachstum**. Durch tiefgreifende Struktur- und Verhaltensänderungen sollten die drohende finanzielle Handlungsunfähigkeit der Kommunen abgewendet und ihr Verhältnis zum Bürger als Leistungsabnehmer grundlegend geändert werden: „Die Kommunalverwaltung muss sich von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen weiterentwickeln.“¹⁵

2. Steuerungsmängel des Bürokratiemodells

Finanzielle Aspekte waren jedoch nicht der Einzige Anlass für die Konstruktion des NSM, vielmehr wurde die Debatte um eine neue Art der kommunalen Steuerung auch in Hinsicht auf grundlegende Funktionsschwächen des bestehenden Systems geführt. Aus der Analyse der KGSt gehen demnach folgende „Steuerungslücken“ hervor:

Unter der Bezeichnung **Strategielücke** wird das Problem zusammengefasst, dass es in der Kommunalpolitik zumeist an einer Orientierung an mittelfristigen Entwicklungszielen fehlt. Es herrscht ein „kurzfristorientierter Politiktyp“¹⁶ vor, der meist teure, auf die Wählerwünsche ausgerichtete Einzelmaßnahmen, in den Vordergrund stellt. Um im Rahmen der internationalen

¹² Mehde, Neues Steuerungsmodell, 2000, S. 59.

¹³ KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 7.

¹⁴ Schneider, Zur aktuellen Finanzsituation der Städte und Gemeinden in den alten und neuen Ländern, 1996, S. 99, zit. nach Carrara, Verwaltungsmodernisierung durch Reengineering, 2002, S. 1.

¹⁵ KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 7 f.

¹⁶ Ebd., S. 9.

Standortkonkurrenz jedoch attraktiv für Unternehmen zu bleiben, muss das Verwaltungshandeln an einem realistischen Leitbild der kommunalen Entwicklung orientiert und die jährlichen Fachplanungen und Haushaltspläne daran ausgerichtet werden. Ausgeglichene Haushalte sind von essentieller Bedeutung, um zu verhindern, dass Zinslasten den Bewegungsspielraum der aktiven Kommunalpolitik absorbieren.¹⁷

Die **Managementlücke** ist gekennzeichnet durch verwaltungsinterne Verhaltensweisen, die sich während der Zeit der Verwaltungsexpansion herausgebildet haben und einer sparsamen Ressourcenverwendung entgegenstehen. Ein weit verbreitetes Phänomen ist die Steigerung des Budgets in den einzelnen Fachbereichen, auch ohne konkrete Notwendigkeit: nimmt die Arbeit in einem Bereich zu, werden keine Maßnahmen der Produktivitätsverbesserung oder Umschichtung ergriffen, sondern mehr Mittel angefragt – einerseits aus Unwillen¹⁸, andererseits, weil Fach- und Ressourcenverantwortung getrennt und die Fachbereichsleitung folglich nicht zu einer Umschichtung befugt ist.¹⁹ Folgen, die sich aus diesem Wirkungszusammenhang ableiten, sind vor allem fehlende Anreize zur Leistungsverbesserung, eine Überforderung des Haushalts, das Fehlen einer Gesamtverantwortung auf Fachbereichsebenen sowie ein mangelnde Übereinstimmung des Leistungsangebots mit der Nachfrage der Bürger.²⁰

Attraktivitätslücke: Schon 1993 zeichnet sich ab, dass die Verwaltung ihre Aufgaben zunehmend mit weniger, dafür allerdings höher qualifiziertem Personal verrichten wird- dafür muss es ihr allerdings gelingen, solches zu gewinnen und zu halten. Dem entgegen stehen die stark hierarchische Organisation und der geringe Gestaltungsraum der Verwaltung aufgrund fehlender Ressourcenverantwortung. Daraus folgt eine sogenannte „Politik der Unterforderung“²¹, die sie als Arbeitgeberin unattraktiv macht. Auf längere Sicht könnte dies die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gefährden.²²

Legitimitätslücke: Von Seiten der Bürger und der Medien aus wurde immer mehr Kritik an bürokratischer Inflexibilität und Selbstbezogenheit geübt. In Hinblick auf teurer werdende kommunale Leistungen verstärkte sich der Ruf nach einem angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnis und einer guten Qualität, zu der u.a. eine schnelle Leistungserbringung zählt. Die KGSt fordert deshalb mehr Leistungstransparenz durch eine „regelmäßige öffentliche Rechenschaftsablegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität der kommunalen

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Einsparungen verfallen am Jahresende, mehr Mittel dagegen führen regelmäßig zu besseren Karrierechancen: KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 9.

¹⁹ KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 9 f.

²⁰ Sander, Das Neue Steuerungsmodell, 2010, S. 11 f.

²¹ KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 12.

²² Ebd.

Dienstleistungen“²³, um die Legitimitätslücke zu schließen. Dadurch soll das Informationsbedürfnis der kritischen Bürger befriedigt und die Verwaltung zu besseren Leistungen angespornt werden.²⁴

Zentrale Probleme, die das NSM lösen soll und an deren Umsetzung oder Nicht-Umsetzung der Erfolg dieses Modells bemessen werden kann, wurden hiermit aufgezeigt. Für das Verständnis des NSM und seiner anschließend zu diskutierenden Umsetzungsschwierigkeiten ist es unerlässlich, anschließend näher auf die Instrumente einzugehen, die die KGSt in ihrem Bericht für die Verwaltungsmodernisierung einführt.

IV. Instrumente des Neuen Steuerungsmodells

In vielen Kommunen trat eine Instrumentalisierung der Politik bzw. eine Politisierung des Verwaltungsapparats auf, wodurch Einzeleingriffe durch die Politik und die Arbeitsbelastung für Kommunalpolitiker ständig stiegen.²⁵ Deshalb plädiert das NSM für eine klare **Verantwortungsabgrenzung** zwischen Politik und Verwaltung. Demnach soll es der Politik obliegen, eine Führungsstruktur festzulegen, Ziele zu setzen (Erteilung von Leistungsaufträgen) und die Erfüllung dieser zu kontrollieren, während die Verwaltung mit der Erfüllung der Aufträge betraut ist und die Politik fortlaufend über den Stand der Umsetzung informieren muss: die Politik ist für das „Was“, die Verwaltung für das „Wie“ zuständig.²⁶

Dabei soll die Verwaltung unter Anwendung des sogenannten **Kontraktmanagements** durch den Rat gesteuert werden. Kontrakte sind hier als verbindliche Zielabsprachen bzw. Vereinbarungen zu verstehen, die sowohl die Anzahl und Qualität der zu erstellenden Leistungen oder Produkte als auch das dafür festgelegte Budget sowie den Umfang und die Art der Berichterstattung über die Umsetzung enthalten müssen. Dieses Prinzip soll auch bei Absprachen zwischen Fachbereichen und beim Umgang der Kommune mit Dritten zur Anwendung kommen.²⁷

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die stärkere **Verantwortungsübertragung auf die Fachbereiche**. Diese sollen unter dem Gesichtspunkt des *Leistungsergebnisses* arbeiten, welches umfasst, dass die von ihnen zu erzeugenden Leistungen exakt definiert werden und dass das zu ihrer Erzeugung bewilligte Budget nicht überschritten werden darf. Es kann anders als bisher nicht vermehrt werden, unvorhergesehene Kostenabweichungen müssen innerhalb des Budgets aufgefangen werden.²⁸ Fach- und Ressourcenverantwortung werden so zusammengelegt (**Budgetierung**). Durch einen eigenen Etat und eindeutige Leistungserwartungen werden dabei größere Handlungsspielräume und Anreize für wirtschaftlicheres Verhalten geschaffen, gleichzeitig kommt

²³ Ebd.

²⁴ Ebd.

²⁵ Sander, Das Neue Steuerungsmodell, 2010, S. 14.

²⁶ KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 16 f.

²⁷ KGSt, Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, 1998, S. 10.

²⁸ KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 17.

es aber auch zu einer sowohl persönlichen (Mitarbeiter) als auch umfassenden (Fachbereich) **Ergebnisverantwortung**.²⁹

Eng daran geknüpft ist die **Outputsteuerung**. Bisher erfolgte die Steuerung hauptsächlich über die zentrale Zuteilung von Ressourcen durch den Rat (Input), dabei waren in den Haushaltsplänen zwar die genauen Mittelzuteilungen verzeichnet, nirgends aber exakt die zu erzeugenden Leistungen (Produkte), wodurch „die Verwaltung bei der Gestaltung zahlreicher Leistungen eine demokratisch kaum zu rechtfertigende Handlungsfreiheit“³⁰ erhielt. Der **neue Haushaltsplan** ist deshalb in Produkte³¹ gegliedert, deren Erstellungskosten und Produktinformationen (Menge & Qualität) sowie Zielgruppe und produktbezogene Einnahmen genau festgelegt sind. „So entstehen **Produktbudgets**, in denen die gewünschten Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit (Outputs) mit den dafür zu budgetierenden Ressourcen verkoppelt sind.“³²

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die für die Umsetzung des „Leitbilds öffentliches Dienstleistungsunternehmen“ unerlässliche stärkere Kundenorientierung. Die KGSt führt an, die Kommunalverwaltung müsse ihre „Produktionsprozesse mit dem Ziel direkter Abnehmerorientierung umgestalten“³³, was nur durch ein durchgängiges **Qualitätsmanagement** gewährleistet werden könne. Erwartungen von Bürgern und Wirtschaft an die Dienstleistungen der Kommune müssten deshalb regelmäßig unter Nutzung von z.B. Umfragen und Beschwerdeerfassung ermittelt werden.³⁴

Nicht zu vergessen sind schlussendlich die **interkommunalen Leistungsvergleiche**, die die neue Struktur „unter Strom setzen“³⁵ und einen Wettbewerb zwischen den Kommunalverwaltungen implementieren sollen, der sonst aufgrund des Monopolcharakters vieler kommunaler Leistungen nicht entstehen würde.³⁶

V. „Das Neue Steuerungsmodell ist gescheitert“?

Seit der Vorstellung des NSM 1993 sind mittlerweile 25 Jahre vergangen- genug Zeit, um die Umsetzung des Modells in den Kommunen zu evaluieren und Probleme, die es bei der Verwirklichung gibt, festzustellen. Im Folgenden soll ein Überblick über die häufigsten dieser Herausforderungen gegeben werden. Dabei soll sich insbesondere auf den Beitrag „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“ gestützt werden, in dem Lars Holtkamp (2008) eine Analyse und

²⁹ Sander, Das Neue Steuerungsmodell, 2010, S. 18.

³⁰ KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 20.

³¹ Definition Produkt siehe KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 20 f.; Sander, Das Neue Steuerungsmodell, 2010, S. 21.

³² KGSt, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, 1993, S. 21.

³³ Ebd., S. 22.

³⁴ Ebd.

³⁵ Ebd.

³⁶ Ebd.

Bewertung des Implementationsstands des NSM anhand eines Soll-Ist-Vergleichs vornimmt, für den er zahlreiche Evaluationsstudien hinzuzieht.³⁷

1. „Inhärenter theoretischer Widerspruch“ des Neuen Steuerungsmodells

Holtkamp stellt die zentrale These auf, im NSM lasse sich ein inhärenter theoretischer Widerspruch verzeichnen. Ausgang seiner Bewertung ist dabei eine Betrachtung des NSM aus der Perspektive der Rational Choice Theorie, da die Kritik der KGSt an den bisherigen Strukturen aus derselben Perspektive vorgenommen wurde. Einen zentralen Widerspruch sieht er darin, dass *„Zur Kritik der alten Entscheidungsstrukturen vom rücksichtslosen Nutzenmaximierer ausgegangen, während in der NSM-Phase dann von einem „positiven Menschenbild“ ausgegangen wird [...]“*.³⁸ Würde hingegen die Rational-Choice-Perspektive auch beim NSM konsequent angewendet werden, würden viele der Reformvorschläge „naiv“ wirken.³⁹ Die Ursache des Scheiterns sieht er deshalb nicht nur im Praxisversagen (bad implementation), sondern auch in einem Konzeptversagen (false theory) begründet⁴⁰, eine These, der sich viele Forscher wie etwa Kuhlmann⁴¹ und Brandel/Stöbe⁴² anschließen. Kern der Kritik ist hierbei, dass die Standardinteressen der Akteure bei der Konzeption des NSM nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Die KGSt habe *„der komplexen Verwaltungswirklichkeit ein umfassendes Reformkonzept [übergestülpt], „dem viele Aspekte der kommunalen Mikropolitik entgegenstehen.““*⁴³ Ihnen zufolge ist es deshalb falsch davon auszugehen, die zentralen Akteure würden sich gemäß dem NSM in ihre neu definierten Rollen einfügen und ihre Interessen hinter die Ziele der Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftlichkeit stellen.⁴⁴ Dieses Konzeptversagen ist aus ihrer Sicht u.a. an den im Folgenden erläuterten Umsetzungsdefiziten beteiligt.

2. Umsetzungsdefizite

a. Verantwortungsabgrenzung

Die Verwirklichung der Trennung von strategischer Zielsetzung durch die Politik und deren Umsetzung durch die Verwaltung ist den Evaluationsberichten zufolge nicht dauerhaft gelungen.

³⁷ Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423 (424).

³⁸ Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423 (428).

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423 (432).

⁴¹ Kuhlmann, Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?, Verwaltung und Management 3/2006, S. 149 (151).

⁴² Brandel/Stöbe: Das Neue Steuerungsmodell zwischen effizienter Verwaltung und bürgernaher Politik, 2007, S. 3.

⁴³ Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423 (432).

⁴⁴ Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423 (428).

Auch Kuhlmann spricht an dieser Stelle von einer Konzeptschwäche und einer „aus politikwissenschaftlicher Sicht eher naive[n] – Forderung [...] die von Seiten zahlreicher Reformprotagonisten inzwischen als unrealistisch angesehen wird“. ⁴⁵ Die Politik habe demnach i.d.R. keine konkreten Ziele formuliert, an denen die Outputsteuerung sich hätte ausrichten können. ⁴⁶ Es geht hervor, dass vor allem die Mehrheitsfraktionen aus Macht- und Wiederwahlinteresse an einer klaren Zielsetzung nicht interessiert sind, da diese immer auch mit einer öffentlichen Diskussion mangelnder Zielerreichung verbunden sind, was der Opposition Angriffsfläche bietet. Oppositionen auf der anderen Seite sind im Vorfeld von Wahlkämpfen oft nicht dazu bereit, an konsensualen Zielbildungsprozessen zu partizipieren. ⁴⁷ Es kommt außerdem weiterhin zu Detailinterventionen durch die Politik, da viele Kommunalpolitiker unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe vor allem darin und nicht in der Zieldiskussion ihre Kernaufgabe sehen. ⁴⁸ Bezüglich dessen herrscht auch eine Erwartungshaltung der Bürger, die die Politiker bei Nichteinhaltung bei der nächsten Wahl abstrafen können. ⁴⁹ In der Konzeption herrscht also eine einseitige Betonung des Effizienzziels unter Ausblendung des Parteienwettbewerbs, es sei eine „unrealistische Erwartung, dass die Politik sich in gewissem Maße selbst entmachten und auf Stimmenmaximierungsstrategien freiwillig verzichten würde.“ ⁵⁰

b. Dezentrale Budgetierung

Die Zusammenlegung der Fach- und Ressourcenverantwortung hat den Kommunalverwaltungen wie geplant mehr Handlungsspielraum ermöglicht- jedoch regte dieser in der Praxis oft nicht wie geplant zu wirtschaftlicherem Verhalten an, sondern die Fachverwaltungen nutzten ihn teilweise sogar zur Budgetexpansion: „die mit der Budgetierung gewährten Freiräume wurden eher dazu verwendet Mehrausgaben zu tätigen, die sonst nicht möglich gewesen wären.“ ⁵¹ Denn die Kämmerei ist bei der Haushaltsplanaufstellung weiterhin auf die Informationen der Fachbereiche angewiesen. Da diese jetzt Überschüsse auf das nächste Jahr übertragen konnten, kalkulierten sie Ausgaben bewusst hoch, bzw. Einnahmen bewusst niedrig ein oder schichteten, durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit ermöglicht, Mittel auf andere präferierte Aufgabenbereiche um. ⁵² Zudem wurden Fachbereiche, die tatsächlich Einsparungen vornahmen, in den folgenden Jahren durch Kürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“ ⁵³ besonders hart getroffen und in Folge für künftige Einsparungen demotiviert. Aufgrund dessen kam es in vielen Verwaltungen zu einer Re-

⁴⁵ Kuhlmann, Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?, Verwaltung und Management 3/2006, S. 149 (150).

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423 (433).

⁴⁸ Ebd., S. 423 (429).

⁴⁹ Ebd., S. 423 (434).

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Zit. nach Holtkamp, Kommunale Haushaltspolitik in NRW, 2000, S. 192.

⁵² Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008, S. 423 (434).

⁵³ Subventionen werden pauschal um einen festen Betrag oder Prozentsatz gekürzt.

Zentralisierung der Haushaltspolitik, Budgetüberschüsse wurden oft wieder von der Kämmerei zum Haushaltsausgleich genutzt.⁵⁴

c. Outputorientierte Steuerung

Die outputorientierte Steuerung verursachte in der Praxis hohe Transaktionskosten, konnte aber im Allgemeinen nicht die finanzielle und parlamentarische Kontrolle der mit mehr Handlungsspielraum ausgestatteten Fachverwaltungen gewährleisten.⁵⁵ Wie bereits angeführt wurden von der Politik oft keine konkreten Ziele vorgegeben, an denen sich die Zielerreichung der Produkte hätte messen lassen können. Auch wenn es zu einer konkreten Zielvorgabe gekommen wäre ist es fraglich, ob die Fachverwaltungen, die für die Erstellung der entsprechenden Berichte verantwortlich sind, „die Daten zur Beurteilung und Finanzierung ihrer Arbeit immer vollkommen ungeschönt weiterleiten“⁵⁶ würden. Vielmehr komme es oft dazu, dass die ausführenden Büros hinter dieser Fassade ihren eigenen Nutzen zu mehren versuchen (Einkommen, Macht, etc.).⁵⁷ Wie sich außerdem in der Praxis zeigt, wurden die durch das Berichtswesen erzeugten und zur Output-Steuerung vorgesehenen Informationen von der Politik aus Zeit- und Motivationsgründen oft wenig beachtet, es kam zur Entstehung sogenannter „Datenfriedhöfe“. Aus diesen Gründen wurden die produktorientierten Haushaltsbücher oft wieder abgeschafft.⁵⁸

d. Interkommunale Leistungsvergleiche

Die interkommunalen Leistungsvergleiche sind ebenfalls weitgehend erfolglos geblieben, da die Kommunen nur unter der Bedingung an dem Vergleich teilnahmen, dass die Verlierer nicht öffentlich bekannt gegeben würden. Ohne den Druck durch die Öffentlichkeit konnte kein Wettbewerb entstehen. Außerdem bestand das Problem der mangelnden Vergleichbarkeit der Kommunen, da jede einen eigenen Produktkatalog produzierte.⁵⁹

e. Kundenorientierung

Eine ausgesprochen positive Bilanz ist jedoch im Bereich der Kundenorientierung zu verzeichnen. Wie Studien beweisen, konnten die Bearbeitungszeiten von Verwaltungsvorgängen deutlich reduziert und die Servicequalität maßgeblich erhöht werden.⁶⁰ Mehr als die Hälfte der Kommunen berichtet von einer Verkürzung der Bearbeitungszeit, Baugenehmigungsverfahren z.B. konnten

⁵⁴ Holtkamp, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2008 S. 423 (429).

⁵⁵ Ebd., S. 423 (436).

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Ebd., S. 423 (436 f.).

⁵⁸ Ebd.

⁵⁹ Ebd.

⁶⁰ Ebd.

teilweise 75% schneller erledigt werden.⁶¹ Wichtige Instrumente, die in diesem Bereich eingeführt wurden, sind das aktive Beschwerdemanagement und die Bürgerämter. Das Beschwerdemanagement hat in der Praxis zu einer Entlastung der Ratsmitglieder von Detailinterventionen geführt, da die Bürger nun davon ausgehen können, dass ihre Anmerkungen ernsthaft geprüft und berücksichtigt werden und sich nun deshalb direkt an die Verwaltung richten.⁶² Die Bürgerberatung unterdessen konnte erfolgreich zur „modernen Dienstleistungszentrale“ umgebaut werden, auch aus Bürgerbefragungen ergibt sich ein hoher Grad genereller Zufriedenheit mit den kommunalen Leistungen.⁶³

VI. Fazit

Aus der bearbeiteten Literatur ist deutlich hervorgegangen, dass ein Reformbedarf der Verwaltung von wissenschaftlicher Seite aus flächendeckend bejaht wird- die unter 3. erläuterten Defizite des bisherigen Verwaltungsmodells begründen die Notwendigkeit eines neuen Steuerungskonzepts. Es wurde herausgearbeitet, dass vor allem das prekäre Haushaltsdefizit, die kurzfristige und kurzfristige Politik, die ineffiziente Ressourcenbewirtschaftung, die Unterforderung der Mitarbeiter und die mangelnde Bürgerorientierung Probleme sind, die über kurz oder lang behoben werden müssen, um das effiziente und finanzierbare Funktionieren der Verwaltung in Zukunft zu sichern. Gemessen an den angeführten Punkten muss für den Erfolg des Modells eine recht negative Bilanz gezogen werden. Wie aus den Ausführungen unter V. 2. hervorgeht, sind die Reformbemühungen in vielen Kommunen nach der anfänglichen Euphorie ins Stocken geraten oder es wurden eingeführte Instrumente wieder abgeschafft, *„Damit hat partiell eine Rückbesinnung auf das „Max Weber-Modell“ der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden.“*⁶⁴ Nach Lars Holtkamp und einer Vielzahl an führenden Verwaltungs- und Politikwissenschaftlern⁶⁵ ist das NSM vor allem aufgrund der unter V. 1. erläuterten Nichtbeachtung der Standardinteressen der Hauptakteure gescheitert. Vor allem das Scheitern der Verantwortungsabgrenzung scheint unter diesem Gesichtspunkt besonders nachvollziehbar. Durch die Ausführungen in Kapitel IV ist zudem deutlich geworden, dass viele der Instrumente unmittelbar zusammenhängen- durch das Scheitern der Verantwortungsabgrenzung kann somit auch das Scheitern des Kontraktmanagements und der Output-Steuerung ein Stück weit erklärt werden. Nichtsdestotrotz würde die Autorin der vorliegenden Arbeit nicht zu der Einschätzung kommen, dass das NSM ein komplett gescheitertes Konzept darstellt. In Kapitel V. 2. wurde bereits der Erfolg der neuen Kundenorientierung beschrieben. Auch wenn in der Fachliteratur oft betont wird, dass die dazu genutzten Instrumente, v.a. die Bürgerberatung und die Prozessoptimierung, auf traditionellen Reformansätzen beruhen

⁶¹ Kuhlmann, Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?, Verwaltung und Management 2006, S. 149.

⁶² Brandel/Stöbe, Das Neue Steuerungsmodell, 2007, S. 4.

⁶³ Kuhlmann, Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?, Verwaltung und Management 2006, S. 149.

⁶⁴ Kuhlmann, Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?, Verwaltung und Management 2006, S. 149 (153).

⁶⁵ Auf diese beruft er sich in seinen Ausführungen; v.a. Jörg Bogumil, Werner Jann, Sabine Kuhlmann, Frieder Naschold, Christoph Reichard, Hendrik Vollmer, Hellmut Wollmann.

und nicht im ursprünglichen Konzept des NSM enthalten waren,⁶⁶ so schließt sich die Autorin an dieser Stelle der Argumentation Gerhard Banners an, dass zumindest das von der KGSt angestrebte „Leitbild Dienstleistungsunternehmen“ klar außen- und kundenorientiert ist.⁶⁷ Es kann folglich davon gesprochen werden, dass das NSM zwar nicht die Instrumente zur stärkeren Kundenorientierung „erfunden“ hat, dass deren Einführung aber nichtsdestotrotz im Zuge der Debatte um das NSM geschehen ist, die ein „Möglichkeitsfensters“ für Reformansätze geöffnet hat. Die eingangs gestellte Frage: „New Public Management: Erfolgsgeschichte oder gescheitertes Konzept?“ muss in Hinsicht auf die erfolgten Ausführungen mit „weder noch“ beantwortet werden. Zumindest ein partielles Scheitern des NSM muss festgestellt werden. Deshalb gibt es bereits, auch begünstigt durch das von der NSM-Debatte erzeugte reformgünstige Klima, weitere neue Ansätze zur Modernisierung der Verwaltung. Das Electronic Government etwa kann schon jetzt große Erfolge verzeichnen und seine langfristige Wirkung wird mit Sicherheit Gegenstand künftiger politik- und verwaltungswissenschaftlicher Studien sein.

⁶⁶ Kuhlmann, Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt?, Verwaltung und Management 2006, S. 153.

⁶⁷ Banner, Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 2/2008, S. 447 (449).

Zum Schluss!

Liebe Leserinnen und Leser,

wir hoffen, dass die vorliegende Ausgabe auch Sie ermutigt hat, Hausarbeiten bei uns zu veröffentlichen. Als Fachzeitschrift leben wir von der Teilnahme – daher sind Ihre Einreichungen stets gerne gesehen. Vorzugsweise werden dabei Arbeiten veröffentlicht, die „Sehr gut“ sind, das heißt, mindestens mit der Note 1,7 bewertet wurden. Ebenso sollte Ihr Beitrag einen Bezug zu den Staatswissenschaften (Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften sowie Internationale Beziehungen) aufweisen; die Teilnahme von Studierenden anderer Studienrichtungen ist bei Einhaltung dieses Kriteriums natürlich erlaubt. Auch Doktorandinnen und Doktoranden können uns ihre Forschungsergebnisse zusenden; ganz gleich ob es sich um einen Disputationsvortrag oder einen Aufsatz handelt.

Für weitere Informationen, insbesondere zu Zitierregeln und Formalia, finden Sie auf unserer Webseite www.erfurter-hefte.de alles Erforderliche. Sämtliche bereits erschienenen Ausgaben der *Erfurter Staatswissenschaftlichen Hefte* können ebenfalls dort kostenfrei eingesehen werden. Autorinnen und Autoren erhalten zudem jeweils ein kostenfreies und gebundenes Exemplar der Ausgabe, in der ihr Beitrag erschienen ist. Bei Bedarf nach weiteren gebundenen Ausgaben können Sie diese zum Selbstkostenpreis bei uns bestellen.

Die nächste Ausgabe der *Erfurter Staatswissenschaftlichen Hefte* erscheint voraussichtlich im ersten Halbjahr 2020. Wir freuen uns bis dahin auf Ihre Beiträge!

Die Redaktion

Die Redaktion

Markus Gortan absolvierte 2015 sein erstes juristisches Staatsexamen an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Anschließend studierte er Privates und Öffentliches Wirtschaftsrecht (LL. M. oec.) und promovierte seit 2017 ebenfalls an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Markus Gortan publiziert regelmäßig in juristischen Fachzeitschriften. Er ist seit 2014 auf das Insolvenzrecht spezialisiert und arbeitete unter anderem in den Kanzleien Wellensiek sowie SZA in Mannheim. Zurzeit ist er Referendar in Thüringen und bei der MSC Albus Metzner Partnerschaft mbB angestellt.

Lukas Kiehne studierte zunächst ab 2014 im Bachelor Staatswissenschaften mit der Hauptstudienrichtung Sozialwissenschaften und der Nebenstudienrichtung Rechtswissenschaften an der Universität Erfurt. Nach Erlangung seines B.A. 2018 studiert er nun an der gleichen Universität den konsekutiven Masterstudiengang Staatswissenschaften mit den Schwerpunkten Politik und öffentliches Recht. Er ist Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung und seit 2018 als Werkstudent für Archivwesen bei der Südzucker AG am Standort Oldisleben beschäftigt.

Clementine Purath entdeckte ihr Interesse für Politik und internationalen Austausch bereits in ihrer Schulzeit. Als Stipendiatin des Parlamentarischen Patenschafts-Programms verbrachte sie ein Jahr in den USA. Nach dem Abitur absolvierte sie einen bildungspolitischen Freiwilligendienst in Marseille, Frankreich. Seit 2018 studiert sie Internationale Beziehungen und Rechtswissenschaften im Bachelor an der Universität Erfurt. Außerdem engagiert sie sich im Fachschaftsrat der Staatswissenschaftlichen Fakultät im Referat Kultur.

Jonas Rütten studiert Philosophie und Psychologie im Bachelorprogramm der Universität Erfurt. Mit besonderem Augenmerk auf Fragestellungen um die Konzeption und Konsistenz der Menschenwürde und Staatsphilosophie setzt er sich für die Laizität ein. Er arbeitet im Thüringer Landtag.

Dennis Reich hat an der Friedrich-Schiller-Universität Jena Jura studiert und anschließend in Thüringen den juristischen Vorbereitungsdienst absolviert. Nach dem Erlangen beider Staatsexamina ist er in der Finanzverwaltung tätig.

*Herausgegeben von
Markus Gortan LL. M. oec. & Lukas Kiehne B.A.*