

Zwischen Parteitag und Fernsehshow – Parteienrecht in Zeiten der Corona-Pandemie

Sophie Schönberger¹

I. Einleitung: Von Raucherpausen und Mitgliederparteien

Parteien leben von Anwesenheit. Wie bei jeder entsprechenden Organisation beruhen ihre Entscheidungsprozesse zu einem nicht unwesentlichen Teil auf informellen Prozessen im Rahmen persönlicher Begegnungen: dem gemeinsamen Kaffee, dem gemeinsamen Bier, der gemeinsamen Zigarettenpause. Diese Mechanismen sind nicht nur immer wieder Gegenstand von Kritik, da sie insbesondere Frauen, die in Familien- und Pflegearbeit eingebunden sind und deshalb oft gerade für das „gemeinsame Bier“ keine Zeit mehr finden, den Weg zu innerparteilichen Machtpositionen erschweren. Sie stellen gleichzeitig auch einen wesentlichen Anreiz dafür da, in eine Partei einzutreten.² Politische Parteien sind nämlich zu einem wesentlichen Teil auch soziale Gemeinschaften, die ihren Mitgliedern neben politischer Mitwirkung auch persönliche Kontakte und soziale Eingebundenheit offerieren.

Diese Unverzichtbarkeit körperlicher Präsenz ist in einem Parteiensystem wie dem deutschen nicht nur deshalb besonders ausgeprägt, weil die deutschen Parteien trotz beständigen Mitgliederschwunds immer noch über mehr als 1,3 Millionen Mitglieder verfügen, d.h. immerhin etwa 1,5 % der Bevölkerung in einer politischen Partei organisiert ist.³ Auch das Parteienrecht operiert mit einem Leitbild von Parteien, das diese sowohl als Mitgliederparteien als auch als Anwesenheitsparteien begreift und konstituiert.⁴ Aufgrund dieser doppelten Verankerung der Präsenz sowohl in der faktischen als auch in der rechtlichen Grundlage der Parteien stellt die Corona-Pandemie sie vor grundlegende Herausforderungen ihrer Organisationsstruktur.

Nachdem der deutsche Gesetzgeber zunächst relativ lange mit einer Anpassung gezögert hat und die Parteien daher eher auf experimenteller Grundlage ihre Aktivitäten zumindest teilweise auf Online-Formate umgestellt haben, hat der Bundestag Ende 2020 eine zeitlich befristete Änderung des Parteienrechts beschlossen, die den Parteien ein flexibleres Agieren in der Pandemie und ein teilweises Ausweichen auf digitale Veranstaltungen auch bei verbindlichen Entscheidungsfindungen ermöglichen soll. Diese neue, vorübergehende Gesetzesfassung weist allerdings sowohl erhebliche praktische als auch verfassungsrechtliche Probleme auf, die im Folgenden beleuchtet werden.

II. Die Anwesenheitsstrukturen des Parteiengesetzes

Das geltende Recht nach dem Parteiengesetz stellt innerhalb der Parteien die Mitgliederversammlung ins Zentrum der innerparteilichen Willensbildung. Sie ist nicht nur gem. § 8 Abs. 1 PartG notwendiges Organ jeder Partei, sondern gem. § 9 Abs. 1 PartG oberstes Organ jeder Gliederungsebene der Partei. In den überörtlichen Verbänden kann gem. § 8 Abs. 1 S. 2 PartG an die Stelle der Mitgliederversammlung eine Delegiertenversammlung treten, wenn die Satzung dies bestimmt. Diese Delegierten müssen allerdings auch – ggf. in einem mehrstufigen, durch weitere Delegiertenversammlungen gemittelten Verfahren – durch Mitgliederversammlungen bestimmt werden. Mit dieser zentralen Rolle eines gestuften Systems von Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlungen korrespondiert auch die Anforderung des Parteiengesetzes, die von Parteien eine gebietliche Gliederung verlangt.⁵ Diese Gliederung muss nach § 7 Abs. 1 S. 3 PartG so weit ausgebaut sein, dass den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung möglich ist.

Mit dieser räumlichen Vorstellung von Parteiarbeit korrespondiert auch die Terminologie des Parteiengesetzes im Übrigen, die ausdrücklich von „Versammlungen“ spricht, die, wie § 9 Abs. 1 S. 3 PartG es formuliert, „zusammentreten“. Diese Formulierung ist nicht allein zufällig bzw. dem historischen Entstehungszeitpunkt des Parteiengesetzes weit vor Entwicklung der heutigen digitalen Möglichkeiten geschuldet. Innerparteiliche Versammlungen in Präsenz gewährleisten von der Mitgliederversammlung auf Ortsebene bis zum Delegiertenparteitag auf Landes- oder Bundesebene einen engen räumlich-zeitlichen und personellen Zusammenhang von Beratung

¹ Prof. Dr. Sophie Schönberger ist Professorin für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht und Co-Direktorin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf.

² *Laux*, in: Spier u.a. (Hrsg.), *Parteimitglieder in Deutschland*, 2011, S. 61 (67 f.).

³ Die Summe beruht auf den Mitgliederzahlen, die die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten veröffentlichen.

⁴ Vgl. dazu *Schönberger*, in: Brichzin/Siri (Hrsg.), *Soziologie der Parteien*, 2021, i.E.

⁵ Vgl. *Becker*, ZParl 1996, 712 (714).

und Beschluss.⁶ Auf diese Weise ist eine einheitliche Form von Diskussion und Willensbildung möglich, die insbesondere das aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG folgende verfassungsrechtliche Gebot einer demokratischen Binnenstruktur umsetzt.

Schon vor der Corona-Pandemie wurde allerdings vereinzelt diskutiert, ob den Vorgaben des Parteiengesetzes nicht auch durch virtuelle Versammlungen Genüge getan werden kann. Dabei ist allerdings eine wesentliche Unterscheidung zu beachten, die in der Debatte mitunter verloren geht: Innerparteiliche Beschlüsse, die nicht nach § 9 Abs. 3-5 PartG der Mitgliederversammlung bzw. dem Parteitag vorbehalten sind, d.h. alle Entscheidungen jenseits von Entschlüssen über das Parteiprogramm, die Satzung, die Beitragsordnung, die Schiedsgerichtsordnung, die Auflösung sowie die Verschmelzung mit anderen Parteien und jenseits der dem Parteitag vorbehaltenen Personenwahlen, konnten schon vorher in anderer Weise als durch Parteitage erfolgen – und damit grundsätzlich auch in einem frei zu bestimmenden Online-Format. Anders ist die Situation hingegen dort, wo das Parteiengesetz die oben genannten Regelungen über „Versammlungen“ trifft. Auch wenn vereinzelt immer wieder argumentiert wurde, dass der Wortlaut vor allen Dingen aus seinem historischen Kontext zu interpretieren sei, da bei Erlass des Parteiengesetzes Online-Parteitage technisch noch nicht vorstellbar gewesen seien, und im Übrigen keine wesentlichen funktionalen Unterschiede der Willensbildung zwischen physisch präsenten und virtuell verbundenen Parteimitgliedern bestehe,⁷ geht die herrschende Meinung bisher davon aus, dass Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des Parteiengesetzes nur unter Anwesenden durchgeführt werden können, da nur sie eine direkte Interaktion ermöglichen, bei der eine umfassende, weil unmittelbare, nicht technisch vermittelte Kommunikation stattfinden kann.⁸

Neben der grundsätzlichen Frage, welche Bedeutung man der Kommunikation unter Anwesenden als Voraussetzung für einen gleichberechtigten demokratischen Willensbildungsprozess beimessen will,⁹ hat dieser Streit noch eine andere verfassungsrechtliche

Dimension. Denn wenn Versammlungen der Parteien in die digitale Welt verlagert werden, so folgen dieser Verlagerung in der Regelung auch die entsprechenden Abstimmungs- und Entscheidungsmodalitäten der Gremien. Für solche digitalen Entscheidungsmechanismen hat allerdings das Bundesverfassungsgericht – jedenfalls bezogen auf staatliche Wahlen – engste Grenzen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip aufgestellt. Nur durch die Möglichkeit einer Kontrolle, ob die Wahl den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen entspricht, kann sichergestellt werden, dass die Delegation der Staatsgewalt an die Volksvertretung, die den ersten und wichtigsten Teil der ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtsträgern bildet, nicht an einem Defizit leidet. Die demokratische Legitimität der Wahl verlangt nach Kontrollierbarkeit des Wahlvorgangs, damit Manipulation ausgeschlossen oder korrigiert und unberechtigter Verdacht widerlegt werden kann. Daraus folgt, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte müssen daher die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.¹⁰

Genau an einer solchen Überprüfbarkeit der Ergebnisermittlung fehlt es aber bei einer rein elektronischen Wahl, da bei elektronischen Abstimmungssystemen ohne Kenntnis und Verständnis des verwendeten Algorithmus die konkrete Abstimmungssituation nicht nachvollzogen werden kann. Darüber hinaus ist durch elektronische Entscheidungsfindungen innerhalb von Parteien aber auch die im Demokratieprinzip wurzelnde Gleichheit der Teilnahme am Entscheidungsverfahren herausgefordert. Es ist insofern kaum vorstellbar, dass Regelungen gefunden werden können, bei denen alle Parteimitglieder in gleicher Weise unabhängig etwa vom Vorhandensein privater elektronischer Endgeräte oder dem Vorhandensein, der Schnelligkeit und Störanfälligkeit eines privaten Internetanschlusses an einer solchen elektronischen Entscheidungsfindung teilnehmen könnten. Die Frage, inwiefern man daher schon aus verfassungsrechtlichen Gründen entsprechende Entscheidungsmechanismen in digitalen Parteien für rechtswidrig hält, hängt davon ab, wie man den Begriff der „demokratischen Grundsätze“ auslegt, denen die innere Ordnung der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG genü-

⁶ C. Schönberger, JZ 2016, 486 (489).

⁷ Sadowski, MIP 2008/2009, 60 ff.; von Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 228 ff.; Osege, Das Parteienrechtsverhältnis, 2012, S. 207 ff.

⁸ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 9 Rn. 19; Morlok, PartG, 2. Aufl. 2013, § 9 Rn. 12; Riegler, Virtuelle Parteiverbände, 2019, S. 163 ff.; C. Schönberger, JZ 2016, 486 (491).

⁹ Dazu umfassend C. Schönberger, JZ 2016, 486 ff.

¹⁰ BVerfGE 123, 39 (69 ff.).

gen muss, welche Elemente des Demokratieprinzips, die für den staatlichen Bereich gelten, man also von Verfassungen wegen auch auf die Parteien übertragen will. Zählt man auch die Transparenz und Nachprüfbarkeit des Entscheidungsprozesses zu den demokratischen Grundsätzen, denen der innerparteiliche Prozess genügen muss, so müssen elektronische Willensbildungsprozesse nach dem jetzigen Stand der Technik weitestgehend bei der demokratischen Willensbildung der Parteien ausscheiden.¹¹

III. Parteien in der Pandemie

Die Möglichkeiten für Parteien, ihre Willensbildung in den gewohnten Anwesenheitsstrukturen zu vollziehen, wurden seit Verhängung des ersten Lockdowns im März 2020 massiv beeinträchtigt. Zwar haben die meisten Coronaschutzverordnungen der Länder in unterschiedlicher Form oft schon recht früh nach dem ersten „harten“ Lockdown auf die Bedürfnisse der Parteien reagiert und entsprechende Ausnahmeregelungen aufgenommen. In Nordrhein-Westfalen etwa waren ab dem 04.05.2020 Sitzungen von rechtlich vorgesehenen Gremien von Parteien zulässig, wenn entsprechende Hygienemaßnahmen eingehalten wurden.¹² In Bayern waren – ebenfalls bei Einhaltung eines Hygienekonzepts – ab dem 19.06.2020 Parteisitzungen mit bis zu 50 Teilnehmern in geschlossenen Räumen oder bis zu 100 Teilnehmern unter freiem Himmel gestattet.¹³ Andere Bundesländer hingegen, wie beispielsweise Baden-Württemberg und Niedersachsen, unterstellten die Parteien den allgemeinen Regeln für größere Veranstaltungen und führten nur relativ spät Sonderbestimmungen für die Kandidatenaufstellung zu staatlichen und kommunalen Wahlen ein.¹⁴

¹¹ In die Richtung einer weitestgehenden Übertragung der Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auf die innerparteilichen Wahlen deutet BVerfG, Beschluss v. 1.4.2015, Az. 2 BvR 3058/14, Rn. 25, unter Verweis auf *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 137; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 151. Dabei bleibt allerdings offen, wie sich diese Auffassung zu dem an gleicher Stelle gemachten Postulat verhält, dass dies nach verbreiteter Auffassung Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern als Inanspruchnahme der Freiheit der Partei, die demokratische Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen, nicht grundsätzlich ausschließt.

¹² § 11 Abs. 5 Nr. 2 Coronaschutzverordnung in der ab dem 4.5.2020 geltenden Fassung, abrufbar unter <https://soziokul-tur-nrw.de/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-01_fassung_coronaschvo_ab_04.05.2020.pdf>.

¹³ Sechste Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (6. BayIfSMV) v. 19.6.2020, BayMBl. 2020 Nr. 348.

¹⁴ So etwa in Baden-Württemberg durch die Zweite Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 15. Dezember 2020, GBl. S. 1177. In Niedersachsen hat

Auch die Reaktionen der Parteien und ihrer Mitglieder fielen sehr unterschiedlich aus. Bündnis 90/Die Grünen und die neu ausgerufene „Digitalpartei“ CSU preschten schon im Mai 2020 mit einem „digitalen Länderrat“, also einem kleinen Bundestag zur Antragsberatung,¹⁵ und einem „virtuellen Parteitag“¹⁶ vor. Im Übrigen war die Handhabung in den verschiedenen Parteien und ihren Gliederungen sehr unterschiedlich. Vor allem bis zum Winter 2020 wurde ein Großteil der Parteitage noch in Präsenz veranstaltet – nicht immer allerdings zur Zufriedenheit aller Mitglieder. In Bremen etwa führte der Landesverband von DIE LINKE Ende September 2020 einen Präsenzparteitag durch, bei dem die persönliche Anwesenheit von Mitgliedern auf Parteitagsdelegierte beschränkt war. Anderen Mitgliedern war allein die Zuschaltung über digitale Medien möglich. Vor dem Landgericht versuchte daraufhin ein Mitglied, die Absetzung des Parteitags und Neuanberaumung unter anderen Umständen zu erreichen – ohne Erfolg. Zwar sieht die Landessatzung der Partei – in Erweiterung der Bestimmungen des Parteiengesetzes – vor, dass allen Mitgliedern auf dem Parteitag ein Teilnahme- und Rederecht zusteht.¹⁷ Diese Satzungsrechte müssen allerdings nach Ansicht des Gerichts nicht zwingend durch eine Möglichkeit der persönlichen Anwesenheit gewährleistet sein, sondern können in Ausnahmesituationen, wie hier bei der vorliegenden Corona-Pandemie, auch durch eine hinreichende Möglichkeit der Online-Teilnahme gewährleistet werden, wenn dadurch sichergestellt wird, dass die Parteiöffentlichkeit gewahrt ist, die Mitglieder online dem Verlauf hinreichend folgen können und die Mitglieder online Rederecht erhalten.¹⁸

Darüber hinaus hat vor allen Dingen die AfD immer wieder massiv versucht, die Durchführung ihrer Parteitage auf verschiedenen Ebenen in Präsenz und unter möglichst geringen Einschränkungen durch Hygieneauflagen vor Gericht durchzusetzen. Ganz in der Linie des Landgerichts Bremen scheiterte sie dabei allerdings konsequent vor den verschiedenen Verwaltungsgerichten – unabhängig davon, ob es um eine Ausnahmegenehmigung für eine Veranstaltung

das OVG Lüneburg ausdrücklich festgehalten, dass die Privilegierungen für Aufstellungsversammlungen nicht für gewöhnliche Parteitage gelten, OVG Lüneburg, Beschluss vom 19.3.2021, Az. 13 ME 148/21.

¹⁵ <<https://www.gruene.de/artikel/digitaler-laenderrat-fuer-ein-neues-nachhaltiges-sicherheitsversprechen>>.

¹⁶ <https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/aktuell/CSU_Direkt/CSU-Direkt_Virtueller_Parteitag.pdf>.

¹⁷ § 12 Abs. 8 Landessatzung Bremen DIE LINKE.

¹⁸ LG Bremen, Beschluss v. 25.9.2020, Az. 9 O 1506/20.

jenseits der gesetzlich erlaubten maximalen Teilnehmerzahl,¹⁹ den Zugang zu kommunalen Tagungsräumen unter Corona-Bedingungen²⁰ oder die Pflicht zum Tragen einer Alltagsmaske während der Veranstaltung²¹ ging. Übereinstimmend sahen die Gerichte auch unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien keine rechtliche Notwendigkeit, Ausnahmeregelungen von den infektionsschutzrechtlichen Bestimmungen für Parteien zu schaffen, die über die ausdrücklichen gesetzlichen Ausnahmen hinausgingen.

Die größte Herausforderung stellten die pandemiebedingten Einschränkungen von Präsenzveranstaltungen allerdings ohne Zweifel für CDU und DIE LINKE dar. In beiden Parteien stand nämlich im Jahr 2020 nicht nur die turnusmäßige Neuwahl des Bundesvorstands an. In beiden Parteien traten auch die bisherigen Amtsinhaber nicht mehr an, sodass mit den notwendigen Vorstandswahlen auch in jedem Fall ein Führungswechsel verbunden war. Während DIE LINKE dabei zunächst etwas mehr Planungsvorlauf hatte, da ihr Parteitag für Ende Oktober terminiert war, stellte sich für die CDU das Problem relativ kurzfristig nach Ausbruch der Pandemie. Nach dem vorzeitigen Rückzug von Annegret Kramp-Karrenbauer vom Parteivorsitz war die Neuwahl ursprünglich Ende Februar für Ende April terminiert worden, wurde aber bereits Mitte März zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben. Erst Mitte September, also am Ende einer Periode mit vergleichsweise niedrigen Infektionszahlen und kurz vor Beginn der sogenannten „zweiten Welle“ entschied man sich, den Parteitag auf den 4. Dezember zu legen – also in einen Zeitraum, für den Experten saisonbedingt schon im Vorfeld wieder deutlich höhere Infektionszahlen vorhergesagt hatten. Vor allem die Lage in der CDU dürfte sehr maßgeblich dafür gewesen sein, dass der Gesetzgeber kurzfristige Änderungen am Parteienrecht im Hinblick auf die Einschränkungen der Corona-Pandemie vorgenommen hat. Auf dieser Grundlage entschieden sich dann beide Parteien dazu, ihre Versammlungen Anfang des Jahres 2021 in digitaler Form stattfinden zu lassen.

¹⁹ VGH München, Beschluss v. 20.11.2020, Az. 20 CS 20.2729; VG Schleswig, Beschluss v. 17.11.2020, Az. 1 B 152/20; OVG Lüneburg, Beschluss vom 19.3.2021, Az. 13 ME 148/21; VG Frankfurt/Oder, Beschluss v. 19.3.2021, Az. VG 4 L 98/21.

²⁰ OVG Greifswald, Beschluss v. 18.3.2021, Az. 2 M 179/21 OVG; VG Stuttgart, Beschluss v. 18.11.2020, Az. 7 K 5102/20.

²¹ OVG Münster, Beschluss v. 27.11.2020, Az. 13 B 1815/20.NE.

IV. Die Corona-Gesetzgebung für Parteien

Vor diesem Hintergrund entschied sich der Gesetzgeber im Oktober 2020, befristet bis zum 31.12.2021 pandemiebezogene Spezialregelungen in das Parteienrecht aufzunehmen. Allerdings erfolgte diese Änderung nicht im Parteiengesetz direkt. Vielmehr wurde die Anpassung im „Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie“ (GesRuaCOVBekG) vorgenommen, das seit dem 27.03.2020 zeitlich befristete Änderungen in den genannten Gebieten normiert. Nicht nur diese legislative Verortung, auch die Gesetzgebungsgeschichte offenbart jedoch relativ wenig parteirechtliches Fingerspitzengefühl. So waren die später beschlossenen Änderungen nicht etwa Teil einer eigenständigen Gesetzesinitiative, sondern wurden vielmehr erst im Rahmen der Beratungen im Innenausschuss im Oktober 2020 in ein Gesetz aufgenommen, das eigentlich die Anpassung des Bundeswahlgesetzes an Anforderungen der Pandemie²² zum Gegenstand hatte.²³ Dieses überstürzte gesetzgeberische Verfahren merkt man der im November 2020 in Kraft getretenen Regelung an. Sie ist technisch unsauber gearbeitet und lässt daher viele rechtliche Fragen offen.

1. Verlängerung der Amtszeit für Vorstände und Delegierte?

Der Inhalt der Neuregelung, die einen neuen Absatz 4 in § 5 des Gesetzes einfügt, besteht im Wesentlichen aus Verweisungen, die die entsprechende Anwendung anderer Vorschriften auch auf Parteien zum Gegenstand haben. So bestimmt § 5 Abs. 4 S. 1 zunächst, dass Absatz 1 für Vorstandsmitglieder und Vertreter in den sonstigen Organen und Gliederungen der Parteien entsprechend gilt, dass also der genannte Personenkreis auch nach Ablauf seiner Amtszeit bis zu seiner Abberufung oder bis zur Bestellung seines Nachfolgers im Amt bleibt. Diese Regelung geht maßgeblich auf die Diskussion zurück, die sich im Herbst 2020 darüber entspann, was passieren sollte, wenn die CDU es nicht schaffen sollte, im laufenden Jahr noch einen Parteitag zur Vorstandswahl abzuhalten. Hintergrund ist wiederum die Regelung in § 11 Abs. 1 S. 1 PartG, wonach der Parteivorstand mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr gewählt werden muss – für die CDU (wie auch für DIE LINKE) war

²² S. zu diesem Gesetz und seinem verfassungsrechtlich mehr als zweifelhaften Inhalt den Beitrag von *Mickl* in diesem Heft., S. 23 ff.

²³ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 7.10.2020, BT-Drs. 19/23197.

dies im Jahr 2020 erforderlich. Die scheidende Vorsitzende Annegret Kramp-Karrenbauer äußerte hingegen schon im August 2020, also weit vor der gesetzlichen Neuregelung, dass im schlimmsten Fall einer zweiten großen Pandemiewelle der Vorstand geschäftsführend so lange im Amt bleibe, bis der Parteitag einberufen werden könne.²⁴ Diese Äußerung scheint implizit die Regelung des Art. 69 Abs. 3 GG, die für die Bundesregierung die Fortführung der Geschäfte nach Zusammentritt eines neuen Bundestags regelt, sinngemäß auf die Parteien übertragen zu wollen, ohne den vollkommen unterschiedlichen rechtlichen Rahmen zu berücksichtigen.

Diese Unterschiede im rechtlichen Rahmen der Parteien im Vergleich zu anderen Organisationen scheinen jedoch auch dem Änderungsgesetzgeber nicht ganz klar gewesen zu sein. Denn durch den Verweis auf die Regelung für Vereine hat er übersehen, dass das Parteiengesetz, anders als das BGB für Vereine, keine feste Amtszeit für Vorstände, sondern vielmehr eine Pflicht zur Neuwahl in jedem zweiten Jahr vorsieht. Auch die Satzungen der Parteien orientieren sich meist an diesem normativen Vorbild und bestimmen die Amtszeit nicht. Dies bedeutet, dass auch ohne die Neuregelung im GesRuaCOVBekG Vorstände von Parteien im Amt bleiben, wenn sie nicht neu gewählt werden – und zwar nicht nur geschäftsführend. Es liegt dann allerdings ein Verstoß gegen die Wahlpflicht nach § 11 Abs. 1 S. 1 PartG vor. Durch den Verweis auf die Verlängerung einer gesetzlich nicht existierenden Amtszeit löst die Neuregelung damit ein normatives Problem, das für Parteien gar nicht existiert, beseitigt allerdings den Verstoß gegen § 11 Abs. 1 S. 1 PartG bei Verschiebung der Vorstandswahlen nicht. Die Regelung kann daher nur als missglückt bezeichnet werden.

2. Digitale Formen der Willensbildung

An anderen Problemen leidet der zweite Verweis in der Norm. Der neue § 5 Abs. 4 S. 2 GesRuaCOVBekG bestimmt insofern, dass Absatz 2 Nummer 1 für Mitglieder- und Vertreterversammlungen der Parteien und ihrer Gliederungen sowie ihrer sonstigen Organe entsprechend gelten soll. Dies bedeutet, dass der Vorstand auch ohne Ermächtigungen in der Satzung vorsehen kann, dass Parteimitglieder an der Mitgliederversammlung ohne Anwesenheit am Versammlungsort teilnehmen und Mitgliederrechte im Wege der elektronischen Kommunikation ausüben können oder müssen. Lediglich die Beschlussfassung über die Satzung und die Schlussabstimmung

bei Wahlen nach § 9 Abs. 4 des Parteiengesetzes sind von dieser Regelung ausgenommen. Darüber hinaus bestimmt § 5 Abs. 4 S. 3 GesRuaCOVBekG, dass der Vorstand die Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten auch ohne Ermächtigung in der Satzung im Wege der Briefwahl oder auch zeitlich versetzt als Urnenwahl an verschiedenen Orten zulassen kann.

Dabei fällt zunächst die uneinheitliche Terminologie auf: Während Absatz 2, auf den verwiesen wird, von „Mitgliederrechten“ spricht, verwendet Absatz 4 S. 3 den Terminus „Mitgliedschaftsrechte“, ohne dass Unterschiede in der Bedeutung erkennbar wären. Es handelt sich insofern vermutlich allein um eine unsaubere Formulierung. Der Sache nach sollen die Bestimmungen die Möglichkeiten der Parteien erweitern, Willensbildung auch jenseits von Präsenzparteitagen zu ermöglichen. Insofern kann der Vorstand auch dann, wenn entsprechende Regelungen in der Parteisatzung fehlen, bestimmen, dass innerparteiliche Personenwahlen und Sachabstimmungen durch Briefwahl oder durch eine dezentrale Urnenwahl an verschiedenen Orten stattfinden kann. Damit dispensiert die Regelung zum einen von den Bestimmungen der Satzung der jeweiligen Partei, zugleich aber auch von den Bestimmungen in § 9 Abs. 3 und 4 PartG, hebt also den Parteitagsvorbehalt insofern auf und lässt an der Stelle eines Parteitagsbeschlusses auch solche Entscheidungen durch Briefwahl oder dezentrale Urnenwahl zu, die ansonsten nur im Rahmen eines Parteitags zulässig sind.

Komplizierter wird die Lage hingegen, wenn es um die Zulassung innerparteilicher Willensbildung „im Wege der elektronischen Kommunikation“ geht, also über Online-Parteitage oder auch über andere Formen elektronischer Abstimmung. Auch hier erteilt die neue Vorschrift einen Dispens von Satzung und Parteiengesetz, lässt also eine solche Willensbildung grundsätzlich aufgrund eines entsprechenden Vorstandsbeschlusses zu. Davon ausgenommen sind allerdings ausdrücklich „die Beschlussfassung über die Satzung und die Schlussabstimmung bei Wahlen nach § 9 Absatz 4 des Parteiengesetzes“. Ziel dieser Ausnahme ist es, den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG Genüge zu tun. Der Innenausschuss als Urheber der Regelung ging insofern davon aus, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG inklusive des ungeschriebenen Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl auch für innerparteiliche Wahlen sowie die Beschlussfassung über die Satzung Anwendung finden und eine rein elektronische Stimmabgabe ausschließen.²⁵

²⁴ „Kürzer oder auch gar nicht“, Süddeutsche Zeitung v. 24.8.2020, S. 5.

²⁵ BT-Drs. 19/23197, S. 16.

Während in diesem Zusammenhang klar ist, was genau mit der „Beschlussfassung über die Satzung“ gemeint ist, ist der Terminus der „Schlussabstimmung bei Wahlen“ denkbar unklar. Dies liegt schon in der Terminologie begründet, die deshalb verwirrt, weil im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch Abstimmungen und Wahlen in der Regel ein begriffliches Gegensatzpaar bilden, da Wahlen sich auf Personen, Abstimmungen aber auf Sachfragen beziehen.²⁶ Aus diesem Grund ist nicht klar ermittelbar, was mit einer Schlussabstimmung bei einer Wahl gemeint ist. Auch die Beschlussempfehlung des Innenausschusses ist hier nicht erhellend. Dort heißt es lediglich: „Elektronische Verfahren können aber zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerber genutzt werden, das heißt im Vorfeld zur eigentlichen, schriftlich mit Stimmzetteln und gemein (sic!), notfalls im Wege der Briefwahl durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten über die Kandidaturen.“²⁷ Tatsächlich ist der Begriff der Schlussabstimmung möglicherweise aus dem Parlamentsrecht entliehen, wo § 86 GO-BT den Terminus verwendet, um die Abstimmung über ein Gesetz am Schluss der Dritten Lesung zu bezeichnen, nachdem über alle Änderungsanträge abgestimmt wurde.²⁸ In diese Richtung deutet auch der Verweis des Innenausschusses auf die „Vorauswahl“ der Bewerber, wobei auch dieser Passus im Dunkeln bleibt. Denn wo verläuft die Grenze zwischen einer – nach dieser Ansicht in digitaler Form zulässigen – „Vorauswahl“ und einer zwingend analog durchzuführenden „Endauswahl“? Wie missbrauchsanfällig dieser unklare Passus ist, hat insbesondere sein Praxistest gezeigt.

3. Der Praxistest: Analoge Schlussabstimmung oder formale Bestätigung?

Sowohl die CDU als auch DIE LINKE haben auf ihren Parteitagen Anfang 2021 die Regelung derart angewandt, dass die eigentlichen, kompetitiven Kandidaturen für die Vorstandswahlen alleine in digitaler Form durchgeführt wurden. Die nachgelagerte Briefwahl diente dann allein der Bestätigung der in dieser Form ausgewählten Kandidaten, die zwar für jedes Vorstandsmitglied einzeln erfolgte, aber keinerlei Alternativen mehr zuließ.

Wenn die „Vorauswahl“ aber derart ausgestaltet ist, dass nur noch ein Kandidat oder eine Kandidatin

übrigbleibt, dann bleibt für die „Endabstimmung“ keinerlei Auswahlmöglichkeit mehr übrig. Es kann vielmehr nur noch dem oder der Ausgewählten die Zustimmung verweigert werden. Mit einer demokratischen Wahl hat ein solches Verfahren dann aber nur noch wenig gemein. Es stellt sich vielmehr allein als formale Hülse dar, um den Anforderungen des Gesetzes – und damit letztlich den Anforderungen der Verfassung – auf dem Papier Rechnung zu tragen. Dies wird schon an der Bezeichnung durch die Parteien selbst deutlich. Sowohl DIE LINKE als auch die CDU haben den entsprechenden Tagesordnungspunkt ihres virtuellen Parteitags als Wahl des Parteivorstands ausgeflaggt – und nicht etwa als „Vorauswahl“, die sich medial auch schlecht verkaufen ließe. Noch deutlicher wird der Umgang mit der Bestimmung in den offiziellen Verlautbarungen der CDU. Auf der Homepage zum Parteitag heißt es: „Die Wahl eines neuen CDU-Vorsitzenden erfolgt auf dem 33. Parteitag der CDU Deutschlands [...]. Auf dem Parteitag selbst wird digital gewählt und entschieden – ein Novum in der deutschen Parteigeschichte. Für ein verbindliches und rechtssicheres Wahlergebnis erfolgt anschließend eine schriftliche Schlussabstimmung per Briefwahl.“²⁹ Ganz abgesehen davon, dass diese Darstellung in sich nicht besonders konsistent ist, zeigt sie sehr deutlich, welche Rolle die abschließende Briefwahl hier hat: Sie dient als Formalie, als rechtliche Absicherung, als juristisches Kleinklein, dem keine größere Bedeutung zuzumessen ist.

Sollte dieses Verfahren tatsächlich unter den Terminen der „Schlussabstimmung bei Wahlen“ im Sinne der neuen Corona-Regeln fallen, so hätte der Gesetzgeber nach seinem eigenen Dafürhalten eine verfassungswidrige Regelung geschaffen. Denn wenn elektronische Vorstandswahlen in Parteien mit Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG unvereinbar sind, dann kann eine elektronische Vorstandswahl, die nur pro forma und ohne tatsächliche Auswahlmöglichkeit abgehalten wird, nicht mit der Verfassung vereinbar sein.

V. Ausblick: Ist die Zukunft digital?

Die Änderungen im Parteienrecht in Reaktion auf die Corona-Pandemie müssen beide Seiten des digitalen Meinungsspektrums enttäuschen. Digitaleuphoriker werden bedauern, dass die Regelungen nur befristet gelten und keine weiteren Impulse gesetzt wurden, um das Parteienrecht stärker auf digitale Formen der Partizipation zuzuschneiden. Digitalskeptiker hingegen sehen durch die Gesetzesänderung und die auf

²⁶ *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 31; *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 123; *Sommerrmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 157 ff.; jew. m.w.N.

²⁷ BT-Drs. 19/23197, S. 16.

²⁸ S. dazu den Beitrag von *Michl* in diesem Heft, S. 23 ff.

²⁹ <<https://www.cdu-parteitag.de/faq>>.

sie folgende Praxis ihre Befürchtungen bestärkt, dass der verstärkte Einsatz digitaler Instrumente verfassungsrechtlich abgesicherte demokratische Standards verkommen lässt.

Diese Befürchtungen werden auch im Übrigen gerade durch das Beispiel des CDU-Parteitags gestärkt, der in seiner ganzen Inszenierung eher an eine Fernsehshow der alten Bundesrepublik als an eine Veranstaltung zur demokratischen Meinungsbildung erinnerte. Das lag nicht nur in der extremen Frontalkommunikation durch die Parteitagsleitung, den zahlreichen Einspielfilmchen und der auf Spannungsmanagement angelegten Moderation von Wahlvorgang und Ergebnisverkündung begründet. Der Formatwechsel ins Digitale führte bei der CDU auch dazu, dass – entgegen der eigenen Statuten und vor allem entgegen elementarer demokratischer Standards – weder das Parteitagspräsidium noch die Zählkommission demokratisch gewählt wurden. Damit gewann aber die politische Inszenierung endgültig Oberhand über den demokratischen Prozess: eine beunruhigende Entwicklung.

Wie so oft im Parteienrecht gilt auch hier: Wo kein Kläger, da kein Richter. Selbst der im Rennen um den Parteivorsitz unterlegene Friedrich Merz und seine Anhänger haben, trotz einiger öffentlicher Kritik im Vorfeld, davon abgesehen, das rechtlich im Ergebnis mehr als zweifelhafte Verfahren zur Vorsitzendenwahl in der CDU gerichtlich anzugreifen. Es bleibt daher zu hoffen, dass die zeitlich befristeten Corona-Regeln für Parteien mit dem Ende der Pandemie verschwinden werden und die bisherigen Erfahrungen dem Gesetzgeber durchaus auch als mahnendes Beispiel dafür dienen, welche subtilen demokratischen Gefahren drohen, wenn die digitale Modernisierung im Parteienrecht überstürzt und unüberlegt vorgenommen wird.