

# MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften

## Aus dem Inhalt

*Karl-Heinz Reuband*

**Regionale AfD-Milieus und die Dynamik der Corona-  
Ausbreitung – Eine Analyse auf der Basis kreisfreier Städte  
und Landkreise in Sachsen**

*Thomas Poguntke/Susan E. Scarrow/Paul D. Webb*

**Democracy, Deliberation and Social Distancing in the Pandemic:  
Adaptive Strategies in Legislatures and Political Parties**

*Sophie Schönberger*

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

*Fabian Michl*

**Anything goes! – Zur Aufstellung von Wahlbewerbern in der  
Covid-19-Pandemie**

*Aden Sorge*

**Die digitalen Grenzen der Meinungsfreiheit**

*Rareş-David Chioreanu*

**Jens Spahn und die 9.999 €-Spenden**

MIP 2021  
Heft 1  
27. Jahrgang

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

Herausgegeben vom  
Institut für Deutsches  
und Internationales  
Parteienrecht und  
Parteienforschung

PRUF

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

### ***Herausgeber***

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

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

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

### ***Redaktion***

Dr. Alexandra Bäcker

### ***Layout***

Dr. Alexandra Bäcker

### **Zitierweise:** MIP 2021, S.

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

Der Bezug ist kostenfrei.

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

Helaba Landesbank Hessen-Thüringen (NL Düsseldorf)  
Kontoinhaber/Empfänger: Heinrich-Heine-Universität (HHU)  
IBAN: DE 48 3005 0000 0004 0148 17  
BIC: WELADED3333  
Verwendungszweck: **MIP 500 400 00 00**

### ***Postanschrift***

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

Tel.: 0211/81-15722  
E-Mail: [pruf@hhu.de](mailto:pruf@hhu.de)  
Internet: [www.pruf.de](http://www.pruf.de)

doi:10.24338/mip-20211-113 (Gesamtausgabe)

## Inhaltsverzeichnis

### Aufsätze

<b>Regionale AfD-Milieus und die Dynamik der Corona-Ausbreitung – Eine Analyse auf der Basis kreisfreier Städte und Landkreise in Sachsen .....</b>	<b>1</b>
Karl-Heinz Reuband	
<b>Democracy, Deliberation and Social Distancing in the Pandemic: Adaptive Strategies in Legislatures and Political Parties .....</b>	<b>15</b>
Thomas Poguntke/Susan E. Scarrow/Paul D. Webb	
<b>Zwischen Parteitag und Fernsehshow – Parteienrecht in Zeiten der Corona-Pandemie .....</b>	<b>22</b>
Sophie Schönberger	
<b>Anything goes! – Zur Aufstellung von Wahlbewerbern in der Covid-19-Pandemie .....</b>	<b>29</b>
Fabian Michl	
<b>Die digitalen Grenzen der Meinungsfreiheit .....</b>	<b>37</b>
Aden Sorge	

### Kurzbeiträge

<b>Jens Spahn und die 9.999 €-Spenden .....</b>	<b>46</b>
Rareş-David Chioreanu	

### Rechtsprechung

<b>KG Berlin, Urteil vom 22.01.2021 – 7 U 1081/20 .....</b>	<b>48</b>
(Beendigung einer Parteimitgliedschaft durch Anfechtung wegen arglistiger Täuschung)	
<b>LG Berlin, Urteil vom 21.08.2020 – 43 O 223/20 .....</b>	<b>53</b>
(Aufhebung einer Parteimitgliedschaft wegen Verschweigens einer früheren Zugehörigkeit zu einer rechtsextremen Partei)	

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

<b>Grundlagen zum Parteienrecht</b> .....	60
Christian Bruns	
<b>Chancengleichheit</b> .....	67
Alexandra Bäcker	
<b>Parteienfinanzierung</b> .....	80
Heike Merten	
<b>Parteien und Parlamentsrecht</b> .....	83
Sascha Wolf	
<b>Parteien und Wahlrecht</b> .....	93
Frederik Orłowski	
Rechtsprechungsübersicht .....	98
Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung .....	106

## Regionale AfD-Milieus und die Dynamik der Corona-Ausbreitung – Eine Analyse auf der Basis kreisfreier Städte und Landkreise in Sachsen

Karl-Heinz Reuband<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Nahezu die ganze Zeit in der Corona-Krise des Jahres 2020 hatte sich Sachsen – ebenso wie viele andere ostdeutsche Bundesländer – im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern durch besondere niedrige Infektionszahlen und Inzidenzen ausgezeichnet. Manche Beobachter mutmaßten, dass sich darin eine geringere internationale Einbindung in soziale Kontakte niederschlug. Andere meinten, dass sich darin eine weiter verbreitete Impfpraxis aus Zeiten der DDR widerspiegeln könnte, die eine gewisse Immunität auch gegenüber dem Corona-Virus geschaffen habe. Und wieder andere glaubten, die Gründe in einer geringeren Bevölkerungsdichte und einem höheren Altersdurchschnitt als im Westen lokalisieren zu können (vgl. u.a. MDR 2020a).

Dass es sich um einen Unterschied handelt, der auch weiterhin in der Corona-Krise Bestand hätte, galt dabei – eher implizit als explizit – als mehr oder minder selbstverständlich. Doch diese Erwartung erwies sich als allzu trügerisch. Als im Herbst 2020 die Infektionszahlen in der Bundesrepublik wieder hochschnellten, waren es vor allem die ostdeutschen Bundesländer, die sich an die Spitze der Entwicklung stellten. Und Sachsen avancierte dabei zum Bundesland mit den höchsten Werten.<sup>2</sup> Einmal mehr stellte sich daraufhin die Frage nach den Ursachen für diese Sonderstellung. Dass die niedrigeren Inzidenzzahlen, welche die ostdeutschen Bundesländer so lange ausgezeichnet hatten, die Menschen dazu verleitet hätten, sorglos mit der Corona-Gefährdung umzugehen, war eine der häufigsten Argumente. Doch dane-

ben gewann relativ schnell noch eine weitere Annahme an Prominenz: dass die Corona-Inzidenz etwas mit den Wahlerfolgen der AfD zu tun haben könnte (vgl. u.a. MDR 2020b, DNN 2020).

Das Beispiel Sachsen legte in der Tat eine solche Deutung nahe. Nicht nur, dass die AfD in den vergangenen Bundestags-, Landtags- und Europawahlen überproportional viele Stimmen bekommen und in der Bundestagswahl die CDU überrundet hatte. Auch die AfD-Erfolge in Sachsen ließen auf den ersten Blick eine solche Deutung plausibel erscheinen. So zeichnete sich z.B. der Landkreis Bautzen nicht nur durch die höchsten Corona-Inzidenzen innerhalb Sachsens aus. Er hatte zuvor auch bei Wahlen den höchsten Anteil an Stimmen für die AfD einholen können. Wiederholt war es zu Protesten gegen die Corona-Maßnahmen gekommen. Seit Mai 2020 versammelten sich entlang der Bundesstraße B96, die von Zittau nach Bautzen führt, an jedem Sonntagmorgen Menschen, um gegen die Corona-Maßnahmen zu protestieren: Personen, die aufgrund äußerer Insignien – etwa das demonstrative Zeigen der Deutschland-Fahne, der Reichsflagge oder entsprechender Plakate – als AfD- oder PEGIDA-nah erschienen (vgl. u.a. Schönian 2020). Schätzungen zufolge belief sich die Zahl der Teilnehmer im Bereich Zittau, Hoyerswerda und Bautzen an manchen Tagen auf bis zu 800 Personen (MDR 2020c). In der Bautzener Innenstadt verkündeten in der Zeit des zweiten Lockdowns, bei bestehender Maskenpflicht, eine Zeitlang Schilder an mehreren Geschäften: „Hier sind auch Menschen ohne Maske willkommen“ (DW 2020, ARD 2020a). Und im Februar 2021 etablierte sich auf dem Kornmarkt, dem Hauptplatz der Stadt, ein wöchentlicher Protest gegen die Corona-Maßnahmen unter dem Motto „Für Frieden, Wahrheit und Wiederherstellung der Grundrechte“ (Sächsische Zeitung 2021b).

Dass die AfD, die sich zunächst für strenge Maßnahmen gegen Corona ausgesprochen hatte, im Lauf der Zeit eine Kehrtwendung vollzog und sich vermehrt gegen die staatlichen Corona-Maßnahmen gestellt hatte und dies auch äußerlich demonstrierte, steht außer Zweifel (vgl. u.a. Weiß 2020, Hammel 2020). Die neue Oppositionshaltung schlug sich nicht nur in den Reden von AfD Politikern nieder oder in ihrem Alltagsverhalten – etwa dem demonstrativen Nichttragen von Masken im Bundestag (FAZ 2021). Sie schlug sich ebenso darin nieder, dass zur Teilnahme an von anderen Personen organisierten Demonstrationen gegen die Corona-Maßnahmen aufgerufen wurde, AfD-Bundespolitiker daran teilnahmen und Re-

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

<sup>2</sup> So belief sich z.B. am 19.12.2020 in Sachsen die Inzidenz auf 432, während sie im Bundesgebiet bei 190 lag. In Thüringen lag sie bei 285, Sachsen-Anhalt bei 172, Brandenburg bei 170 und Mecklenburg-Vorpommern bei 96 (Robert Koch Institut 2020). Ende März 2021 war Thüringen (das zwischenzeitlich besonders niedrige Inzidenzzahlen aufgewiesen hatte) an die Spitze der ost- und westdeutschen Bundesländer aufgerückt – ein Zeichen einmal mehr, wie schnell sich Verhältnisse in Fragen der Corona-Infektion ändern können. Zu einer allgemeinen Beschreibung des Corona-Verlaufs und der ergriffenen Maßnahmen im Zeitraum 2020-2021 siehe Schilling et al. (2021).

den hielten oder AfD-Politiker eigene Kundgebungen unter der Ägide der AfD initiierten.<sup>3</sup> Aber hat dies eine Parallele auch in den Einstellungen der AfD-Wähler? Und vermag der Anteil der AfD-Wähler in einer Region die Inzidenz der Corona-Infektionen zu erklären? Ist – (über-)pointiert ausgedrückt – die AfD in der damaligen Zeit Schuld an der Corona-Krise Sachsens?

## 2. Zielsetzung und methodisches Vorgehen

Im Folgenden soll der Frage nach dem Zusammenhang von AfD-Wahl und Corona-Infektionszahlen am Beispiel von Sachsen nachgegangen werden – jenem Bundesland, in dem die Pandemie Ende des Jahres 2020 Spitzenwerte erreichte und ein AfD-Zusammenhang verschiedentlich vermutet wurde. In einem ersten Schritt gilt es zunächst, der Frage nach den Einstellungen der AfD-Wähler zu Corona und den staatlichen Maßnahmen nachzugehen. Dies geschieht in der Regel auf der Basis bundesweiter Umfragedaten; spezielle Auswertungen dazu für Sachsen stehen nicht zur Verfügung. Aber es ist davon auszugehen, dass die grundlegenden Befunde zu den AfD-Charakteristika dort ebenfalls Geltung haben.

<sup>3</sup> Dazu zählt u.a.: Der Thüringer AfD-Chef Björn Höcke äußerte z.B. im August 2020 in einem Interview, dass Corona vorbei sei und wahrscheinlich auch nicht wiederkommen würde. Die aktuellen Infektionszahlen seien falsche positive Ergebnisse. Und er rief – zusammen mit anderen prominenten AfD-Politikern – dazu auf, sich an der Großkundgebung gegen die Corona-Politik in Berlin zu beteiligen (ntv 2020). Der AfD-Stadtrat in Pirna Lochner organisierte im Mai 2020 mehrere Protestveranstaltungen gegen die Corona-Maßnahmen (Der Tagesspiegel 2020). Der AfD Bundestagsabgeordnete (und Arzt) Schlund trug auf einer Anti-Corona Demonstration am 29.08.2020 ein Transparent mit der Aufschrift „Schuldig“, auf dem der Berliner Virologe Christian Drosten in Sträflingskleidung zu sehen war (RP Online 2020). Der Bayerische Parteivize Müller sprach in einer Rede auf einer Anti-Corona-Demonstration in Berlin davon, dass eine Corona-Diktatur geschaffen worden sei und das gesamte politische System zurückgeführt werden muss „von der Diktatur in ein demokratisches System“ (BR 2020). Und selbst noch in der Phase einer neuen, dritten Welle – als die Dramatik der Entwicklung unverkennbar war – organisierte und veranstaltete der Brandenburger Landesvorsitzende der AfD Berndt im März 2021 in Cottbus eine AfD-Kundgebung gegen Corona-Beschränkungen, an der auch als Redner Alexander Gauland teilnahm (MOZ 2021). Desgleichen plante der sächsische AfD-Landesverband für den Karsamstag 2021 eine Veranstaltung gegen die Corona-Regeln, die jedoch von der Versammlungsbehörde verboten wurde (Sächsische Zeitung Online 2021). Im Wahlprogramm der AfD schlug sich die Haltung im April 2021 schließlich nieder in der Ablehnung von Lockdowns und staatlich verordneten Corona-Tests und der Forderung, der Infektionsschutz solle der Entscheidung des „mündigen Bürgers“ überlassen werden. Der Regierung wurde eine „Politik der Angst“ vorgeworfen (vgl. MDR 2021d).

Ob in Sachsen die Corona-Maßnahmen in der Bevölkerung in besonders ausgeprägter Weise kritisch beäugt werden und die Zahl der „Querdenker“ größer ist als anderswo, wie mitunter vermutet, ist eine andere, bislang offene Frage.<sup>4</sup> Sie ist hier insofern wenig bedeutsam, als der Fokus auf die Verhältnisse innerhalb dieses Bundeslandes gerichtet ist: Untersucht werden soll, inwieweit die Regionen, die sich durch überproportionale AfD-Wahlergebnisse auszeichnen, ebenfalls in den Corona-Inzidenzen überproportional hohe Werte einnehmen. Und dabei ist nicht nur der Stellenwert der AfD-Affinität per se von Interesse, sondern ebenso die Dynamik der Ent-

<sup>4</sup> Generell macht es Sinn, den Vergleich nicht nur mit der Bundesrepublik als Ganzes vorzunehmen, sondern ebenfalls mit den anderen ostdeutschen Bundesländern. Nach den vorliegenden Daten aus dem Jahr 2020 sind die Ostdeutschen den staatlichen Corona-Maßnahmen gegenüber etwas reservierter als die Westdeutschen. Sie halten sie z.B. eher für „zu streng“ (22 % vs. 16 %, vgl. ifo und forsa 2020a: 3), bejahen eher die Aussage, dass die Corona-Epidemie ein „einziges Schwindel und eine hysterische Überreaktion“ sei (19 % vs. 13 %, vgl. Spöri und Eichhorn 2021: 9). Sie erweisen sich auch anderen Indikatoren zufolge eher als Corona-kritisch (vgl. Hövermann 2020: 7) und sind für Proteste gegen die Corona-Maßnahmen aufgeschlossener als die Westdeutschen (Grande et al. 2021: 12). Die Untersuchungen mit Aufgliederungen nach Bundesland, zeigen, dass sich Sachsen zwar in der Frage, ob die Maßnahmen zu streng seien, gegenüber den westdeutschen Bundesländern unterscheidet, die Unterschiede im Vergleich zu den ostdeutschen Bundesländern jedoch minimal sind (vgl. ifo und forsa 2020a: 23). Gleiches gilt, wenn es um die Aussage geht, die Corona-Epidemie sei ein einziges Schwindel und eine hysterische Überreaktion. Bei dieser Frage wird ebenfalls deutlich, dass ihr auch die Bevölkerung einiger westdeutscher Bundesländer überproportional zustimmt (bemerkenswerterweise dort, wo später auch die großen „Querdenker“-Kundgebungen entstanden). So bejahten dieses Statement in einer Umfrage vom April/Mai 2020 in Thüringen 26 % der Befragten, in Sachsen 23 %, in Sachsen-Anhalt 22 % und in Baden-Württemberg 20 % (Spöri und Eichhorn 2021: 6, 8). In einer anderen Untersuchung, in der das Statement „Eine Krise gibt es doch nicht. Da wird viel dramatisiert und das dauernde Sprechen über die Krise ist überzogen“ als Indikator für Corona-Leugnung gewählt wurde, wird Sachsen hingegen als Land mit dem höchsten Leugner-Anteil ausgewiesen, selbst im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern (die sich bei dieser Aussage nicht nennenswert von den westdeutschen Bundesländern unterscheiden, vgl. Deutsche Bank 2020: 18). Das Ergebnis dieser Untersuchung ist jedoch wegen der diffusen Frageformulierung – ohne expliziten Corona-Bezug – in seiner Aussagekraft fragwürdig. In einer Civey-Umfrage (die aufgrund des methodischen Vorgehens in ihrer Aussagekraft begrenzt und problematisch ist) hielten in Sachsen im Januar 2021 41 % der Befragten die beschlossenen Maßnahmen für übertrieben, in der Bundesrepublik waren es 29 % (Sächsische Zeitung 2021). Da sich die Maßnahmen in Sachsen von denen der anderen Bundesländer unterscheiden, ist nicht sicher, ob sich die Urteile jeweils auf gleiche Sachverhalte bezogen. Desgleichen fehlt ein Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern.

wicklung<sup>5</sup>: wie zeitlich beschränkt oder stabil ist der Effekt, so es ihn gibt? In welcher Phase der Corona-Entwicklung entfaltet er seine größte Wirkung?

Als empirische Basis dienen Aggregatdaten: zum AfD-Stimmenanteil in der Landtags- und Europawahl von 2019 sowie zur Corona-Inzidenz auf der Ebene der 13 kreisfreien Städte und Landkreise, ergänzt durch ausgewählte Daten aus der amtlichen Statistik und Umfragedaten aus dem kumulierten „Sachsen Monitor“ der Jahre 2016-2018.<sup>6</sup> Aus dem kumulierten „Sachsen Monitor“ stehen bei der Wahl dieser Aggregationsebene hinreichend viele Befragte zur Verfügung, um dem Einfluss regionaler politischer Milieus nachgehen zu können. Auf der Ebene kleinräumigerer regionaler Einheiten – auf der Ebene der einzelnen Städte und Gemeinden – ist dies mangels entsprechender Umfragedaten nicht möglich.

### 3. Einstellungen der AfD-Wähler zum Corona-Virus und den Corona-Maßnahmen

Dass sich die AfD und deren Anhänger gegen die Anti-Corona-Maßnahmen der Regierung wenden, ist nicht per se logisch zwingend. Das politische Profil der AfD war bisher primär auf die Migrations- und Flüchtlingsfrage ausgerichtet und ähnlich verhält es sich mit der Orientierung ihrer Wähler. Auch nachdem sich die „Flüchtlingskrise“ wieder entspannt hat und nicht mehr im Blickpunkt der öffentlichen Agenda steht, bestimmen in der Bevölkerung die Einstellungen zu Migration und Flüchtlingen maßgeblich darüber, ob sich jemand für oder gegen die AfD als Partei entscheidet (vgl. Kühnel und Leibold 2021). Eine Beziehung zwischen der Corona- und der Migrationsthematik hat sich in der öffentlichen Wahrnehmung bislang nicht herausgebildet<sup>7</sup>, so dass eine Mobilisierung aus dieser AfD-Perspektive in Fragen des Umgangs mit Corona nicht stattgefunden hat.

Wenn sich die AfD als Partei im Verlauf der Pandemie als Gegner der Corona-Maßnahmen profilierte, dann womöglich – wie einige Autoren mutmaßen –

aus rein instrumentellen Gründen: weil sie sich ein neues Thema suchte, um Wähler zu mobilisieren. Vermutlich nicht minder bedeutsam aber dürfte psychologisch für einen Teil der Partei wie deren Sympathisanten der Aspekt der Fundamentalopposition sein: wenn gegenüber der Regierung eine durchweg negative Haltung vorherrscht, dürfte alles, was diese entscheidet und aktiv umsetzt – mehr oder minder unabhängig vom Inhalt – abgelehnt werden und zu einem weiteren Element der eigenen generalisierten Oppositionshaltung werden.<sup>8</sup> Dass sich rechtspopulistische Parteien gegen die Corona-Politik der Regierung zu profilieren versuchen und die Maßnahmen der Regierung ablehnen, ist jedenfalls nichts, was für Deutschland allein typisch ist. Ähnliche Zusammenhänge bestehen in anderen europäischen Ländern – wie den Niederlanden oder der Schweiz (vgl. auch Belghaus et al. 2020, Süddeutsche Zeitung 26.02.2021).

Wie verhält es sich mit den Einstellungen der AfD-Anhänger in Fragen des Umgangs mit der Corona-Krise, welches Einstellungsprofil weisen sie auf? Die allgemeinen Einstellungen, so zeigen es übereinstimmend die Umfragen, sind geprägt durch eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der etablierten Politik und ihren Institutionen (vgl. u.a. RTL/ntv Trendbarometer 2020, 2021). Aus dieser Perspektive sind auch die Aussagen über Corona zu sehen. Dass sie den Aussagen von Politikern zu Corona vertrauen, äußerten in einer bundesweiten Umfrage vom April 2020 lediglich 15 % der AfD-Anhänger – im deutlichen Gegensatz zur Bevölkerung, wo dies 44 % taten. Unterdurchschnittlich ist das Vertrauen ebenso in die Aussagen zu Corona von „Vertretern von Behörden und Ämtern“ (29 % vs. 45 % Bevölkerung), von „Wissenschaftlern“ (19 % vs. 71 %) sowie von „Ärzten und medizinischem Personal“ (50 % vs. 78 %) (Wissenschaftsbarometer 2020: 48).

Dass sie sich kritisch über Wissenschaftler und Ärzte äußern, muss dabei nicht notwendigerweise eine Ablehnung von Wissenschaft per se bedeuten, wenn gleich manche Hinweise darauf hindeuten<sup>9</sup>, sondern spiegelt zum Teil wohl auch einen Glauben an „al-

<sup>5</sup> In der Regel untersuchen wir den Verlauf im Abstand von 10-14 Tagen, gelegentlich auch in kürzeren Abständen, wenn es die Dynamik der Entwicklung nahelegt.

<sup>6</sup> Der „Sachsen Monitor“ ist eine repräsentative Bevölkerungsumfrage, basierend auf einer Random-Route-Stichprobe und durchgeführt mündlich face-to-face. Der Sächsischen Staatskanzlei sei für die Bereitstellung der Daten gedankt. Ergebnisse mit Regionalbezug auf der Basis des „Sachsen Monitors“ finden sich u.a. in Reuband (2019).

<sup>7</sup> Dass Personen mit Migrationshintergrund von Corona überproportional betroffen sein könnten, wurde erst in späterer Zeit, im Februar/März 2021, gelegentlich in den Medien thematisiert (vgl. z.B. Der Spiegel 2021).

<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang sei z.B. auf Frank Heiders Balance-Theorie verwiesen (Heider 1958), derzufolge die negative Bewertung eines Einstellungsobjekts – z.B. einer Person – zu einer negativen Einstellung auch gegenüber den Einstellungspositionen führt, welche diese vertritt. Unabhängig davon wäre, wo Verschwörungstheorien im Vordergrund stehen, auf Seiten der Anhänger rechtspopulistischer Parteien oder Bewegungen in Teilgruppen auch aufgrund psychosozialer Mentalitäten eine gewisse strukturelle Anfälligkeit für entsprechende Deutungen denkbar (insbesondere bei denen, die zu einer dichotomen Weltansicht neigen, vgl. Hammel 2020).

ternative Fakten“ wider. Und an Akteuren, die im Gewand der Wissenschaft auftreten oder aufgrund „wissenschaftlicher“ Ergebnisse „alternative“ Deutungen vorbringen, fehlt es in den Internet-Medien nicht (heutzutage noch weniger als zum Zeitpunkt dieser Erhebungen). Und wer erst mal begonnen hat, sich in diese Welt hinein zu begeben, kann schnell in eine Echokammer gelangen, in der selektiv nur noch das angeboten wird, was bei früheren Suchvorgängen rezipiert wurde. Es handelt sich bei den Medien, in denen „alternative“ Deutungen zu finden sind, nicht notwendigerweise um obskure Quellen: YouTube, eine der am häufigsten verwendete Plattformen, in der auch seriöse wissenschaftliche Wissenschaftsinhalte eine Rolle spielen, zählt maßgeblich dazu (vgl. Correctiv 2020).<sup>10</sup>

Im Übrigen ist die Kritik an den staatlichen Maßnahmen, welche die AfD-Anhänger und die Teilnehmer des Protests an den Anti-Corona-Maßnahmen (vgl. Pantenburg et al. 2021) äußern – bis hin zu Aussagen über autoritäre Tendenzen des Staates, Einschränkung der Freiheitsrechte und Angstgenerierung – nichts, was man allein als idiosynkratische Verirrung aufgrund einseitiger Mediennutzung abtun kann. So sehr auch manche Abschottungen gegenüber der sozialen Realität und den Corona-Gefahren als kognitive Immunisierungsstrategien mit sektenhaften Zügen<sup>11</sup> verstanden werden können: es gibt genügend Stimmen aus den etablierten Medien und der Politik, die entsprechende Deutungen und Sichtweisen nahelegen und den Akteuren des Protests

subjektiv das Gefühl geben, auf der „richtigen Seite“ zu stehen.<sup>12</sup> Auch wer sich in der Informationsaufnahme nicht auf „alternative“ Internet-Medien stützt, kann sich unschwer mit Argumenten versorgen, die es ihm erlauben, sich selbst als informiert, kompetent und als Verteidiger der Freiheitsrechte zu stilisieren.

Zweifel an den Corona-Gefahren und an den staatlichen Maßnahmen prägen maßgeblich die Sicht der AfD-Anhänger. Dass sie die Maskenpflicht in der derzeitigen Situation für notwendig erachten, meinten im Mai 2020 in einer bundesweiten Erhebung unter ihnen nur 41 %, während in der Bevölkerung 65 % dieser Meinung waren (Institut für Demoskopie 2020: Tab. A7). Dass der Staat zu stark in das eigene persönliche Leben eingreife, äußerten in der gleichen Erhebung 71 % der AfD-Anhänger, in der Bevölkerung 23 %. Und dass sie manchmal den Ein-

<sup>9</sup> Interesse an „Wissenschaft und Forschung“ bekundeten 53 % der befragten AfD-Anhänger (Bevölkerung 59 %), dass sie „Wissenschaft und Forschung“ „voll“ oder „eher“ vertrauen jedoch nur 25 % (74 % Bevölkerung). (Wissenschaftsbarometer 2020: 24, 74). Inwieweit das geringe Vertrauen in „Wissenschaft und Forschung“ Folge der Zweifel an deren Aussagen über Corona ist oder das fehlende Vertrauen in Wissenschaft und Forschung die Ursache für das fehlende Vertrauen in deren Corona-Aussagen, muss als Frage offen bleiben.

<sup>10</sup> Kritiker der Corona-Maßnahmen und Corona-Leugner nutzen überproportional soziale Medien und stehen den öffentlich-rechtlichen Sendern distanzierter gegenüber (vgl. Spöri und Eichhorn 2021: 13).

<sup>11</sup> Auf Seiten der Personen, welche den Corona-Leugnern und „Querdenkern“ nahestehen, finden sich nicht selten Wahrnehmungen und Deutungen, die von der Realität gelöst sind – etwa, wenn die dramatischen Entwicklungen der Coronalage in Italien und den USA im Frühjahr und Sommer 2020 nicht als Beleg für die Gefahren des Corona-Virus gesehen werden oder der Virus als solcher gar geleugnet wird. In diesem Zusammenhang sei, was die Mechanismen der Leugnung angeht, u.a. auf Leon Festinger (Festinger et al. 1956) verwiesen, der in seiner Untersuchung einer Sekte zeigte, wie sehr das Ausbleiben des propheteiten Weltuntergangs auf Seiten der Anhänger zu Rationalisierungen und verschiedenen Mechanismen zur Aufrechterhaltung der eigenen Weltansicht führte.

<sup>12</sup> Das personelle Spektrum und die Inhalte der Aussagen, auf die man zurückgreifen kann, sind breit gestreut. Manch ehemaliger, populärer Regimekritiker der DDR avancierte zu einem vehementen Kritiker der Corona-Maßnahmen und sieht bereits die Gefahr einer Diktatur aufkommen, wie z.B. Vera Lengsfeld, die in einem Beitrag in „The European“ (6.10.2020) schreibt, es werde durch die „Hintertür der Polizeistaat eingeführt. Die Corona-Diktatur kommt mit einer Samtpfote hinter einer Riesenpropagandawelle herangeschlichen“. Aber auch respektable Juristen, wie der ehemalige Bundesverfassungsrichter Papier, thematisieren die Gefahr, Freiheitsrechte allzu sehr aus dem Blickfeld geraten zu lassen und den Einzelnen zu einem bloßen Untertan zu degradieren: „In der Bewusstseinslage der politischen Akteure und Teilen der Bevölkerung scheint gelegentlich in Vergessenheit zu geraten, dass die Menschen dieses Landes freie Bürger sind. Sie verfügen über unveräußerliche und unentziehbare Freiheitsrechte, sie sind keine Untertanen“ (Welt Online 10.03.2021). Während die Intensivmediziner vor einem Kollaps des Krankenhaussystems wegen Corona warnen, behauptet der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Krankenhausgesellschaft, es bestände keine Sorge, es gäbe genügend Betten (vgl. „Intensivmediziner entsetzt über Chef der Krankenhausgesellschaft“, Der Tagesspiegel Online, 04.04.2021). Und schließlich gibt es auch Bio-Mediziner und Statistiker mit hohem Renommee – wie John Ioannidis –, die mit ihren Aussagen zu Kronzeugen einer Verharmlosungskampagne wurden und gern von der AfD zitiert werden (Müller-Jung 2021). Zu den Medien, in denen besonders häufig Berichte, Kommentare oder Interviews mit dezidiert kritischen Positionen gegenüber den Corona-Maßnahmen – mit besonderer Betonung der Einschränkung der Freiheitsrechte und Beschwörung totalitärer Tendenzen – publiziert wurden, zählen u.a. Focus und Die Welt (Online). Da ist z.B. die Rede davon, dass „Freiheitsrechte verramscht“ werden, der Lockdown eine „organisierte Freiheitsberaubung“ sei (Welt Online 23.03.2021), die Bundesregierung die „andauernde Einschränkung von Freiheitsrechten immer weniger begründen“ könne, und „Unterwerfungsfreude“ und „Angstlust“ die Bürger auszeichne (Welt Online, 14.03.2021). Zu einer kritischen Sicht auf manche Medien in diesem Zusammenhang, darunter auch die BILD-Zeitung, siehe Lucke (2021).

druck hätten, dass versucht würde, die Menschen in Angst und Schrecken zu halten, so dass sie politische Maßnahmen klaglos hinnehmen, bekundeten 82 % der AfD-Anhänger, in der Bevölkerung 38 % (Institut für Demoskopie 2020: Tab. A8).

Unter diesen Bedingungen liegt der Glaube an Verschwörungen nicht allzu fern. Und in der Tat: der Aussage, dass die „Politik und Medien die Gefährlichkeit des Corona-Virus ganz bewusst übertreiben, um die Öffentlichkeit zu täuschen“, stimmten 54 % der AfD-Anhänger in einer bundesweiten Umfrage vom Mai 2020 zu, während nur 20 % der Bevölkerung dieser Meinung war (ARD 2020b).<sup>13</sup> Dass der Corona-Virus ein „Vorwand“ sei, „um die Menschen zu unterdrücken“, hielten im Herbst 2020 65 % der AfD-Anhänger für „sicher“ oder „wahrscheinlich richtig“, während bei den Anhängern von CDU/CSU, SPD, Linken und Grünen weniger als 14 % diese Ansicht teilten, unter den FDP-Anhängern 18 % (Roose 2020b: 14). Einen überproportionalen Hang der AfD-Wähler zu Verschwörungstheorien legen ebenfalls andere Erhebungen nahe (vgl. Roose 2020a, Decker et al. 2021).

Im Verlauf der Corona-Pandemie hat die Ablehnung der Maßnahmen gegen die Corona-Epidemie unter den AfD-Anhängern im Zeitverlauf eher zu- als abgenommen. Dass die von der Politik beschlossenen Maßnahmen zu weit gehen, äußerten im Juni 2020 in einer bundesweiten Umfrage 48 % der AfD-Anhänger, im Oktober waren es 47 % und im November – der Zeit, in welcher der zweite Lockdown einsetzte – 60 %. Unter den Befragten in Ostdeutschland waren es im November mit 31 % nur halb so viele, und unter den Befragten in Westdeutschland gar nur 25 % (Ifo und forsa 2020: 39). Selbst in der Zeit, in der sich die Epidemie zuspitzte, die dritte Welle mit der britischen Virusmutation in der Bundesrepublik für eine allgemeine Verunsicherung sorgte, meinte Mitte März 2021 eine Mehrheit (68 %) der AfD-Anhänger, die Corona-Maßnahmen gingen zu weit. Unter den Anhängern der CDU/CSU und der Grünen waren es lediglich 12 %, der SPD 17 %, der Linken 23 % und der FDP 43 % (infratest dimap 2021).

Dass es den AfD-Anhängern nicht nur um eine Kritik an den staatlichen Maßnahmen geht, sondern sich dies auch auf grundsätzlichere Zweifel an der Gefährlichkeit der Pandemie gründet, legen Angaben zur Impfbereitschaft ebenso nahe wie zur Bereit-

schaft, sich an die Corona-Maßnahmen zu halten. Dass sie sich, sobald es möglich ist, gegen Corona impfen lassen, meinten in einer bundesweiten Umfrage im Herbst des Jahres 2020 24 % der AfD-Anhänger gegenüber 46 % bis 58 % der Anhänger von CDU/CSU, SPD, Grünen und Linken (ifo und forsa 2020: 45). Und dass sie sich im Alltag an die beschlossenen Corona-Regeln halten, äußerten in einer Umfrage in Mecklenburg-Vorpommern im Januar 2021 49 % der AfD-Anhänger gegenüber 86 % der Anhänger von CDU, SPD und der Linken sowie 92 % der Grünen (NDR 2021). Dass sich die Verhältnisse in den anderen Bundesländern Ostdeutschlands (oder auch Westdeutschlands) grundlegend anders darstellen, ist kaum anzunehmen.<sup>14</sup>

Die überproportionale Neigung der AfD-Anhänger, sich gegen die Corona-Maßnahmen der Regierung zu stellen, muss nicht bedeuten, dass die Teilnehmer von Corona-Protestveranstaltungen mehrheitlich aus AfD-Anhängern bestehen. Darüber entscheidet die Zahl der Anhänger unterschiedlicher Parteien und deren Bereitschaft zum Protest per se. Und diese kann sich je nach Parteipräferenz unterscheiden. Hinzu kommt, dass – in einem nicht bekannten Umfang – auch generelle Impfgegner zum Teilnehmerkreis des Corona-Protests zählen. Und diese sind nicht notwendigerweise mit den AfD-Anhängern identisch. Die Überschneidungsmengen halten sich in Grenzen.<sup>15</sup> Die Einwände der AfD-Anhänger in

<sup>14</sup> Bundesweiten Umfragen zufolge tendieren die Befragten, welche die AfD wählen wollen, im Vergleich zur Bevölkerung eigenen Angaben zufolge zu einer geringeren Befolgung der Corona Regeln. In welchem Umfang dies der Fall ist, wird jedoch in dem verfügbaren Kurzbericht der einen Studie (Kirsch et al. 2020) nicht mitgeteilt. Ein ähnliches Muster legt eine bundesweite Umfrage nahe, die durch das Institut Civey erhoben wurde (vgl. Der Tagesspiegel 2021). Allerdings ist es aufgrund des Stichproben- und Erhebungsverfahrens von Civey problematisch, Rückschlüsse auf die prozentuale Verbreitung dieser Orientierungen in der Bevölkerung oder der AfD-Anhänger zu ziehen. Generell offen ist bei den Erhebungen, die sich auf die globalen Selbstauskünfte stützen, wie sich die Praxis auf der Ebene der einzelnen Vorgaben darstellt. Daten zum Tragen von Masken oder zu anderen Anti-Corona-Maßnahmen in Regionen oder Gemeinden mit unterschiedlich hohen AfD-Präferenzen (etwa auf der Basis von systematischen Beobachtungen oder Kontrollen) liegen nicht vor.

<sup>15</sup> Dass die Masernimpfung gefährlicher sei als die Krankheit selbst, hielten in einer Umfrage aus dem Jahr 2020 21 % der AfD-Anhänger für „sicher“ oder „wahrscheinlich richtig“. Unter den CDU/CSU-Anhängern waren es 18 %, den Anhängern der Linken 14 %, SPD und der Grünen zwischen 10 % und 12 % (Roose 2020a: 18). Dass Masernimpfungen von den AfD-Anhängern in der Regel nicht als Bedrohung wahrgenommen werden, dürfte damit zusammenhängen, dass diese seit langem ein nicht mehr hinterfragter Bestandteil des Alltagslebens sind und die Impfung bereits in der Zeit der Kind-

<sup>13</sup> Im Gegensatz dazu stehen die Einstellungen in der Bevölkerung: das Vertrauen in die Medien ist gewachsen, und dies schließt das Vertrauen in die Berichterstattung über Corona mit ein (vgl. Jacobs et al. 2021).

Fragen der Impfung sind offenbar in erheblichem Umfang Corona-spezifisch ausgerichtet.

Die wenigen Untersuchungen, die sich auf die Teilnehmer von Corona-Demonstrationen – bzw. die zum Protest bereiten Befragten – beziehen, dokumentieren zwar eine überproportionale Präferenz für die AfD, aber die AfD-Anhänger stellen unter ihnen nur eine Minderheit dar (Nachtwey 2020: 10, Koos 2021:8, Grande et al. 2021:15).<sup>16</sup> Auch in der politischen Selbsteinstufung ist eher von einer Positionierung in der Mitte als von einer Positionierung rechts von der Mitte oder gar am rechten Rand auszugehen (vgl. Grande et al. 2021: 14, Abb. 6). Inwieweit sich dies in der Zukunft ändern und sich eine AfD-Präferenz und eine Verschiebung nach rechts deutlicher herausbilden wird – einige Indizien sprechen für derartige Tendenzen (vgl. Grande et al. 2021:15) –, ist eine vorerst offene Frage.<sup>17</sup> Doch gleichgültig, wie sich das Verhältnis von Einstellungen und Protest im Einzelnen darstellt: dass sich in der Frage des Umgangs mit den Corona-Maßnahmen die AfD-Anhänger im Alltag sorgloser verhalten, ist nach den vorliegenden empirischen Befunden wenig zweifelhaft. Und sicher ist auch, dass die Anhänger der AfD mehrheitlich Demonstrationen gegen die Corona-Politik gutheißen, im Gegensatz zu den Wählern von CDU/CSU, SPD, den Linken und den Grünen (vgl. Vehrkamp und Tillmann 2020: 14f.).

#### 4. Die Entwicklung der Corona-Inzidenzen in Sachsen

Die erste Welle der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 überstand Sachsen – ähnlich wie die anderen

heit stattfindet. Mehr oder minder jeder hat sie selbst erfahren. Und, was vermutlich noch wichtiger ist: Masernimpfungen sind nicht mit dem gegenwärtigen Regierungshandeln verknüpft. Wer die Regierung fundamental ablehnt, hat motivational keinen Grund, deshalb Masernimpfungen abzulehnen.

<sup>16</sup> In der Untersuchung von Nachtwey et al. (2020: 12) hatten bei der letzten Bundestagswahl 15 % die AfD gewählt, und bei der Frage, welche Partei sie heute wählen würden, nannten nur 27 % die AfD. Die meisten nannten „andere“. Die etablierten Parteien CDU/CSU einschl. der Linken machten zusammen einen Anteil von 13 % aus. In der Befragung von Koos et al. (2021) wurde bei der Frage zur „Partieidentifikation“ zu 2 % die AfD genannt, die anderen Parteien addierten sich – „keine Angabe“ ausgeklammert – zu einem Anteil von 36 %, 62 % nannten keine Partei (Koos et al. 2021: 8, eigene Berechnungen). In der Untersuchung von Grande et al. (2021: 15) erwiesen sich unter den „Protestverstehern“ rund 26 % als potentielle AfD-Wähler.

<sup>17</sup> Im Fall von PEGIDA lässt sich eine derartige Entwicklung feststellen. Inwieweit dies mit den Veränderungen des AfD-Profiles auf der Ebene der Issues oder internen Entwicklungen in der PEGIDA-Anhängerschaft zusammenhängt, ist eine offene Frage (vgl. Reuband 2016: 65).

ostdeutschen Bundesländer – relativ gut. Im Vergleich zu den westlichen Bundesländern lagen die Inzidenzwerte niedriger. Nachdem die erste Welle vorüber war, stagnierten die Werte und blieben für mehrere Monate auf einem niedrigen Niveau. Am 28. Juli z.B. lag die Inzidenz in Sachsen bei 0,6, am 25. August bei 2,0. Gegen Ende September stiegen die Zahlen leicht an, gingen dann relativ schnell in ein exponentielles Wachstum über. Lag der Inzidenzwert am 5. Oktober bei 8,2, lag er am 20. Oktober bereits bei 43,0 und überschritt am 30. Oktober mit 103,0 die 100er Marke. Am 9. Dezember wurde ein Wert von 315,0 erreicht, am 21. Dezember von 444,0. In mehreren Regionen beliefen sich die Inzidenzen sogar auf noch höhere Werte, im Landkreis Bautzen z.B. lag der Spitzenwert am 21. Dezember bei 645,5. Im Gefolge der explosionsartigen Ausweitung erging in Sachsen – mit unterschiedlichen Akzenten auf der Gemeindeebene – ein breites Bündel von Maßnahmen bis hin zu Ausgangsbeschränkungen, die auf eine rasche Eindämmung der Pandemie hin ausgerichtet waren. Und die Zahlen sprechen dafür, dass sie erfolgreich waren.

Nach dem Höhepunkt im Dezember 2020 sanken die Zahlen in allen der 13 kreisfreien Städte und Landkreise Sachsens überraschend schnell wieder ab. Sie machten einen nahezu ähnlich spektakulären Wandel durch wie die Zahlen in der Phase des Corona-Anstiegs (vgl. *Tabelle 1*). Lagen sie in Bautzen Mitte Januar bei 510,4, lagen sie rund einen Monat später nur noch bei 76,7. Ähnliche Veränderungen kennzeichnen die anderen Städte und Landkreise, wie z.B. Zwickau (Rückgang von 362,5 auf 56,8) oder Mittelsachsen (Rückgang von 307,5 auf 73,0). Damit einher gingen Veränderungen in der Rangfolge der am schwersten betroffenen Kreise. Nahm am 12.01. die Sächsische Schweiz mit 525,7 den höchsten Inzidenzwert ein, gefolgt von Bautzen mit 510,4 – was einen überdurchschnittlichen Wert im Vergleich zu Sachsen als Ganzes (341,9) darstellt –, so nahmen die Sächsische Schweiz und Bautzen Ende Februar jeweils einen unterdurchschnittlichen Inzidenzwert ein (mit 68,8 bzw. 69,4 gegenüber 75,3 für Sachsen).

Während sich in der Hoch-Zeit der zweiten Welle die kreisfreien Städte und Landkreise zum Teil erheblich unterschieden, waren die Unterschiede Mitte Februar 2021 weitgehend verblasst. Die einstigen Hochburgen der Corona-Inzidenz hatten sich verflüchtigt und die Werte der kreisfreien Städte und Landkreise hatten sich auf ein annähernd vergleichbares Niveau eingependelt, in der Regel zwischen 50 und 70 Infizierten pro 100.000 Einwohner. Doch diese Situation währte

**Tabelle 1: AfD-Stimmenanteil in der Landtagswahl (LTW) und Europawahl (EW) 2019 sowie Corona-Inzidenzen in kreisfreien Städten/Landkreisen in Sachsen nach Datum (2020/2021)**

	LTW	EW	05.10	20.10	03.11	17.11	01.12	15.12	21.12	24.12	05.01	12.01	25.01	30.01	06.02	16.02	26.02	06.03	16.03	23.03	01.04
Chemnitz Stadt	25	24	8	43	135	143	229	331	372	484	238	262	85	68	61	51	35	67	115	148	261
Erzgebirgskreis	31	28	5	130	219	302	400	546	491	499	360	389	159	107	69	58	83	103	148	214	245
Mittelsachsen	31	29	5	40	155	201	255	427	646	530	317	308	227	191	130	73	46	65	109	161	171
Vogtlandkreis	28	24	8	34	74	123	166	159	179	222	435	293	167	132	136	116	212	201	307	405	404
Zwickau	28	24	7	48	106	219	344	559	607	570	286	363	158	128	83	57	68	68	159	222	257
Dresden Stadt	21	20	12	33	109	137	201	338	307	329	214	229	122	98	65	47	56	64	71	93	137
Bautzen	34	32	15	45	277	346	414	629	646	586	393	510	219	137	113	77	69	78	103	117	156
Görlitz	36	32	11	37	82	230	329	519	667	479	260	400	196	119	108	72	65	68	97	141	183
Meißen	33	31	6	36	139	152	243	500	509	459	493	435	184	144	117	60	79	79	103	141	176
Sächs. Schweiz	34	33	8	55	111	253	383	563	577	577	367	526	226	151	125	107	69	64	85	130	133
Leipzig Stadt	17	16	4	18	55	89	115	111	223	236	164	209	152	93	64	44	49	43	57	84	111
Leipzig Land	27	25	5	27	107	140	187	258	404	426	272	417	230	185	174	120	98	72	66	134	186
Nordsachsen	30	27	6	25	113	130	219	352	461	373	372	384	179	137	114	79	143	124	133	223	229
SACHSEN	28	25	8	43	126	183	257	387	444	426	299	342	171	125	97	68	75	78	110	156	190

nicht lange. Bereits in der zweiten Hälfte des Februars 2021 stiegen die Zahlen – ähnlich wie in anderen Teilen Deutschlands – wieder an.

Der Anstieg erfolgte diesmal nicht von einem derart niedrigen Niveau aus wie in der Zeit zu Beginn der zweiten Welle. Vielmehr entwickelte sich die dritte Welle aus der zweiten Welle heraus – ähnlich wie anderswo in Deutschland. Im Verlauf der neuen Corona-Welle avancierte im März schließlich der Vogtlandkreis in Sachsen zum Spitzenreiter der Corona-Infektion – eine Region, die Mitte Januar noch einen für Sachsen unterdurchschnittlichen Wert eingenommen hatte. Auffällig ist, dass der Vogtlandkreis zu keiner Zeit einen ähnlichen Tiefpunkt in den Inzidenzen erreichte wie die anderen Kreise und schneller als anderswo hier die Zahlen wieder stiegen. Inwiefern die Nachbarschaft zu Tschechien einerseits und zu Bayern andererseits (ebenfalls mit überaus hohen Inzidenzwerten) mit für diese Sonderstellung verantwortlich ist, ist ungeklärt.

Über die Größe des Personenkreises, der innerhalb einer Woche oder eines Monats die Landesgrenzen nach Sachsen überschreitet, liegen keine Daten vor.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Legt man ersatzweise die Zahl der Pendler aus Tschechien, bezogen auf die Einwohnerzahl der jeweils betroffenen kreis-

Jedenfalls nahmen in der Zeit der sich ausbreitenden dritten Welle die Inzidenzen in den Nachbarländern Tschechien und Polen massiv zu – mit Werten, die im März 4-5-mal so hoch lagen wie in Sachsen (vgl. Corona in Zahlen 2021a, b). Angesichts der gemeinsamen Grenzen und einem Grenzverkehr in beide Richtungen, sind Rückwirkungen auf Sachsen nicht auszuschließen. Dies führte im März 2021 zum Erlass von Reisebeschränkungen durch die sächsische Staatsregierung (und zur Einführung einer Pflicht zur Vorlage eines Corona-Tests vor der Einreise nach Sachsen).

## 5. Corona-Inzidenzen und AfD-Präferenzen im regionalen Vergleich

Dass sich in den Wahlerfolgen der AfD das lokale politische Milieu der Städte und Gemeinden niederschlägt, hatte sich bereits in einer früheren Analyse gezeigt, bei welcher der Zweitstimmenanteil für die

freien Städte und Landkreise in Sachsen zugrunde und setzt diese mit den Corona-Inzidenzen in den kreisfreien Städten und Landkreisen Sachsens aus jüngerer Zeit in Beziehung, lässt sich unseren Analysen zufolge kein Zusammenhang erkennen. Freilich sind damit nur die Berufspendler erfasst, über die übrigen Personen, welche die Grenzen von der einen oder anderen Richtung her überschreiten, ist damit nichts ausgesagt. Und ebenfalls ist nicht ausgeschlossen, dass der Effekt sich auf einige dieser Regionen beschränkte.

AfD in der Bundestagswahl 2017 mit den Einstellungen zu Muslimen auf der Ebene der 13 kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen in Beziehung gesetzt eine Korrelation von  $r=.64$  ( $p<0,05$ ) erbrachte (Reuband 2019). Unternimmt man eine vergleichbare Analyse auf der Basis der gleichen Daten (kumulierter „Sachsen Monitor“ der Jahre 2016-2018) – mit dem Unterschied, dass diesmal der Stimmenanteil in der Landtags- und Europawahl 2019 (anstelle der Bundestagswahl 2017) zugrunde gelegt wird –, kommt man auf einen Wert von  $r=.73$  bzw.  $.74$  ( $p<0,01$ ). Dass dieser höher liegt als in der vorangegangenen Analyse, dürfte seinen Grund darin haben, dass die Europa- und die Landtagswahl zeitlich den Erhebungen des „Sachsen Monitors“ nachgeordnet sind, während in der früheren Analyse dies nur für eine der Teilerhebungen galt. Das der Wahl zeitlich unmittelbar vorhergehende politische Meinungsklima wird durch Einbezug der späteren Wahlergebnisse also besser abgebildet.

**Tabelle 2: Korrelation zwischen Corona-Inzidenz und AfD-Stimmenanteil bei Landtags-/Europawahl 2019, Haushaltsgröße und Politikverdrossenheit (Pearson r)**

	Landtagswahl	Europawahl	Haushaltsgröße	Politikverdross
05.10.	-.04	.02	-.17	.42
20.10.	.33	.31	.10	.18
03.11.	.45	.49 +	.49 +	.21
17.11.	.66 *	.69 **	.43	.57 *
01.12.	.71 **	.74 **	.46	.52 +
15.12.	.76 **	.78 **	.58 *	.39
21.12.	.78 **	.79 **	.63 *	.29
24.12.	.65 *	.71 **	.56 *	.19
05.01.	.68 *	.64 *	.60 *	.33
12.01.	.80 **	.86 ***	.80 **	.58 *
26.01.	.59 *	.62 *	.62 *	.42
30.01.	.46	.46	.63 *	.10
06.02.	.45	.45	.59 *	.25
16.02.	.35	.37	.37	.36
26.02.	.13	.01	.13	.32
06.03.	.16	.04	.04	.25
16.03.	.14	.00	-.12	.29
26.03.	.16	.01	-.03	.24
01.04.	.08	-.06	-.08	.15

+ <0,10 \* <0,05 \*\*<0,01

Basis: Kreisfreie Städte und Landkreise in Sachsen (N=13)

Quelle: Wahlen, Haushaltsgröße – Statistisches Landesamt: Statistischer Bericht. Sächsische Kreiszahlen. Ausgewählte Strukturdaten 2019; statistik-sachsen\_kap.07-wahlen2.xlsx.;

Politikverdrossenheit: kumulierter „Sachsen Monitor“ (2016-2018). Frageformulierung: „Die meisten Politiker wollen nur die Stimmen der Wähler, die Ansichten der Wähler interessieren sie nicht“ (Antwortkategorien: „Stimme voll und ganz zu – stimme eher zu – stimme eher nicht zu – stimme gar nicht zu“). Hier Anteil der Befragten, die der Aussage „voll zustimmen“.

Für die Analyse wurden die Zahlen einschl. der Kommastellen verwendet, in Tabelle 1 sind jeweils die gerundeten Werte aufgeführt.

Wie sehr schlägt sich in den Inzidenzahlen die Präferenz für die AfD auf regionaler Ebene nieder? Und wie sehr korrespondiert dies mit den dort vorherrschenden Einstellungen? Setzt man dem Stimmenanteil für die AfD in der Landtags- und Europawahl 2019 mit den Inzidenzen auf der Ebene ausgewählter Zeitpunkte in Beziehung (Tabelle 2), so zeigt sich: in der Anfangsphase der zweiten Corona-Welle gibt es keine nennenswerten Zusammenhänge, Kriterien statistischer Signifikanz werden nicht erreicht. Im Verlauf des Novembers ändert sich dies, die Korrelationen nehmen an Stärke zu und erreichen Mitte Januar mit  $r=.80$  im Fall der Landtagswahl und  $r=.86$  im Fall der Europawahl einen Höhepunkt (vgl. auch die Abbildung). In der Folgezeit – die Corona-Zahlen sind wieder rückläufig – nehmen die Korrelationen an Stärke ab und sinken schließlich auf ein vernachlässigbares Niveau.<sup>19</sup> Der Effekt der AfD-Präferenzen erweist sich damit als eine Episode im Verlauf der Corona-Epidemie. Es ist eine Episode freilich, die in ihrer Stärke und Dauer durchaus beeindruckend ist.

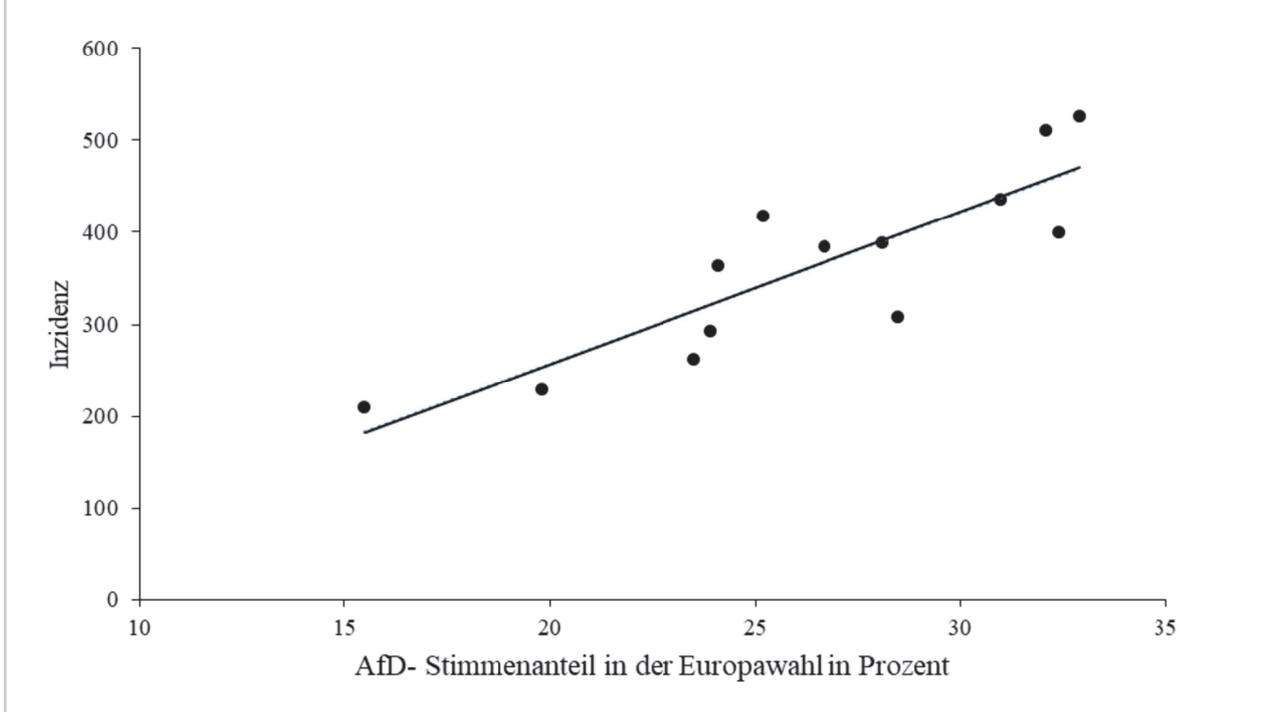
Dass zu Beginn der zweiten Infektionswelle kein nennenswerter Zusammenhang zwischen AfD-Präferenzen und Inzidenzen bestand, sondern sich dieser erst später einstellte, legt nahe, dass das AfD-Milieu zwar eine treibende Kraft war, aber erst zeitverzögert seine eigentliche Dynamik entfaltet. Denkbar ist, dass in der ersten Phase eher zufällige Konstellationen Einfluss auf die Ausbreitung der Corona-Infektionen nahmen, sich die Dynamik der Ausbreitung dann aber maßgeblich auf die Einstellungen der Bürger zu den Corona-Maßnahmen und Gefährdungen stützte. Das AfD-Milieu hätte danach nicht eine initialisierende Funktion, sondern die eines verstärkenden Faktors.

Denkbar ist freilich auch, dass sich die zunächst schwache bis vernachlässigbare Beziehung zum AfD-Wähleranteil darauf gründet, dass die AfD ihr Profil in Sachen Corona noch nicht voll ausgebildet hatte, sie noch allzu sehr dabei war, ihre Kehrtwende zu vollziehen und öffentlich sichtbar werden zu lassen. Unter diesen Bedingungen besagt die AfD-Präferenz der Bürger zunächst nicht sehr viel über die Einstellung zu den Corona-Maßnahmen der Regierung, ein

<sup>19</sup> Ein statistisch signifikanter Effekt lässt sich für den 15.12., 21.12. und den 12.1. ebenfalls nachweisen, wenn man die Städte Dresden, Chemnitz und Leipzig aus der Berechnung ausklammert (N=10). Der oben beschriebene Zusammenhang lässt sich daher nicht auf idiosynkratische Effekte der städtischen Population zurückführen. In den drei Großstädten ist die AfD-Präferenz geringer als in den eher ländlichen Gemeinden (vgl. Reuband 2019).

**Abbildung: Zusammenhang zwischen AfD-Stimmenanteil in der Europawahl 2019 und Corona-Inzidenz (Zahl der Neuinfektionen in den letzten 7 Tagen pro 100.000 Einwohner) am 12.01.2021**

(Basis: 13 kreisfreie Städte und Landkreise in Sachsen)



entsprechender Zusammenhang bildet sich erst noch heraus. Die Tatsache, dass sich die Befragten in bundesweiten Erhebungen, die ein Verständnis für die Corona-Proteste zeigen, im Verlauf des Jahres 2020 zunehmend der AfD zuwandten (vgl. Grande et al. 2021: 16), könnte ein Indiz dafür sein.

Dass es auf der regionalen Ebene einen engen Zusammenhang zwischen dem Stimmenanteil für die AfD und der Corona-Inzidenz gibt, muss freilich nicht besagen, dass es sich zwangsläufig um die AfD-Wähler handelt, die sich durch ein sorgloses Handeln infizierten und so die Zahlen in die Höhe trieben.<sup>20</sup> Vielmehr spiegelt der Zusammenhang eher wider, dass dort, wo im jeweiligen lokalen Milieu eine Aufgeschlossenheit für die AfD-Wahl besteht

<sup>20</sup> Nicht nur, dass sich den Umfragen zufolge auch unter den AfD-Wählern ein Teil durchaus der Gefahren bewusst ist, hinzu kommt, dass man aus Zusammenhängen auf der Aggregatebene nicht (oder nur begrenzt) kausal auf analoge Zusammenhänge auf der Individualebene schließen kann. Dies zu tun, würde bedeuten, der Gefahr des – seit langem bekannten – ökologischen Fehlschlusses (Robinson 1950) zu unterliegen. Es ist freilich höchst unwahrscheinlich, dass die AfD-Anhänger an dem Zusammenhang keinen maßgeblichen Anteil haben und sich allein andere Subgruppen zu fahrlässigem Handeln verleiten lassen, je größer der AfD-Wähleranteil in ihrem Stadt- oder Landkreis ist. Die Befunde zu den Einstellungen der AfD-Anhänger zu Corona legen einen maßgeblichen Effekt des AfD-Wählerpotentials nahe.

– unabhängig davon, ob es sich um Wähler der AfD handelt oder nicht –, eine größere Anfälligkeit für Corona-Infektionen existiert. Die Wahl der AfD ist aus dieser Sicht ein Symptom für entsprechende Orientierungen auf regionaler Ebene, nicht notwendigerweise die Ursache selbst.

Wie sich die Einstellungen zu Corona auf die jeweiligen kreisfreien Städte und Landkreise verteilen, darüber stehen keine Daten zur Verfügung. Nimmt man die Politikverdrossenheit im „Sachsen Monitor“ als Indikator für lokale Politikverdrossenheit als Maßstab, so ergeben sich zwar Zusammenhänge (vgl. wiederum *Tabelle 2*), aber sie sind nicht nur schwächer als die Zusammenhänge mit der AfD-Wahl. Sie sind in ihrem Verlauf auch weniger konsistent zu den Effekten der AfD-Wahlergebnisse. So lässt sich ein statistisch signifikanter Zusammenhang nur punktuell für den frühesten Zeitpunkt der Beobachtungsperiode Mitte November nachweisen sowie für Mitte Januar, zu anderen Zeiten sind die Effekte zu schwach. Einen statistisch signifikanten Zusammenhang mit anderen Einstellungen zur Politik – wie Vertrauen zu Institutionen, der Presse etc. – lässt sich ebenso wenig erkennen (hier nicht in *Tabelle 2* aufgeführt) wie ein Zusammenhang mit ethnozentrischen Einstellungen, etwa der Einstellung zu Muslimen. Dies legt nahe, dass – abgesehen von der Poli-

tikverdrossenheit, die zeitweise einen Effekt zu entfalten scheint – eher Corona-spezifische Einstellungen (für die es hier keine Daten aus Umfragen gibt) als sonstige soziokulturelle und politische Einstellungen Einfluss auf die Corona-Inzidenz nahmen.<sup>21</sup>

Und wie verhält es sich mit alternativen Erklärungen? Man hat gelegentlich die Corona-Ausbreitung in Sachsen in der zweiten Welle mit dem Hinweis auf unterschiedliche Haushaltsgrößen zu erklären versucht (ohne dieser Frage systematisch nachzugehen, vgl. u.a. DNN 2020). Legt man diese Merkmale der Betrachtung zugrunde, so lässt sich zwar – wie man ebenfalls *Tabelle 2* entnehmen kann – zeitweise ein Zusammenhang erkennen: je größer der Haushalt, desto größer die Inzidenz. Aber er besteht – ähnlich wie der Effekt der AfD-Wahl – nicht von Anfang der zweiten Welle an. Vielmehr ergibt er sich erst später im Verlauf der Epidemie, leicht zeitverzögert zur Zunahme des Effekts der AfD-Wahl. Und er besteht noch eine Zeitlang weiter, nachdem sich der Effekt der AfD-Wahl wieder verflüchtigt hat, was nahelegt, dass in dieser Phase verstärkt soziale Beziehungsmuster, unabhängig von den AfD-Präferenzen, die Dynamik der Corona-Entwicklung mitbestimmen könnten. Der Zusammenhang ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass sich die Entwicklung in dieser Zeit vor allem auf die Landkreise konzentriert. Würde man die kreisfreien Städte Dresden, Chemnitz und Leipzig aus der Berechnung ausklammern, wäre kein statistisch signifikanter Effekt mehr erkennbar. Dies lässt es ratsam erscheinen, den Befund als vorläufigen Befund zu interpretieren.

Weitere Analysen, die der Frage sozioökonomischer Deprivation nachgehen – gemessen an dem Anteil der Empfänger von SGB II oder der kommunalen Verschuldungsquote – erbringen keinen systematischen Zusammenhang mit den Inzidenzen.<sup>22</sup> Dies ist deshalb nicht ganz uninteressant, als sich gezeigt hat, dass Corona-Infektionen in statusniederen Berufen

<sup>21</sup> Dass es Zusammenhänge auf der individuellen Ebene gibt, muss dies nicht ausschließen. Und die referierten Befunde aus Umfragen legen dies auch nahe. Aber die Effekte müssen nicht so stark sein, um sich hier auf der Ebene der 13 Land- und Stadtkreise auszuwirken. Hätte man eine regional stärker ausdifferenzierte Basis und höhere Fallzahlen, würde sich womöglich durchaus auf der Aggregatenebene ein statistisch signifikanter, wenn auch schwächerer, Effekt ergeben.

<sup>22</sup> Für den 05.01. und den 30.01. gibt es gar einen negativen statistisch signifikanten Zusammenhang. Ihm zufolge ist die Inzidenz in Regionen mit hoher SGB II-Quote geringer als in Regionen mit niedriger SGB II-Quote. Klammert man die Städte aus der Berechnung aus, löst sich der Zusammenhang jedoch auf.

(vgl. Dragano 2021) und sozioökonomisch deprivierten Stadtteilen – in Großstädten wie Köln (WDR 2021) – mit einer überproportional hohen Infektionsquote einhergehen. Wer entsprechenden sozialen Rahmenbedingungen ausgesetzt ist, der hat entweder höhere Chancen, sich zu infizieren, weil „Home Office“ keine Option ist und Berufe ausgeübt werden, in denen man mit vielen Menschen zusammenkommt oder weil man in beengten Familienverhältnissen lebt bzw. gegenüber den Corona-Maßnahmen kritischer eingestellt und/oder weniger gut informiert ist. In allen diesen Fällen freilich handelt es sich um Subgruppen in der Bevölkerung innerhalb eines gegebenen Ortes. Ob ähnliche Verhältnisse auf der Ebene ganzer Regionen bestehen und eine Wirkung entfalten können, ist eher zweifelhaft.

## 6. Schlussbemerkungen

Wähler und Anhänger der AfD weisen gegenüber den Corona-Maßnahmen eine kritische Einstellung auf und halten sich nur begrenzt an die Vorgaben der Corona Bekämpfung. Und daran hat sich im Gefolge des Corona-Krisen-Verlaufs nichts geändert. Dies ist, so legt unsere Analyse am Beispiel Sachsens nahe, nicht ohne Auswirkungen auf die regionalen Inzidenzzahlen geblieben. In den Regionen, in denen die AfD in den Wahlen besonders erfolgreich war, hat sich Corona in der Zeit der zweiten Infektionswelle in überproportionaler Weise ausgebreitet. Damit dürfte der Corona-Virus paradoxerweise dort besonders erfolgreich geworden sein, wo die Zweifel an dessen Existenz und Gefährlichkeit am größten waren und man die Corona-Maßnahmen für übertrieben hielt. Es wäre nicht das einzige Beispiel für paradoxe Effekte dieser Art. So gibt es Hinweise dafür, dass die Teilnahme an „Querdenker“-Demonstrationen in den Regionen, aus denen die Teilnehmer des Protests kamen, mit zur dortigen Ausbreitung des Corona-Virus beigetragen haben (Lange und Monscheuer 2021).<sup>23</sup>

Die Auswirkungen des lokalen politischen Klimas auf die Corona-Inzidenzen innerhalb Sachsens bleiben unserer Analyse zufolge zeitlich beschränkt: die

<sup>23</sup> In der Vergangenheit lag der Fokus auf dem Ort der Demonstrationen und es wurde gelegentlich mit einer gewissen Verwunderung wahrgenommen, dass dies anscheinend nicht zu einem Anstieg der Corona-Infektionen beigetragen hat. Eine systematische Analyse dieser Fragestellung unterblieb freilich. Die Ausweitung der Perspektive auf die regionale Herkunft der Teilnehmer ist angesichts ihrer regionalen Heterogenität eine sehr sinnvolle Vorgehensweise, die in der Arbeit methodisch in recht innovativer Weise umgesetzt wurde (Auswertung auf der Basis der Bus-Unternehmen, welche die Teilnehmer des Protests zum Protestort gefahren haben).

Effekte der AfD-Popularität, wie sie sich in Wahlen gezeigt hatte, traten in erster Linie in der Zeit der Expansionsphase von Corona auf. In dem Maße, wie die Expansion der Corona-Infektion wahrgenommen, als Problem definiert und – mit je nach Ort unterschiedlicher Akzentuierung – Maßnahmen darauf reagiert wurde, nahmen die Inzidenzzahlen ab, ebneten sich die Unterschiede auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise ein. Es gibt keinen Hinweis dafür, dass in dieser Zeit die Einstellungen der AfD-Wähler gegenüber den Corona-Maßnahmen der Regierung positiver wurden, eher trifft das Gegenteil zu, was nahelegt, dass nicht der Wandel auf Seiten der AfD-Anhänger, sondern infektionsspezifische Dynamiken und andere Einflüsse die Entwicklung in dieser späteren Phase maßgeblich prägten.

Die dritte Corona-Welle, die sich ab März 2021 abzeichnete, brachte eine Neusortierung der Regionen mit hoher Corona-Inzidenz mit sich. Inwieweit die infektiösere britische Virus-Mutante für den Anstieg der Zahlen und die neue regionale Ausdifferenzierung mitverantwortlich ist, ist eine offene Frage.<sup>24</sup> Jedenfalls lässt sich in dieser Zeit keine Revitalisierung des Einflusses der AfD-Präferenzen auf regionaler Basis erkennen. Inwieweit andere Gruppenaffinitäten in der dritten Corona-Welle Einfluss auf die Inzidenzen nehmen – etwa auf Seiten derer, die den „Querdenker“ nahestehen –, ist ungeklärt. AfD-Anhänger stellen nur ein Teilsegment der Teilnehmer an den „Querdenker“-Demonstrationen dar. Damit besteht ein nennenswertes Potential an Personen, das neben den AfD-Anhängern sich den Vorgaben des Infektionsschutzes entzieht und die Dynamik der Corona-Ausbreitung mit beeinflussen könnte.<sup>25</sup>

Empirische Basis unserer Analyse waren 13 kreisfreie Städte und Landkreise in Sachsen. Es handelt sich um größere regionale Einheiten, die eine Vielzahl von Städten und Gemeinden mit zum Teil höchst unterschiedlichen Inzidenzzahlen und Parteipräferenzen umfassen.<sup>26</sup> Inwieweit das in unserem

<sup>24</sup> Die britische Variante B.1.1.7 sei in Sachsen zur dominierenden Form geworden, berichtet der Chemnitzer Zeitung „Freie Presse“ vom 29.03.2021 zufolge der Vorsitzende der sächsischen Impfkommision. Zwischen 80 und 90 % aller Fälle seien davon betroffen (Freie Presse 2021). Für die Bundesrepublik als Ganzes werden ähnliche Zahlen berichtet.

<sup>25</sup> Zur Demonstrationsbereitschaft der Bevölkerung im Verlauf der Corona-Epidemie siehe COSMO (2021). Nach dieser Studie halten diejenigen, welche zu Demonstrationen bereit sind, die ergriffenen Corona-Maßnahmen eher für übertrieben, ergreifen weniger eigene Schutzmaßnahmen.

<sup>26</sup> Im Landkreis Bautzen z.B. variierten am 13.04.2021 in den 57 Städten und Gemeinden die Inzidenzzahlen zwischen Null in Crostwitz (einem Ort mit 1.025 Einwohnern) und 1.214,9

Beitrag ermittelte Muster der AfD-Beeinflussung ebenfalls im kleinräumigen Kontext – auf der Basis von Städten und Gemeinden – Gültigkeit besitzt, muss hier (vorerst) als Frage offen bleiben. Und ebenso muss offen bleiben, inwieweit die für Sachsen ermittelte Dynamik ebenso für die anderen ost- und westdeutschen Bundesländer typisch ist.

Sicher jedoch ist: Der beschriebene Gesamtverlauf der Corona-Ausbreitung ist nicht für Sachsen spezifisch. Und Sachsen ist auch kein Sonderfall in der Frage des Effekts der regionalen AfD-Wählerpräferenzen auf die Inzidenzen. Eine Analyse auf Bundesebene unter Einbeziehung aller Stadt- und Landkreise (Lange und Monscheuer 2021: 13) für den Zeitraum Januar 2020 bis Januar 2021 legt einen ähnlichen Verlauf wie unsere Studie nahe: das Fehlen eines statistisch signifikanten Zusammenhangs in der Zeit vor Einsetzen der zweiten Welle und ein Anstieg des Zusammenhangs im Verlauf der zweiten Welle, vor allem in der Zeit zwischen November 2020 und Januar 2021. Inwieweit der rückläufige Zusammenhang, der sich nach unserer Analyse in der Folgezeit einstellte, ebenfalls bundesweit zutrifft, muss an dieser Stelle ungeklärt bleiben (der Zeitraum war in die bundesweite Analyse nicht mit einbezogen).

## Literatur

ARD (2020a): Corona-Hotspot Bautzen. Hochburg der Verschwörungsmutten, Tagesschau, 03.12.2020 (URL: <https://www.tagesschau.de/investigativ/monitor/corona-verschwuerungsmutten-sachsen-101.html>; Zugriff 04.04.2021)

ARD (2020b): Corona Berichterstattung. 20 % fühlen sich getäuscht, Tagesschau, 27.05.2020 (URL: <https://www.tagesschau.de/investigativ/zapp/verschwoerungs-erzaehlungen-umfrage-101.html>; Zugriff 28.03.2021)

Belghaus, N., C. Jacob und S. am Orde (2020): Gegen den Stich, in: die tageszeitung, 19./20.12.2020, S. 8-9

BR (2020): Corona-Demos: AfD mischt immer stärker mit, 08.09.2020 (URL: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/corona-demos-afd-mischt-immer-staerker-mit,S9wDxsG>; Zugriff 28.03.2021)

Correctiv (2020): Datenanalyse: Nutzer finden fragwürdige Corona-Informationen vor allem auf YouTube und verbreiten sie über Whatsapp, 12.05.2020 (URL: <https://correctiv.org/faktencheck/hintergrund/>)

in Demitz-Thumitz (einem Ort mit 2.634 Einwohnern). Quelle: Infektionsfälle in Sachsen (sachsen.de; Zugriff am 14.04.2021).

- 2020/05/12/datenanalyse-nutzer-finden-fragwuerdige-corona-informationen-vor-allem-auf-youtube-und-v-erbreiten-sie-ueber-whatsapp/; Zugriff 28.03.2021)
- Corona in Zahlen (2021a): Polen (URL: <https://www.corona-in-zahlen.de/weltweit/polen/>; Zugriff 28.03.2021)
- Corona in Zahlen (2021b): Tschechien (URL: <https://www.corona-in-zahlen.de/weltweit/tschechien/>; Zugriff 28.03.2021)
- COSMO (2021): Covid-19 Snapshot Monitoring. Demonstrationsbereitschaft und Reaktanz. (Letzte Aktualisierung 26.03.2021). Erfurt
- Decker, O., J. Kiess, C. Schliessler, M. Dilling, N. Hellweg und E. Brähler (2021): Verschwörungsmentalität, COVID-19 und Parteipräferenz: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. EFBI Policy Paper 2021-1. Universität Leipzig, Else-Frenkel-Brunswik-Institut für Demokratieforschung, Leipzig (URL: [https://recentglobe.uni-leipzig.de/fileadmin/Einrichtung\\_ReCentGlobe/dok\\_20210127143647\\_5e1533eb1b.pdf](https://recentglobe.uni-leipzig.de/fileadmin/Einrichtung_ReCentGlobe/dok_20210127143647_5e1533eb1b.pdf); Zugriff 28.03.2021)
- Der Spiegel (2021): Im Epizentrum, in: Der Spiegel, Nr. 14, 03.04.2021
- Der Tagesspiegel (2020). Die AfD als Lobby der Coronaleugner, 25.05.2020 (URL: <https://www.tagesspiegel.de/politik/proteste-in-sachsen-die-afd-als-lobby-der-coronaleugner/25810302.html>; Zugriff 28.03.2021)
- Der Tagesspiegel (2021): Kaum Lockdown Akzeptanz. AfD-Anhänger brechen die Corona-Regeln am häufigsten, 04.02.2021 (URL: <https://www.tagesspiegel.de/politik/kaum-lockdown-akzeptanz-afd-anhaenger-brechen-die-corona-regeln-am-haeufigsten/26883206.html>; Zugriff 04.04.2021)
- Deutsche Bank (2020): Robuste Deutsche? Wie die Bundesbürger die Corona-Krise meistern. Berlin (URL: [https://www.db.com/files/documents/newsroom/Deutsche-Bank-Studie—Wie-die-Bundesbuenger-die-Corona-Krise-meistern.pdf?language\\_id=3](https://www.db.com/files/documents/newsroom/Deutsche-Bank-Studie—Wie-die-Bundesbuenger-die-Corona-Krise-meistern.pdf?language_id=3); Zugriff 28.03.2021)
- DNN (2020): Trägt die AfD Mitschuld an der Ausbreitung von Corona?, in: Dresdner Neuste Nachrichten, 23.12.2020, S. 7
- Dragano, N. (2021): Interview, „Armut macht krank“, in: die tageszeitung, 27.02.2021 (URL: <https://taz.de/Soziologe-ueber-Corona-und-soziale-Spaltung/!5752996/>; Zugriff 28.03.2021)
- DW (2000): Leben in der Pandemie. Sachsen, Corona, der Lockdown und die AfD, Deutsche Welle, 14.12.2020 (URL: <https://www.dw.com/de/sachsen-corona-der-lockdown-und-die-afd/a-55940101>; Zugriff 04.04.2021)
- FAZ (2020): Bundesverfassungsgericht: AfD-Klage gegen Maskenpflicht im Bundestag eingereicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online, 0.11.2020 (URL: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesverfassungsgericht-afd-klage-gegen-maskenpflicht-im-bundestag-eingereicht-17045685.html>; Zugriff 28.03.2021)
- Festinger, L., H. W. Riecken und S. Schachter (1956): When prophecy fails. A social and psychological study of a modern group that predicted the destruction of the world. Minneapolis
- Freie Presse (2021): Chemnitzer Infektiologe über Corona: Fast nur noch Fälle der britischen Mutation, in: Freie Presse 29.03.2021 (URL: <https://www.freiepresse.de/chemnitz/chemnitzer-infektiologe-ueber-corona-fast-nur-noch-faelle-der-britischen-mutation-artikel11419454>; Zugriff 28.03.2021)
- Grande, E., S. Hutter, S. Hunger und E. Kanol (2021): Alles Covideoten? Politische Potentiale des Corona-Protests in Deutschland, WZB Discussion Paper ZZ 2021-601. März 2021. Berlin
- Hammel, L. (2020): Wie passen (Rechts-) Populismus und der Glaube an Verschwörungstheorien zusammen? Heinrich Böll Stiftung (URL: <https://www.boell-bw.de/de/2020/11/11/wie-passen-rechts-populismus-und-der-glaube-verschwörungstheorien-zusammen>; Zugriff 04.04.2021)
- Heider, F. (1958): The psychology of interpersonal relations. Kansas
- Hövermann, A. (2020): Corona-Zweifel, Unzufriedenheit und Verschwörungsmythen: Erkenntnisse aus zwei Wellen der HBS-Erwerbspersonenbefragung zu Einstellungen zur Pandemie und politischen Schutzmaßnahmen. WSI Policy Brief Nr. 48. Hans-Böckler-Stiftung. Wirtschaft- und Sozialwissenschaftliches Institut. Düsseldorf (URL: [https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-007886](https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007886); Zugriff 04.04.2021)
- Infratest dimap (2021): Corona-Maßnahmen: Deutsche uneins über aktuellen Kurs. ARD Morgenmagazin. März 2021. Berlin (URL: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/corona-massnahmen-zustimmung-rueckklaeufig-fast-jedem-dritten-gehen-die-massnahmen-nicht-weit-genug/>; Zugriff 28.03.2021)
- Ifo und forsa (2020a): Erste Ergebnisse des Befragungsteils der BMG-„Corona-BUND-Studie“. München und Berlin (URL: <https://www.ifo.de/publikationen/2020/erste-ergebnisse-des-befragungsteils-der-bmg-corona-bund-studie>; Zugriff 04.04.2021)

- Ifo und forsa (2020b): Die Deutschen und Corona. Schlussbericht der BMG-„Corona-BUND-Studie“. München und Berlin (URL: <https://www.ifo.de/DocDL/studie-2020-corona-bund-endbericht.pdf>; Zugriff 28.03.2021)
- Institut für Demoskopie (2020): Der schwere Weg in die Normalität. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 11 vom 22. Mai 2020 (URL: [https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige\\_pdfs/FAZ\\_Mai\\_2020\\_Normalitaet.pdf](https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/FAZ_Mai_2020_Normalitaet.pdf); Zugriff 28.03.2021)
- Jacobs, I., T. Schultz, C. Viehmann, O. Quering, N. Jakob, M. Ziegele und C. Schemer (2021), in: Media Perspektiven, Heft 3, S. 152-162
- Kirsch, P., H. Kube und R. Zohnhöfer (2020): Die Akzeptanz der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona Pandemie in der deutschen Bevölkerung – Zusammenfassung erster Ergebnisse. Universität Heidelberg. Heidelberg (URL: [https://www.marsilius-kolleg.uni-heidelberg.de/md/einrichtungen/mk/felows/selbstermächtigung\\_-\\_kurzauswertung\\_umfrage2\\_-\\_final.pdf](https://www.marsilius-kolleg.uni-heidelberg.de/md/einrichtungen/mk/felows/selbstermächtigung_-_kurzauswertung_umfrage2_-_final.pdf); Zugriff 28.03.2021)
- Koos, S. (2021): Die „Querdenker“: Wer nimmt an Corona-Protesten teil und warum? Ergebnisse einer Befragung während der Corona-Proteste am 4.10.2020 in Konstanz. Forschungsbericht, Januar 2021. Universität Konstanz. Konstanz (URL: [https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/52497/Koos\\_2-bnrddxo8opad0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/52497/Koos_2-bnrddxo8opad0.pdf?sequence=1&isAllowed=y); Zugriff 04.04.2021)
- Kühnel, S. und J. Leibold (2021): Die Auswirkungen von Migration und Integration auf das Wahlverhalten in Deutschland, in: H.U. Brinkmann und K.-H. Reuband, Hrsg., Rechtspopulismus in Deutschland. Wahlverhalten in Zeiten politischer Polarisierung. Wiesbaden (im Druck)
- Lange, M. und O. Monscheuer (2021): Spreading the disease. Protest in times of pandemics. ZEW Discussion Papers, February 2021, No.21-009. Mannheim (URL: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp21009.pdf>; Zugriff 04.04.2021)
- MDR (2020a): Warum hat der Osten weniger Corona-Fälle? (URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/panorama/warum-weniger-corona-virus-faelle-ostdeutschland-100.html>; Zugriff 28.03.2021)
- MDR (2020b): Corona-Hotspots in Sachsen und die Rolle der AfD (URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/corona-hotspot-sachsen-afd-102.html>; Zugriff 28.03.2021)
- MDR (2020c): Politiker fordern konsequentes Vorgehen gegen B96 Proteste (URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/bautzen/goerlitz-weisswasser-zittau/proteste-bundesstrasse-sechsunneunzig-konsequenzen-100.html>; Zugriff 04.04.2021)
- MDR (2021d): AfD verschärft noch einmal Wahlprogramm (URL: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/afd-wahlprogramm-bundestagswahl-parteitag-dresden-100.html>; Zugriff 12.04.2021)
- MOZ (2021): AfD-Kundgebung gegen Corona-Beschränkungen in Cottbus, 13.03.2021 (URL: <https://www.moz.de/nachrichten/brandenburg/corona-in-brandenburg-afd-kundgebung-gegen-corona-beschaerungen-in-cottbus-55663988.html>; Zugriff 04.04.2021)
- Müller-Jung, J. (2021): Eine epische Schlacht um verlorene Leben. Von der Wirklichkeit überholt: Wie Evidenz-Ikone John Ioannidis fragwürdige Covid-19-Sterblichkeitsziffern gegen andere Forscher verteidigt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, No. 86, 14.04.2021, S. N1
- Nachtwey, O., R. Schäfer und N. Frei (2020): Politische Soziologie der Corona-Proteste. Gesamtauswertung. Institut für Soziologie. Universität Basel. Basel (URL: <https://osf.io/preprints/socarxiv/zyp3f/>; Zugriff 04.04.2021)
- NDR (2001): Forsa-Umfrage MV: Großteil hält Corona-Maßnahmen für angemessen (URL: <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Forsa-Umfrage-MV-Grossteil-haelt-Corona-Massnahmen-fuer-angemessen,coronavirus4132.html>; Zugriff 28.03.2021)
- ntv (2020): Rechte werben für Corona Demo. „Die Afd hofft auf ein zweites Pegida“, 26.08.2020 (URL: <https://www.n-tv.de/politik/Die-Afd-hofft-auf-ein-zweites-Pegida-article21994719.html>; Zugriff 04.04.2021)
- Lucke, A. v. (2021): Rechte APO mit medialer Macht. Die neuste Ideologieproduktion aus dem Hause Springer, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, März 2021, (URL: <https://www.blätter.de/ausgabe/2021/maerz/rechte-apo-mit-medialer-macht>; Zugriff 28.03.2021)
- Pantenburg, J., S. Reichardt und B. Sepp (2021): Corona-Proteste und das (Gegen-)Wissen sozialer Bewegungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 71 (Heft 3-4), 18. Januar 2021, S. 22-27
- Reuband, K.-H. (2016): PEGIDA im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung (MIP) 22, S. 52-69

- Reuband, K.-H. (2019): Fremdenfeindlichkeit und AfD-Wahlerfolge in Sachsen: Wie sehr spiegeln sich regionale Unterschiede in Sachsen in den Einstellungen zu Ausländern und Muslimen wieder?, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP) 25 (1), S. 13-27
- Robert Koch Institut (2020): Covid Lagebericht vom 19.12.2020. Berlin
- Robinson, W.S. (1950): Ecological correlations and the behavior of individuals, in: American Sociological Review, 15, S. 351-357
- Roose, J. (2020a): Sie sind überall. Eine repräsentative Umfrage zu Verschwörungstheorien. Konrad Adenauer Stiftung, Forum empirische Sozialforschung. Berlin
- Roose, J. (2020b): Verschwörung in der Krise. Repräsentative Umfragen zum Glauben an Verschwörungstheorien vor und in der Corona Krise. Konrad Adenauer Stiftung, Forum empirische Sozialforschung. Berlin
- RP Online (2020): Ärztekammer startet Ermittlungsverfahren gegen AfD-Abgeordnete, 21.10.2020 (URL: [https://rp-online.de/politik/deutschland/aerztekammer-ermittlungsverfahren-gegen-afd-abgeordnete-wegen-plakat-auf-corona-demo\\_aid-54163903](https://rp-online.de/politik/deutschland/aerztekammer-ermittlungsverfahren-gegen-afd-abgeordnete-wegen-plakat-auf-corona-demo_aid-54163903); Zugriff 04.04.2021)
- RTL/ntv-Trendbarometer (2020): Umfrage: Vertrauen in politische Institutionen und Parteien schwindet weiter, 13.01.2020 (URL: <https://www.rtl.de/cms/umfrage-vertrauen-in-politische-institutionen-und-parteien-schwindet-weiter-4468006.html>; Zugriff 04.04.2021)
- RTL/ntv-Trendbarometer (2021): Forsa: Aktuell: Im Verlauf der Corona-Krise bleibt das Vertrauen der Deutschen zu den politischen Institutionen hoch. Junge Deutsche Vertrauen der deutschen Politik und der EU, 04.01.2021 (URL: <https://www.presseportal.de/pm/72183/4803646>; Zugriff 04.04.2021)
- Sächsische Zeitung (2021a): Das denken die Sachsen über den verlängerten Lockdown, 25.01.2021 (URL: <https://www.saechsische.de/coronavirus/verlaengerter-lockdown-spaltet-sachsen-5364780.html>; Zugriff 04.04.2021)
- Sächsische Zeitung (2021b): Neue Corona-Proteste in Bautzen, 23.02.2021 (URL: <https://www.saechsische.de/bautzen/lokales/neue-corona-proteste-in-bautzen-5386076-plus.html>; Zugriff 04.04.2021)
- Sächsische Zeitung (2021c): Querdenken: Ermittlung nach Körperverletzung, 03.04.2021 (URL: <https://www.saechsische.de/coronavirus/dresden-verbietet-afd-kundgebung-am-samstag-5413978-plus.html>; Zugriff 03.04.2021)
- Schilling, J., S. Buda, M. Fischer, L. Goerlitz, U. Grote, W. Haas, O. Hamouda, K. Prahm und K. Tolksdorf (2021): Retrospektive Phaseneinteilung der COVID-19-Pandemie in Deutschland bis Februar 2021, in: Epidemiologisches Bulletin, 15
- Schönian, V. (2020): Straße der Wut, in: Die Zeit Nr. 31/ 2020 (URL: <https://www.zeit.de/2020/31/b-96-demonstration-corona-massnahmen-weigsdorf-koeblitz-sachsen>; Zugriff 28.03.2020)
- Spöri, T. und J. Eichhorn (2021): Wer glaubt an Corona-Verschwörungsmymen? Der Einfluss von Soziodemographie, politischen Einstellungen und Werthaltungen in Deutschland. Berlin (URL: <https://dpart.org/wp-content/uploads/2021/03/Corona-Verschwoerungsmymen-und-Wertevorstellungen-in-Deutschland.pdf>; Zugriff 04.04.2021)
- Süddeutsche Zeitung (2021): Lockerung in diffuser Lage, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 47, 26.02.2021, S. 7
- Vehrkamp, R und C. Tillmann (2020): Spaltet Corona die Gesellschaft? Wie Demokratie sich in Zeiten von Corona bewähren kann. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- WDR (2021): Kölner Studie: Sozialstatus hat Einfluss auf die Corona Ansteckung (URL: <https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/sozialstatus-hat-einfluss-auf-corona-ansteckung-100.html>; Zugriff 28.03.2021)
- Weiß, V. (2020): Wenn Rechte für die „Freiheit kämpfen“, in: DIE ZEIT, Nr. 48/2020 (URL: <https://www.zeit.de/2020/48/corona-politik-afd-rechtspopulismus-querdenken-positionierung>; Zugriff 28.03.2021)
- Wissenschaftsbarometer (2020): Wissenschaftsbarometer 2020 Corona Spezial. Tabellen (URL: <https://www.wissenschaft-im-dialog.de/projekte/wissenschaftsbarometer/wissenschaftsbarometer-2020/>; Zugriff 28.03.2021)

## Democracy, Deliberation and Social Distancing in the Pandemic: Adaptive Strategies in Legislatures and Political Parties

Thomas Poguntke<sup>1</sup>/Susan E. Scarrows<sup>2</sup>/  
Paul D. Webb<sup>3</sup>

### Introduction

The COVID-19 pandemic has challenged one of the foundations of democratic practice, namely that people meet in order to decide about the rules and regulations concerning their community. The principle of personal meetings is as old as democracy, as we know from classic Athens. Initially, the demos would simply meet on the market square or forum, and as the size of political communities grew, the principle of representation was invented. Still, the basic principle remained intact and unchallenged: representative assemblies make decisions when meeting in person. This principle is almost universal and applies to other areas also, such as juridical courts or university exams.

This basic principle of decision-making survived centuries and was only partially challenged through the advent of modern information and communication technologies (ICTs), which made it technically possible to deliberate without being physically present in the same location (starting with the telephone and radio). However, while governments and parties embraced these new technologies to connect and reach out to citizens, they have rarely been employed for actual decision-making. Indeed, as recently as 2019 the UK parliament was debating the propriety of allowing MPs on maternity or paternity leave to cast votes by proxy (Kelly 2020). Arguably, this is not solely due to well-known problems of security. Meetings without physical presence fundamentally change the nature and logic of decision-making, and this seems to be a major reason why parliaments and parties have hitherto mainly refrained from going virtual. Thus, in legislative chambers around the globe it has been normal to see legislators rush into otherwise deserted chambers whenever votes are called.

<sup>1</sup> Prof. Dr. Thomas Poguntke is Professor of Comparative Politics at the Heinrich-Heine-University Düsseldorf and Co-Director of the Düsseldorf Party Research Institute (PRuF).

<sup>2</sup> Prof. Susan E. Scarrows, PhD, is Professor of Political Science at the University of Houston.

<sup>3</sup> Prof. Paul D. Webb, PhD, is Professor of Politics at the University of Sussex.

However, the pandemic left little choice but to consider and try methods of decision-making under restrictions on physical presence. To be sure, going virtual is only one strategy, as we will show below. Shifting decisions to smaller groups of people or cancelling plenary sessions or party congresses are also options - at least for a limited period of time. This research note will provide a first, broadly comparative overview of the responses chosen by parliaments and parties around the democratic world in the initial wake of the pandemic, and will consider some implications of the different strategies that parties and parliaments have employed. It mainly draws on an online data collection administered by the authors with the help from many colleagues from the Political Party Database Project (PPDB) and further country experts.<sup>4</sup> Our data on legislatures and parties reflect decisions as of the end of July 2020.

### Strategies of distance and presence

The primary effect of the pandemic was that it turned normal physical presence into a health threat. Many countries reacted with drastic measures including curfews of varying strictness. For democratic politics, this meant that alternative solutions needed to be found - or at least considered - for all meetings in physical presence involving a larger number of participants. In essence, this applied to all major meetings of political parties, inside and outside of parliaments, including party congresses and party councils, also to plenary sessions of parliament and, to a lesser degree, meetings of parliamentary committees. In most of these cases, it was technically not possible to simply move to a larger venue. Parties' and parliaments' strategies to deal with the newly-necessary restrictions on physical presence can be divided into three categories.

a) *Strategies of physical presence* aim at reducing the number of required participants in order to allow all participants to keep a safe distance while leaving

<sup>4</sup> We are grateful to the following country experts for having helped in gathering information: Laurenz Ennser-Jedenastik, Lukáš Hájek, Karina Kosiara-Pedersen, Vesa Koskimaa, Gideon Rahat, Avital Friedman, Chen Friedberg, Enrico Calossi, Eugenio Pizzimenti, Gerrit Voerman, Bjorn van den Brink, Jack Wowles, Wojciech Gagatsek, Anna Pacześniak, Marina Costa Lobo, Isabella Razzuoli, Javier Astudillo, Nicholas Aylott, Seonhwa Jang, Takayoshi Uekami, Pedro Floriano Ribeiro, Cristobal Rovira Kaltwasser, Sergiu Gherghina, Dragomir Stoyanov, Dario Nikić Čakar, Costas Eleftheriou, Matthias Krönke, Sarah J. Lockwood, Alexander Co Tan, Martin Mölder, Dušan Spasojević, Tapiwa Chiremba, Diana Davila Gordillo, Sebastian Vallejo Vera, Giorgos Charalambous and Thomas Edoye. Our special thanks goes to Michael Angenendt for administering the survey.

the normal decision-making procedures unchanged. For parliaments, one solution is to reduce the quorum; that is, reducing the number of those needed to be present to make a binding decision in order to allow for the necessary distance in the plenary. Of course, the corollary of this is that somebody needs to have the legitimacy to decide who is admitted to a reduced plenary session. Another solution is to shift decisions from a plenary session to a parliamentary committee. For political parties, the corollary solution is to cut the number of delegates at party congresses, or to shift decisions from party congresses to smaller, less inclusive bodies. It is likely that this reduction of inclusiveness would entail a loss of intra-party democracy.

b) *Strategies of physical distance* (at least temporarily) suspend existing decision-making structures of physical presence and introduce new procedures of deliberation and decision-making, ones that do not require meeting in person. In the most extreme case, this could mean that decisions are simply taken by the party leader or the chair of a representative body such as a parliamentary party or even parliament. As this will, in the vast majority of cases, simply be irreconcilable with the principle of democracy, other strategies are more likely, but in the context of an emergency less democratic measures may be considered justifiable. They can involve simultaneous or non-simultaneous communication and decision-making through digital technology or more traditional means such as postal ballots for party decisions that otherwise would have been taken at a party congress. Hence, it may involve a shift towards more plebiscitary modes of decision-making, but this is only one possible option. While all-member voting would entail a widening of participatory opportunities, the opposite can also be assumed for strategies of physical distance: decisions could be shifted to higher levels of the party organization, e.g. the executive committee which is still capable of meeting while the party congress is not. This second strategy of shifting decisions to different decision-making bodies may be easier for parties to adopt than for legislative bodies, given that parties may be less constrained by legal, constitutional, and normative considerations – but even parties could face legal or political consequences if they disregard their own statutes.

Either of these strategies, which include a considerable variety of specific responses, carry important but potentially varied implications for the quality of democracy. While the temporary reduction of MPs

in plenary sessions is clearly associated with a drift towards elitism, some response strategies that are open for political parties, like the recourse to more plebiscitary decision-making, or opening up online party meetings to all interested observers, might result in a higher level of member involvement in intra-party debate and decision-making.

c) *Cancellation strategies*. In the short term, these are the easiest responses to a crisis that makes in-person meetings difficult or undesirable. Cancellation of representative meetings is clearly associated with a (temporary) loss of democracy in that it leaves executives in parties and governments free to act without the constraints of democratically legitimated assemblies. As the pandemic continued for longer than many (or most) had expected, cancellation strategies eventually turned into delayed strategies of physical presence or distance.

The prolonged process of leadership election within the German CDU exemplifies this. When CDU leader Annegret Kramp-Karrenbauer announced her resignation in early 2020, an extraordinary party congress was scheduled for April 2020. It needed to be cancelled and it soon became apparent that the party would wait until its regular December convention to elect a successor. While large gatherings would have been legally permissible by December, assembling 1001 delegates required a huge venue if the legal distancing requirements were to be observed. In the end, the regular congress was postponed and held as a virtual meeting in mid-January 2021. Under German party law, the leadership election that was held online needed to be confirmed by a postal ballot afterwards. As a result, the CDU now reports two different sets of results for its leadership election, the digital and the postal results (<https://www.cdu-parteitag.de/wahlergebnisse>).

In the remainder of this paper we provide an overview of which strategies were adopted by parties and legislatures in a sample of 29 countries. This is a non-random sample of electoral democracies, with the choice of countries primarily reflective of the authors' research networks. Our data is thus by no means comprehensive, nor is it capable of capturing all shades of responses. Nevertheless, it provides a unique overview of how many legislatures and parties responded during the first months of the crisis, and gives a sense of which of these strategies were most in evidence. We look first at national elections, then consider how parliaments and parties adapted the ways they conduct their business.

## National elections

Research by International IDEA shows that, between 21 February and the end of August 2020, at least 70 countries and territories across the globe postponed elections, including 33 national elections and referendums. In 56 cases, national or subnational elections went ahead despite concerns related to COVID-19.<sup>5</sup> A little over half (57%) the scheduled elections took place on the original timetable. In 21 countries (17%), elections were initially postponed but eventually went ahead. The International IDEA researchers claimed that democracies were generally quicker than autocracies or electoral authoritarian regimes to hold elections once delayed, which is perhaps no surprise.<sup>6</sup> Our own analysis of parliamentary and party processes focuses on countries which fall into the democratic fold, although it does cover cases that vary considerably in terms of democratic consolidation and standards,<sup>7</sup> and takes in developed and developing countries, and parliamentary and presidential regimes. We start by focusing on the impact of the pandemic on the functioning of national parliaments.

**Table 1:**  
**Changes to Parliamentary Debate Procedure\***

No	Yes	Not sure
Bulgaria	Austria	Cyprus
Denmark	Brazil	
Estonia	Chile	
Japan	Croatia	
South Korea	Czechia	
Taiwan	Ecuador	
	Finland	
	Germany	
	Greece	
	Israel	
	Italy	
	Netherlands	
	Nigeria	
	Norway	
	Poland	
	Portugal	
	Romania	
	Serbia	
	South Africa	
	Spain	
	Sweden	
	United Kingdom	
<b>Total: 6</b>	<b>22</b>	<b>1</b>

\* Data covers developments until end of July 2020

<sup>5</sup> See <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-COVID-19-impact-elections>.

<sup>6</sup> See <https://www.idea.int/news-media/news/what-happens-after-elections-are-postponed-responses-postponing-elections-during>.

<sup>7</sup> See <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map>.

## Parliaments

Table 1 shows that, for plenary sittings of parliaments, only 6 countries in our sample (21%) made no changes to procedures. Most countries adapted by pursuing a combination of the three strategies, in many cases including the temporary suspension of parliamentary sessions, reducing the numbers of MPs permitted to attend in person in order to facilitate social distancing, and making use of online participation. For instance, Serbia cancelled all plenary debates, partly in order to be consistent with a governmental decree that gatherings larger than 50 should be banned. Greece initially limited legislator numbers to 25, although this was increased to 60 in early May. In Austria, for a short period of time, plenary debates were limited to 96 MPs (instead of 183), with parties agreeing to maintain party groups proportional to their original size. In the UK, a hybrid system was employed in which up to 50 MPs could be present in person, subject to social distancing, while others participated online only. Other countries reducing quora and/or numbers of parliamentarians in attendance included Italy, Finland, Israel, Czechia, Croatia, and Portugal. Online participation was used exclusively in Romania, Ecuador, and in part in Brazil, Chile, and South Africa.

It should be noted that the reduction of plenary sessions of Parliament may well have carried implications for the ability of legislatures to carry out their scrutinizing functions. We do not have systematic cross-country data on this question, but the UK provides a salient illustration. An unusually high number of ‘Statutory Instruments’ (SIs) – that is, laws made by executive decree without recourse to the full scrutiny of Parliament – have been introduced since the pandemic began. Many of these concern the government’s response to COVID-19 itself, for example, new Lockdown and social distancing regulations, though not all do. Indeed, in the context of Britain in 2020, inevitably a host of these related to the country’s preparations for Brexit. Many of those relating to the coronavirus become law instantaneously before requiring retrospective parliamentary approval; they exploit ‘urgent power’ provisions in the Public Health (Control of Disease) Act 1984, which is effectively subject to little constraint. ‘Even if a measure has been trailed in the media for days, a minister only needs to declare the matter urgent to be able to use the power to make an SI on a Friday and bring it into effect on Saturday, all without prior parliamentary scrutiny’ (Fox & Fowler 2020).

**Table 2:**  
**Changes to parliamentary voting procedures\***

No	Yes	Not Sure
Austria	Czechia	
Bulgaria	Brazil	
Denmark	Chile	
Estonia	Croatia	
Japan	Cyprus	
Nigeria	Ecuador	
Portugal	Finland	
Romania	Germany	
Serbia	Greece	
South Korea	Israel	
Taiwan	Italy	
	Netherlands	
	Norway	
	Poland	
	South Africa	
	Spain	
	Sweden	
	United Kingdom	
<b>Total: 11</b>	<b>18</b>	<b>0</b>

\* Data covers developments until end of July 2020

As we can see from Table 2, 18 of the countries in our sample (62%) implemented some changes to parliamentary voting procedures. It is easier to list those that did not: Austria, Denmark, Portugal, Japan, South Korea, Taiwan, Romania, Bulgaria, Serbia, Estonia and Nigeria. In most cases, the changes to normal procedures involved restrictions in the number of legislators able to vote in person (Poland, Finland, Czechia, Brazil, Israel, Greece, Sweden, Denmark, Netherlands, Italy) and the use of online voting (Poland, UK, Cyprus, Spain, Brazil, Ecuador and South Africa). Of course, the precise mechanisms varied from case to case. In Sweden, for instance, the number of MPs present for voting was reduced from a maximum of 349 to 55, and the parties then nominated certain legislators to vote as representatives of the wider parliamentary parties. In Finland, only a quarter of MPs were allowed to participate in the plenary votes, with the total number of MPs (200) divided according to parties' relative strengths in the chamber. A similar proportional reduction of legislator numbers occurred in Italy in March and April 2020. In other cases, MPs voted in limited groups; for example, in the Netherlands, votes in the second chamber were staged in three groups of 50 members (the chamber having 150 members).

**Table 3:**  
**Changes to Parliamentary Committee Procedures\***

No	Yes	Not Sure
Austria	Brazil	Bulgaria
Czechia	Chile	Denmark
Estonia	Croatia	Portugal
Japan	Cyprus	
Nigeria	Ecuador	
South Korea	Finland	
Taiwan	Germany	
	Greece	
	Israel	
	Italy	
	Netherlands	
	Norway	
	Poland	
	Romania	
	Serbia	
	South Africa	
	Spain	
	Sweden	
	United Kingdom	
<b>Total: 7</b>	<b>19</b>	<b>3</b>

\* Data covers developments until end of July 2020

The picture is, not surprisingly, similar when it comes to parliamentary committee sessions, where two-thirds of the countries made changes to procedures (Table 3). Once again, recourse to limiting the number of those physically present and making use of modern communications technology were the order of the day. Use of online participation and/or voting in committee was introduced in Romania, Italy (though not for actual committee votes), UK, Netherlands, Germany, Cyprus, Ecuador, Finland, South Africa, Brazil, Chile and Israel. A few countries followed more of a “cancellation” strategy with respect to committee business. Thus, Norway operated with a single ‘monitoring’ committee, while Serbia cancelled all committee sessions, as it did plenary sessions.

### Intra-party operations

What of the internal lives of political parties? Did these undergo similar disruptions and changes as national parliaments? The answer is, they generally did so to a lesser extent – largely because many parties did not face the same number of required events as parliaments did. For instance, Table 4 shows that 52 parties in our sample (45%) did not have national congresses scheduled at all in 2020 anyway, so for the time being at least, problems did not arise in this respect. Where party congresses were scheduled (64

**Table 4:**  
**National party congresses by country, 2020\*\***

	No congress scheduled	Congress held as scheduled	Cancelled	Postponed to later date	Not yet clear	Total No. of Parties
Austria	4	0	0	0	1	5
Brazil	0	0	0	2	0	2
Bulgaria	4	0	0	0	1	5
Chile	1	0	0	0	1	2
Croatia	4	0	0	2	0	6
Cyprus	1	0	0	1	1	3
Czechia	2	2	0	2	0	6
Denmark	0	4	0	0	0	4
Ecuador	5	0	0	0	0	5
Estonia	0	1	0	0	1	2
Finland	3	0	0	5	0	8
Germany	2	1	2	2	0	7
Greece	2	0	0	1	1	4
Israel	2	0	0	0	0	2
Italy	0	0	0	1	0	1
Japan	0	4	1	1	1	7
Netherlands*	0	3	2	1	0	6
Nigeria	0	0	1	1	0	2
Poland	1	0	0	0	1	2
Portugal	3	4	0	0	0	7
Romania	4	0	0	1	0	5
Serbia	0	0	0	0	1	1
South Africa	2	0	0	1	0	3
South Korea	1	1	0	0	0	2
Spain	2	1	0	1	0	4
Sweden	7	0	0	1	0	8
Taiwan	2	0	0	0	0	2
United Kingdom*	0	5	0	0	0	5
Total	52	26	6	23	9	116

Note: Figures = number of parties. \*All Dutch and some UK parties also scheduled to have second congresses later in year; two British parties (Liberal Democrats and SNP) cancelled Spring congresses, but still planned to hold Autumn ones.

\*\* Data covers developments until end of July 2020

cases in total), some 41% (n=26) did proceed as planned, while 36% (n=23) were postponed (a few to later 2020). In 6 cases, congresses were completely cancelled. These were all right-of-centre parties: the CDU<sup>8</sup> and AfD in Germany, the CDA and Christian Union in the Netherlands, Nippon Ishin in Japan and the All Progressive People's Party in Nigeria. In addition, a couple of British parties (the Liberal Democrats and Scottish Nationalist Party) cancelled Spring conferences, but still held their regular national conferences in the Autumn. However, all these conferences were moved online. The Labour conference was replaced by an online event called 'Labour Connected' (19-22 September), while

the Liberal Democrat conference took place the following week and the Conservative conference in early October. The Scottish National Party conference was the last major party conference of the season, also held online (28 to 30 November).

Table 5 reveals that just over 30% of the parties in the sample (n=36) were scheduled to hold leadership elections in 2020, and of these 13 (36%) went ahead as scheduled. The remainder were either postponed or the situation remains unclear at the time of writing. Where elections were held, parties often made procedural adjustments, such as holding leaderships hustings online (British Liberal Democrats and the Welsh nationalist party Plaid Cymru), and where voting was not already by postal or e-ballots, these were sometimes introduced (e.g., the Croatian People's Party-Liberal Democrats).

<sup>8</sup> The CDU had an exceptional congress scheduled for April 2020 in order to elect a new party leader. This was cancelled with a view to holding that election at the regular congress in December 2020 (see above).

**Table 5:**  
**Party Leadership elections by country, 2020\***

	Elections scheduled for 2020	Held as scheduled	Postponed	Unclear
Austria	0	0	0	0
Brazil	0	0	0	0
Bulgaria	3	1	1	1
Chile	1	0	1	0
Croatia	1	1	0	0
Cyprus	1	0	0	1
Czechia	1	0	0	1
Denmark	0	0	0	0
Ecuador	1	0	0	1
Estonia	1	1	0	0
Finland	4	0	4	0
Germany	2	0	2	0
Greece	0	0	0	0
Israel	0	0	0	0
Italy	0	0	0	0
Japan	2	0	0	2
Netherlands	5	3	1	1
Nigeria	0	0	0	0
Poland	1	0	0	1
Portugal	3	2	1	0
Romania	1	0	1	0
Serbia	0	0	0	0
South Africa	1	1	0	0
South Korea	1	1	0	0
Spain	1	0	1	0
Sweden	2	0	2	0
Taiwan	1	1	0	0
United Kingdom	3	2	1	0
Total	36	13	15	8

\* Data covers developments until end of July 2020

One of the major political functions of parties is the recruitment of candidates for public office. Thus, candidate-selection is a vital and regular part of the internal life of parties. We therefore asked our country experts to describe any significant changes to such procedures, such as postponing selections or changing selection processes due to restrictions on face-to-face meetings (Table 6). Obviously, changes to candidate selection procedures are only necessary in case of an imminent election. Hence, the immediate impact of the pandemic has been rather moderate. Some 84 of the parties for which we have data (71%) made no changes to candidate-selection procedures, while only 8% (n=10) did; the picture remains unclear for the remaining cases. Of those that made procedural changes, these often came down to postponements (Austria, Spain, Portugal, Ecuador), while online hustings, debates and voting were also introduced in several cases (Austria, South Africa, South Korea and Ecuador).

**Table 6:**  
**Changes to Candidate Selection Procedures, 2020\***

	No	Not sure	Yes	Total
Austria	4	0	1	5
Brazil	2	0	0	2
Bulgaria	1	4	0	5
Chile	2	0	0	2
<b>Croatia</b>	6	0	0	6
Cyprus	1	2	0	3
Czechia	6	0	0	6
Denmark	4	0	0	4
Ecuador	2	0	1	3
Estonia	2	0	0	2
Finland	8	0	0	8
Germany	7	0	0	7
<b>Greece</b>	4	0	0	4
<b>Israel</b>	2	0	0	2
Italy	1	0	0	1
Japan	0	7	0	7
Netherlands	0	6	1	7
Nigeria	2	0	0	2
Norway	0	4	0	4
<b>Poland</b>	2	0	0	2
Portugal	5	0	2	7
<b>Romania</b>	5	0	0	5
<b>Serbia</b>	1	0	0	1
South Africa	0	2	1	3
<b>South Korea</b>	1	0	1	2
Spain	1	0	3	4
Sweden	8	0	0	8
Taiwan	2	0	0	2
United Kingdom	5	0	0	5
Total	84	25	10	119

\* Data covers developments until end of July 2020; country names in bold indicate national elections in 2020; elections in Croatia were held before the pandemic hit Europe.

## Conclusion

This paper has examined how two types of democratic institutions (legislatures and political parties) have responded to broadly similar situations which have forced them to alter or abandon deliberative procedures which they have long considered to be normatively and legally essential to their functioning. In this early-stage data we see countries adopting a variety of responses. Not surprisingly, some responses seem to be dictated by the timing and severity of the illness in each country. Thus, the countries whose national legislatures did not alter their procedures all had comparatively low case numbers through the first half of 2020 (see Table 7).

**Table 7**  
**COVID-19 Cases as of July 1, 2020**

	N	N/100,000
Nigeria	25694	13
Japan	18723	15
South Korea	12850	25
Greece	3409	32
Croatia	2777	68
Bulgaria	4989	71
Cyprus	998	84
Poland	34393	91
Czechia	11954	112
Finland	7214	131
Romania	26970	132
Chile	279393	1492
Estonia	1989	150
Serbia	14564	167
Austria	17777	201
Denmark	12768	219
Germany	194725	235
Israel	24567	277
Netherlands	50273	291
Ecuador	56342	330
Italy	240578	399
Portugal	42141	410
United Kingdom	312658	469
Spain	249271	531
Brazil	1368195	655
Sweden	68451	669

Source: World Health Organization "Coronavirus disease (COVID-19) Situation Report – 163" (July 2, 2020), [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200701-covid-19-sitrep-163.pdf?sfvrsn=c202f05b\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200701-covid-19-sitrep-163.pdf?sfvrsn=c202f05b_2)

Perhaps more surprising has been the variation in party responses, both across levels of severity of the outbreak, and even within the same country. For instance, of the five German parties which had conferences scheduled in 2020, one held it as scheduled, two postponed them, and two cancelled them. Japanese parties also adopted an array of strategies with regards to their conferences. In Finland, a country with a relatively low case rate, all four parties with scheduled leadership elections postponed them. In South Korea, also with a relatively low case rate, one party changed its candidate selection rules but the other did not. On the other hand, in the UK, with a relatively high case rate, two parties managed to hold leadership elections as scheduled (though in one case voting was already underway at the beginning of March). This high variation in the ways parties are adapting to the new circumstances doubtless reflects parties' greater autonomy in rule-setting. Still to be seen is how parties' members and voters respond to the new party procedures: will they feel energized or marginalized by procedures

that are arguably more accessible, but possibly also less permeable to the kind of bottom-up input (formal and informal) that party congresses have allowed? While the pandemic may have induced some lasting expansion of participatory inclusiveness in political parties, the record for parliaments is more problematic. The reduction of the number of MPs admitted to plenary sessions is certainly no gain in democracy. Also, the record for political parties, in the short term, is ambiguous. The shift towards plebiscitary decision-making and virtual meetings may enhance intra-party democracy, but the cancellation or postponement of party congresses points in the opposite direction.

## References

- Fox, Ruth & Fowler, Bigid (2020): 'If you care about parliamentary scrutiny you need to look at the coming slew of Brexit statutory instruments', Prospect, 11 September.
- Kelly, Richard (2020): Proxy Voting in Divisions in the House: Briefing Paper 08359 (London: House of Commons Library).

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

Sophie Schönberger<sup>1</sup>

### 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Auch das Parteienrecht operiert mit einem Leitbild von Parteien, das diese sowohl als Mitgliederparteien als auch als Anwesenheitsparteien begreift und konstituiert.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Die Summe beruht auf den Mitgliederzahlen, die die Parteien in ihren Rechenschaftsberichten veröffentlichen.

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

<sup>5</sup> Vgl. *Becker*, ZParl 1996, 712 (714).

und Beschluss.<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

Neben der grundsätzlichen Frage, welche Bedeutung man der Kommunikation unter Anwesenden als Voraussetzung für einen gleichberechtigten demokratischen Willensbildungsprozess beimessen will,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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-

<sup>6</sup> C. Schönberger, JZ 2016, 486 (489).

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

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Dazu umfassend C. Schönberger, JZ 2016, 486 ff.

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> § 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](https://soziokul-tur-nrw.de/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-01_fassung_coronaschvo_ab_04.05.2020.pdf)>.

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

<sup>14</sup> 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,<sup>15</sup> und einem „virtuellen Parteitag“<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.

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

<sup>16</sup> <[https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/aktuell/CSU\\_Direkt/CSU-Direkt\\_Virtueller\\_Parteitag.pdf](https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/aktuell/CSU_Direkt/CSU-Direkt_Virtueller_Parteitag.pdf)>.

<sup>17</sup> § 12 Abs. 8 Landessatzung Bremen DIE LINKE.

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

jenseits der gesetzlich erlaubten maximalen Teilnehmerzahl,<sup>19</sup> den Zugang zu kommunalen Tagungsräumen unter Corona-Bedingungen<sup>20</sup> oder die Pflicht zum Tragen einer Alltagsmaske während der Veranstaltung<sup>21</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 Pandemie<sup>22</sup> zum Gegenstand hatte.<sup>23</sup> 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

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

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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 insoweit 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.<sup>25</sup>

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

<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.“<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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

<sup>26</sup> *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.

<sup>27</sup> BT-Drs. 19/23197, S. 16.

<sup>28</sup> S. dazu den Beitrag von *Michl* in diesem Heft, S. 23 ff.

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.“<sup>29</sup> 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

<sup>29</sup> <<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.

# Anything goes! – Zur Aufstellung von Wahlbewerbern in der Covid-19-Pandemie

Fabian Michl<sup>1</sup>

## I. Wahlvorbereitung mit Hindernissen

Die Aufstellung von Wahlbewerbern ist ein wesentlicher Schritt der Wahlvorbereitung in Bund und Ländern. Sie obliegt in erster Linie den Parteien, die ihre Kandidaten in Versammlungen wählen. In der Covid-19-Pandemie ist die Durchführung solcher Aufstellungsversammlungen aus Gründen des Infektionsschutzes erheblich behindert. Mit der Kandidatenaufstellung zu warten, bis die Pandemie vorüber ist, ist keine Option. Der demokratische Grundsatz der Periodizität fordert die fristgerechte Abhaltung der Wahlen kompromisslos ein.<sup>2</sup> Ohne Kandidaten, keine Wahlen; ohne Wahlen, keine Demokratie. Für die im Herbst 2021 anstehenden Wahlen zum Bundestag, zum Berliner Abgeordnetenhaus und (voraussichtlich) zum Thüringer Landtag wurden daher Sonderregelungen getroffen, die die Aufstellung von Wahlbewerbern in der Pandemie erleichtern sollen. Nach einer Skizze der wahlrechtlichen Ausgangslage (II) gibt der Beitrag einen Überblick über diese Sondervorschriften (III) und unterzieht sie einer kritischen Würdigung (IV). Der Fokus liegt dabei auf dem Bundeswahlrecht, an dem sich die landesrechtlichen Vorschriften orientieren.<sup>3</sup> Am Schluss steht ein – wenig optimistischer – Ausblick (V).

## II. Wahlrechtliche Ausgangslage

### 1. Bundeswahlgesetz

Der Gesetzgeber hat die Aufstellung von Wahlbewerbern durch die Parteien nur grobmaschig gere-

gelt. Nach § 21 Abs. 1 und 3 BWahlG müssen Wahlkreisbewerber in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung in geheimer Abstimmung gewählt werden.<sup>4</sup> Jeder stimmberechtigte Teilnehmer der Versammlung ist vorschlagsberechtigt. Den Bewerbern ist Gelegenheit zu geben, sich und ihr Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen. § 27 Abs. 5 BWahlG überträgt diese Vorgaben auf die Aufstellung der Landeslisten.

### 2. Parteisatzungen

Das Nähere regeln die Parteien in ihren Satzungen (§ 21 Abs. 5 BWahlG). Die Ausgestaltungen sind vielfältig, gerade was Mehrheitserfordernisse und Wahlverfahren anbelangt.<sup>5</sup> Mitunter wird die Aufstellungsversammlung ermächtigt, das Wahlverfahren durch Beschluss zu konkretisieren oder von den Vorgaben der Satzung abzuweichen.<sup>6</sup> Völlig frei sind die Parteien bei der Regelung der Kandidatenwahl nicht. Das BVerfG folgert aus der gesetzlichen Vorgabe einer „Wahl“, dass die Parteien einen Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen einhalten müssen, „ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann“.<sup>7</sup>

### 3. Leitbild der Präsenzversammlung

Das Gericht hat davon abgesehen, die „elementaren Regeln“ zu benennen, denen die Kandidatenwahl genügen muss. Die Charakterisierung der Kandidatenaufstellung als „Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht“<sup>8</sup> legt nahe, die Verfahrensgrundsätze aus dem Gebot der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) und den Wahlrechtsgrundsätzen (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) herzuleiten, soweit diese auf die Parteien übertragbar sind.<sup>9</sup> Allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlen sind für die innerparteiliche Demokratie

<sup>1</sup> Dr. Fabian Michl, LL.M. ist Akademischer Rat a. Z. am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungstheorie von Prof. Dr. Oliver Lepsius, LL.M. (Chicago) an der Universität Münster. Teile des Beitrags beruhen auf einer Stellungnahme des Verfassers für den Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages (Nr. Z7/959).

<sup>2</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verschiebung der Bundestagswahl, Ausarbeitung v. 31.07.2020, WD – 30000 – 183/20.

<sup>3</sup> Im Gegensatz zum Bund haben Berlin und Thüringen ihre Sonderregelungen vollständig auf gesetzlicher Ebene getroffen und damit Zweifel an der Wahrung des Parlamentsvorbehalts von vornherein vermieden. Zu diesen Zweifeln vgl. *A. v. Notz*, „It's Democracy, Stupid!“, VerfBlog v. 19.10.2020, <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/>, DOI: 10.17176/20201019-233516-0; *F. Michl*, „Bundestag macht Unmögliches möglich“, VerfBlog v. 14.01.2021, <https://verfassungsblog.de/bundestag-macht-unmoegliches-moeglich/>, DOI: 10.17176/20210115-061729-0.

<sup>4</sup> Die geheime Abstimmung verlangt auch § 17 Satz 2 PartG.

<sup>5</sup> Überblick bei *J. Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 40 ff.

<sup>6</sup> Neben Satzung und Beschlüssen beherrscht ein ganzes „Bündel von informalen Regeln“ die Kandidatenaufstellung; dazu *S. Jürgensen/F. Orłowski*, DÖV 2019, 141 ff.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 20.10.1993 – 2 BvC 2/91 – BVerfGE 89, 243 (252 f.).

<sup>8</sup> BVerfGE 89, 243 (252).

<sup>9</sup> *W. Schreiber*, NVwZ 2002, 1 (5); *M. Morlok*, NVwZ 2012, 913 (914 f.); *J. Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 7; *S. Lenski*, PartG, 2011, § 21 BWahlG Rn. 81 (mittelbare Anwendung von Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG). Nicht übertragbar ist die Unmittelbarkeit der Wahl, die den hergebrachten Delegiertensystemen entgegensteht.

ebenso konstitutiv wie für die staatliche Demokratie. Hinzu kommt der ungeschriebene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, den das BVerfG direkt aus dem Demokratieprinzip ableitet.<sup>10</sup>

Das gesetzlich vorgeschriebene Format der Aufstellungsversammlung dient der Verwirklichung der demokratischen Verfahrensgrundsätze. „Versammlung“ bedeutet nach allgemeinem juristischen Begriffsverständnis die zweckgerichtete Zusammenkunft mehrerer Menschen an einem Ort, also in physischer Präsenz.<sup>11</sup> Auf der Versammlung können die Teilnehmer sich oder andere als Kandidaten vorschlagen. Die Vorgeschlagenen können ihre Person und ihr Programm vorstellen. So erhalten auch unbekannte Bewerber die Gelegenheit, sich bekannt zu machen und dadurch ihre Wahlchancen zu erhöhen. Die Teilnehmer können sich über die Persönlichkeit und das Programm der Bewerber unterrichten und ihre Auswahl daran ausrichten. Die persönliche Vorstellung vermittelt ihnen einen unmittelbaren Eindruck von den Bewerbern. Die kommunikative Interaktion durch Rede und Gegenrede, explizite oder konkludente Zustimmung oder Ablehnung befördern die kollektive Meinungsbildung,<sup>12</sup> die im Wahlakt ihren Abschluss findet. Die Stimmen werden mit verdeckten Stimmzetteln abgegeben, die Ergebnisse unter den Augen der Teilnehmer ermittelt und auf Verlangen nachgeprüft. Die Wahl ist also nicht nur geheim, sondern auch transparent und genügt damit dem demokratischen Grundsatz der (Partei-)Öffentlichkeit. Obwohl nur einfachgesetzlich verankert, kommt im Erfordernis der Präsenzversammlung ein verfassungsrechtliches Leitbild zum Ausdruck, in dem die demokratischen Verfahrensgrundsätze zur Geltung kommen.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> BVerfG, Urt. v. 03.03.2009 – 2 BvC 3, 4/07 – BVerfGE 123, 39 (68 ff.) mit ergänzenden Begründungen aus dem Republik- und Rechtsstaatsprinzip.

<sup>11</sup> Die physische Anwesenheit der Mitglieder/Vertreter am Versammlungsort wird in der wahlrechtlichen Literatur meist als selbstverständlich vorausgesetzt; vgl. etwa *J. Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 12 ff., wo wiederholt vom „Zusammentritt“ der Versammlung die Rede ist. Explizit gegen Online-Versammlungen im Parteienrecht *M. Morlok*, PartG, 2. Aufl. 2013, § 9 Rn. 11 f. *A. v. Notz*, Liquid Democracy, 2020, S. 268 f. schlägt hingegen einen „funktionalen Versammlungsbegriff“ vor.

<sup>12</sup> Zur Mitgliederversammlung als „Basis kommunikativer Interaktion innerhalb der Parteien“ *C. Schönberger*, JZ 2016, 486 (488 f.).

<sup>13</sup> Vergleichbare Konstruktion bei BVerfG, Beschl. v. 09.07.2013 – 2 BvC 7/10 –, BVerfGE 134, 25 (31 f.): „verfassungsrechtliche[s] Leitbild der Urnenwahl“.

### III. Abweichungsmöglichkeiten in der Pandemie

Unter dem Eindruck der Covid-19-Pandemie hat der Gesetzgeber in § 52 Abs. 4 BWahlG das Bundesinnenministerium (BMI) dazu ermächtigt, vom Leitbild der Präsenzversammlung durch Rechtsverordnung abzuweichen.<sup>14</sup> Am 28. Januar 2021 wurde mit Zustimmung des Bundestages die COVID-19-Wahlberberaufstellungsverordnung (im Folgenden abgekürzt; COV-WBAV) erlassen, die verschiedene Abweichungsmöglichkeiten vorsieht.<sup>15</sup>

#### 1. Abweichung von Gesetzes- und Satzungsrecht

Die Verordnung modifiziert die gesetzlichen Anforderungen an Format und Verfahren der Kandidatenaufstellung (§ 2 COV-WBAV) und ermächtigt die Parteien, von ihren Satzungen abzuweichen, sofern diese nicht mehr rechtzeitig geändert werden können (§ 3 COV-WBAV).<sup>16</sup> Über die Abweichung entscheidet für alle Gliederungen der Partei in einem Land der Landesvorstand, dessen Beschluss durch den Landesparteitag aufgehoben werden kann (§ 3 Abs. 2 COV-WBAV).<sup>17</sup>

#### 2. Modifikationen des Formats

Die Verordnung ermöglicht verschiedene Modifikationen des Formats der Aufstellungsversammlung. So kann der Landesvorstand beschließen, am Format der *Präsenzversammlung* festzuhalten, aber die Delegiertenzahl zu verringern (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Var. 1 COV-WBAV). Sieht die Satzung eine Mitgliederversammlung vor, kann der Vorstand diese durch eine Vertreterversammlung ersetzen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Var. 2 COV-WBAV).<sup>18</sup> Anwesenheitsquoten

<sup>14</sup> Kritik an § 52 Abs. 4 BWahlG bei *A. v. Notz*, „It’s Democracy, Stupid!“, VerBlog, 19.10.2020, <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/>, DOI: 10.17176/20201019-233516-0; *Th. Kingreen*, „Es bleibt so verfassungswidrig wie es ist“, LTO, 21.10.2020, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/43170/](https://www.lto.de/persistent/a_id/43170/); *F. Michl*, „Bundestag macht Unmögliches möglich“, VerBlog, 14.01.2021, <https://verfassungsblog.de/bundestag-macht-um-moegliches-moeglich/>, DOI: 10.17176/20210115-061729-0.

<sup>15</sup> Verordnung über die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie (COVID-19-Wahlberberaufstellungsverordnung) v. 28.01.2021, BGBl. I S. 115.

<sup>16</sup> Die Satzung kann nur durch Parteitagsbeschluss geändert werden (§ 9 Abs. 3 PartG), dessen Einholung in der Pandemie aber nicht minder erschwert ist als die Durchführung von Aufstellungsversammlungen. Die Beschlussfassung über die Satzung ist vom erleichterten Verfahren nach dem COVID-19-Maßnahmegesetz ausgenommen (§ 5 Abs. 4 Satz 3 COVMG).

<sup>17</sup> Der Parteitagsbeschluss kann in einem erleichterten Verfahren nach § 5 Abs. 2 und 4 COVMG gefasst werden.

für die Beschlussfähigkeit der Versammlung können abgesenkt werden (§ 3 Abs. 1 Satz 3 COV-WBAV).

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 COV-WBAV können die Versammlungen ganz oder teilweise *im Wege elektronischer Kommunikation* durchgeführt werden.<sup>19</sup> Satz 2 nennt beispielhaft drei Formate: Durchführung ausschließlich im Wege elektronischer Kommunikation (Nr. 1 – virtuelle Versammlung); Teilnahme einzelner oder eines Teils der Parteimitglieder an einer Präsenzversammlung im Wege elektronischer Kommunikation (Nr. 2 – hybride Versammlung); mehrere miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundene gleichzeitige Teilversammlungen an verschiedenen Orten (Nr. 3 – verbundene Teilversammlungen). Vorschlags- und Vorstellungsrecht sowie die Möglichkeit zur Kommunikation der Teilnehmer sind zu gewährleisten (§ 5 Abs. 2 COV-WBAV). Vorgeschrieben wird aber keine medienbruchlose Kommunikation durch den Einsatz von Videokonferenzsystemen: § 5 Abs. 3 COV-WBAV lässt vielmehr die schriftliche, elektronische oder fernmündliche Ausübung der Mitgliederrechte genügen, wenn einzelne oder alle (!) Teilnehmer nur durch einseitige Bild- und Tonübertragung teilnehmen.

Noch weiter geht § 6 COV-WBAV, der die Kandidatenaufstellung im *schriftlichen Verfahren* zulässt. Das Vorschlags- und Vorstellungsrecht sowie der Zugang der Stimmberechtigten zu Angaben über Person und Programm der Bewerber müssen in schriftlicher Form gewährleistet sein (§ 6 Abs. 2 COV-WBAV). Die Vorstellung und Befragung können unter Nutzung elektronischer Medien erfolgen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 COV-WBAV).

### 3. Modifikationen des Wahlverfahrens

Die Zulassung von elektronischen und schriftlichen Formaten macht eine Modifikation des Wahlverfahrens erforderlich, da – wenn überhaupt – nur noch Teile der Stimmberechtigten in einem Versammlungsraum anwesend sind und dort ihre Stimmen abgeben können. Vom Einsatz von E-Voting-Systemen

haben Gesetz- und Verordnungsgeber – zu Recht – Abstand genommen. Es gibt derzeit (wohl) keine Software, die dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gerecht würde, da Stimmberechtigte die wesentlichen Schritte der Wahl bei der elektronischen Erfassung und Auswertung der Stimmen nicht nachvollziehen können.<sup>20</sup> Blockchain-basierte E-Voting-Verfahren, die eine größere Transparenz versprechen,<sup>21</sup> leiden unter gravierenden Sicherheitsmängeln und kommen schon deshalb für Kandidatenwahlen nicht in Betracht.<sup>22</sup> § 7 Abs. 1 COV-WBAV ermöglicht daher bei der *Schlussabstimmung* über einen Wahlvorschlag die Stimmabgabe durch Urnenwahl, Briefwahl oder eine Kombination aus Urnen- und Briefwahl. Durch geeignete Vorkehrungen sind die Höchstpersönlichkeit der Wahl und das Wahlgeheimnis zu gewährleisten (§ 7 Abs. 2 COV-WBAV).

## IV. Kritische Würdigung

### 1. Undifferenziertes Abweichungsregime

Die Modifikationen des Formats entfernen sich unterschiedlich weit vom Leitbild der Präsenzversammlung. Bei der Versammlung mit verringerter Teilnehmerzahl kommen die Stimmberechtigten nach wie vor an einem Ort zusammen, allerdings um den Preis eines (intensiven) Eingriffs in die innerparteiliche Demokratie. Die verbundenen Teilversammlungen vermeiden diesen Eingriff, verzichten dafür aber auf die Zusammenkunft an einem Ort. Von der elektronischen Verbindung der Teilversammlungen wird man geringere kommunikative Leistungen erwarten dürfen als von einer einheitlichen Präsenzversammlung. Bei der hybriden Versammlung sind vor allem diejenigen Teilnehmer „kommunikativ eingeschränkt“, die digital in das Geschehen eingebunden sind; aber auch die Versammlung im übrigen büßt an Interaktivität und Dynamik ein. Bei der virtuellen Versammlung wird die physische Präsenz vollständig aufgegeben. Die Versammlung wird für alle Teilnehmer „virtualisiert“, mit den bekannten Kommunikationsbarrieren, die auch die beste Videokonferenzsoftware nicht vollständig abbauen kann. Die Verordnung findet sich mit diesen Barrieren ab und lässt sogar das einseitige Streaming der „Versammlung“ zu, wenn die „Teilnehmer“ nur elektronisch, fernmündlich oder schriftlich (per Fax?) mit-

<sup>18</sup> Unklar ist angesichts der alternativ formulierten Bestimmung, ob der Wechsel der Versammlungsart mit der Herabsetzung der Delegiertenzahl (sofern andernorts in der Satzung vorgeschrieben) verbunden werden kann. Es liegt angesichts der Stoßrichtung (Verringerung der Teilnehmerzahl) nahe, dass die Verordnung kein echtes Alternativverhältnis vorgibt.

<sup>19</sup> Zum unscharfen Begriff der „elektronischen Kommunikation“ *F. Michl*, „Bundestag macht Unmögliches möglich“, VerBlog, 14.01.2021, <https://verfassungsblog.de/bundestag-macht-unmoegliches-moeglich/>, DOI: 10.17176/20210115-061729-0. Der Verordnungsgeber scheint im Grundsatz von einer audiovisuellen Digitalkommunikation auszugehen (vgl. § 5 Abs. 3 COV-WBAV).

<sup>20</sup> BT-Drs. 19/26009, S. 12. Offen für Internetwahlen aufgrund eines eigenen verfassungsrechtlichen Maßstabs *L. Ramson*, in: R. Greve u. a. (Hrsg.), *Der digitalisierte Staat*, 2020, S. 199 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *M. Lukan*, EuR 2019, 222 ff.

<sup>22</sup> Vgl. *S. Park/M. Spencer/N. Narula/R. Rivest*, *Journal of Cybersecurity* 7 (2021), 1 ff.

wirken können. Ob in diesem Fall die Ausdrücke „Versammlung“ und „Teilnehmer“ überhaupt noch gerechtfertigt sind, darf man bezweifeln. Beim schriftlichen Verfahren wird schließlich gänzlich auf eine Versammlung verzichtet. Die Stimmberechtigten bilden sich ihre Meinung individuell, an verschiedenen Orten und über einen mehr oder weniger langen Zeitraum.

Trotz dieser unterschiedlichen Abweichungsgrade vom Leitbild der Präsenzversammlung hat der Verordnungsgeber die einzelnen Tatbestände nicht ins Verhältnis zueinander gesetzt. Die Parteien haben vielmehr die freie Wahl, ob und wie weit sie von der wahlrechtlichen Ausgangslage abweichen wollen. So heißt es in der Verordnungsbegründung zum schriftlichen Verfahren: „Dieses Verfahren steht insbesondere für Parteien zur Verfügung, für die die Durchführung einer Versammlung ganz oder teilweise im Wege elektronischer Kommunikation nicht oder nur schwer realisierbar ist oder [!] die auf solche Verfahren nicht zurückgreifen wollen [!] oder können.“<sup>23</sup> Das schriftliche Verfahren wird also nicht etwa auf Parteien begrenzt, denen ein Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel nicht möglich ist, sondern auch für solche Parteien geöffnet, die darauf schlicht nicht zurückgreifen *wollen*.

Weder die Verordnungsbegründung des BMI noch die Beschlussempfehlung des Innenausschusses des Bundestages reflektieren die Abweichungsgrade. Nur die Erklärung der FDP-Fraktion lässt erkennen, dass im Ausschuss über ein „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ zwischen den digitalen Formaten und dem schriftlichen Verfahren immerhin diskutiert wurde.<sup>24</sup> Auch das Verhältnis der (ganz oder teilweise) digitalen Formate untereinander und zur Versammlung mit verringerter Teilnehmerzahl wäre diskussionswürdig gewesen. Schließlich werden die Mitgliederrechte, vor allem aber die Chancengleichheit der Bewerber je nach Ausgestaltung des Verfahrens unterschiedlich intensiv beeinträchtigt.

Das Beispiel eines „einfachen“ Parteimitglieds, das mit einem arrivierten Parteifunktionär um die Kandidatur im Wahlkreis konkurriert, möge dies verdeutlichen. Die Wahlchancen des einfachen Mitglieds werden in einer Mitgliederversammlung typischerweise größer sein als in einer Vertreterversammlung. Denn die Delegierten sind in der Regel selbst „Funktionäre“, die bei der Kandidatenauswahl unter Umständen anderen Kriterien folgen als einfache Partei-

mitglieder. Während den Funktionär jeder kennt, muss das einfache Mitglied sich und sein Programm erst bekannt machen. Dafür bietet ihm eine Präsenzversammlung bessere Möglichkeiten als eine virtuelle Versammlung. Die digitalen Präsentationsmöglichkeiten sind für ihn aber immer noch besser als das schriftliche Verfahren, bei dem – sofern die Partei nicht auf die Möglichkeit der digitalen Vorstellung und Befragung (§ 6 Abs. 1 Satz 2 COV-WBAV) zurückgreift – keine persönliche Auseinandersetzung mit den Bewerbern vorgesehen ist. Der schriftliche Zugang der Stimmberechtigten zu Angaben über Person und Programm (§ 6 Abs. 2 COV-WBAV) vermag den unmittelbaren Eindruck nicht zu ersetzen, den eine Präsenzversammlung, mit Abstrichen aber auch eine virtuelle Versammlung bietet.<sup>25</sup> Das BVerfG hält es jedenfalls „regelmäßig“ für „notwendig [...], daß die Kandidaten sich persönlich in gebotener Zusammenfassung vorstellen und programmatische Aussagen machen können“.<sup>26</sup> Das persönliche Element ist bei einem schriftlichen Verfahren nicht gewährleistet, so dass dieses – wenn überhaupt – nur subsidiär in Betracht kommt. Ob angesichts der Verfügbarkeit von Videokonferenzsystemen – die Lizenzkosten liegen selbst bei einer großen Teilnehmerzahl im niedrigen dreistelligen Bereich! – Ausnahmefälle anzuerkennen sind, ist zu bezweifeln. Der bloße Unwille einer Partei, auf Digitaltechnik zurückzugreifen, kann die intensive Beeinträchtigung der innerparteilichen Demokratie, die mit einem schriftlichen Verfahren einhergeht, jedenfalls nicht rechtfertigen.

Dass die Verordnung kein abgestuftes Abweichungsregime vorsieht, wiegt umso schwerer, als die Entscheidung über die Abweichung vom Landesvorstand der Partei, mithin auf „Funktionärserebene“, getroffen wird. Die Zuständigkeit des Landesvorstands liegt gewiss aus praktischen Gründen nahe; die einheitliche Festlegung eines Verfahrens für alle Gliederungen im Land ist zweckmäßig. Nur erschließt sich nicht, weshalb der Verordnungsgeber trotz der manifesten Anreizstrukturen und der unterschiedlich intensiven Beeinträchtigung der innerparteilichen Demokratie den Landesvorständen nicht einmal ermessenslenkende Gesichtspunkte an die Hand gegeben hat, von einer verbindlichen Abstufung ganz zu schweigen. Das Versäumnis liegt nicht allein beim BMI. Bereits der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, die Ermächtigungsgrundlage (§ 52 Abs. 4 BWahlG) so zu formulieren, dass sie ein gestuftes Abwei-

<sup>23</sup> BT-Drs. 19/26009, S. 11.

<sup>24</sup> BT-Drs. 19/26244, S. 8.

<sup>25</sup> Vgl. A. v. Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 268 f. m. N. aus der älteren Literatur.

<sup>26</sup> BVerfGE 89, 243 (260).

chungsregime gewährleistet hätte. Naheliegende Kriterien für eine solche Abstufung wären das Pandemiegeschehen (Inzidenzwerte, Infektionsrisiko etc.) und die Zumutbarkeit des Organisationsaufwands für die Parteien gewesen. Die entscheidende Frage hätte lauten müssen: Welche Abweichung vom Leitbild der Präsenzversammlung ist *erforderlich* und *angemessen*, um die Aufstellung von Wahlbewerbern in der Pandemie zu gewährleisten? Immerhin handelt es sich bei der innerparteilichen Demokratie um ein Rechtsgut von Verfassungsrang, das nur durch verhältnismäßige Maßnahmen eingeschränkt werden kann. Doch die Verhältnismäßigkeit war nicht das Leitmotiv des Rechtssetzungsprozesses, der mit der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung abgeschlossen wurde. Das unausgesprochene Motto der Verordnung lautet vielmehr: Anything goes!

## 2. Überschätzte Parteiautonomie

Der Laissez-Faire-Ansatz von Bundestag und BMI beruht nicht zuletzt auf einer Überschätzung der Parteiautonomie bei der Aufstellung von Wahlbewerbern. Dass die Parteien in der wahlrechtlichen „Normallage“ über weite Spielräume verfügen, ist allein deshalb akzeptabel, weil der Gesetzgeber mit dem Erfordernis einer Präsenzversammlung (§ 21 Abs. 1 BWahlG) bereits die Weichen für eine demokratische Kandidatenwahl gestellt hat. *Innerhalb* des Leitbilds der Präsenzversammlung ist Raum für autonome Gestaltungen. Die Pandemie zwingt gerade dazu, das Präsenzformat ganz oder teilweise aufzugeben. Die Reaktion darauf kann aber nicht sein, alles zuzulassen. Vielmehr hätten Gesetz- und Ordnungsgeber durch verbindliche Vorgaben für adäquaten Ersatz sorgen müssen. Die dürftigen Vorkehrungen der Verordnung für die Ausübung von Mitgliederrechten reichen dafür nicht aus. Mitunter laufen sie sogar praktisch leer, wie das Beispiel der schriftlichen (!) Ausübung des Fragerechts bei einer gestreamten Aufstellungsversammlung zeigt (§ 5 Abs. 3 COV-WBAV). Die „Versammlung“ müsste mehrere Tage dauern, um den rechtzeitigen Eingang der Mitgliederpost zu gewährleisten, sofern man nicht vom Vorhandensein von Faxgeräten in den Haushalten der Mitglieder ausgeht.

Der Verweis auf die Parteiautonomie geht auch deshalb fehl, weil die maßgebliche Entscheidung des Landesvorstands binnendemokratisch nur schwach legitimiert ist. Der Vorstand weicht vom bestehenden Satzungsrecht ab, wenn er verkleinerte, hybride oder digitale Versammlungen oder sogar schriftliche Verfahren anordnet oder statt einer Mitgliederversammlung eine Delegiertenversammlung vorschreibt. Die

Satzung kann aus Gründen der innerparteilichen Demokratie nur der Parteitag ändern (§ 9 Abs. 4 PartG), der durch die Delegiertenwahl an die Mitgliederbasis rückgebunden ist. Die Verordnung sieht zwar vor, dass der Landesparteitag den Vorstandsbeschluss aufheben kann, doch dürfte das praktisch kaum realisierbar sein. Zum einen ist die Durchführung von Parteitagen in der Pandemie ebenso erschwert wie die Durchführung von Aufstellungsversammlungen.<sup>27</sup> Zum anderen stellen die Satzungen üblicherweise hohe Anforderungen an die Einberufung eines außerordentlichen Parteitags.<sup>28</sup> In den meisten Parteien hat die Mitgliederbasis keine wirksame Möglichkeit, über einen außerordentlichen Landesparteitag auf eine Änderung des vom Landesvorstand beschlossenen Aufstellungsverfahrens hinzuwirken. Der Legitimationseffekt der Aufhebungsmöglichkeit ist daher gering.

Im gestuften Rechtssetzungsverfahren, das mit dem Erlass der Covid-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung seinen Abschluss gefunden hat, wurde die Parteiautonomie von Anfang an überschätzt. Schon der ursprüngliche Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen für eine Verordnungsermächtigung aus dem Juni 2020 ging von einem weiten Gestaltungsspielraum der Parteien aus und machte dem Ordnungsgeber keine Vorgabe, die Wahrung der demokratischen Verfahrensgrundsätze zu gewährleisten.<sup>29</sup> Die auf einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zurückgehende Beschlussempfehlung des Innenausschusses aus dem Oktober 2020 brachte zwar eine beispielhafte Auflistung von Modifikationen mit sich. Dadurch wurde aber weder die Abweichungsbefugnis des Ordnungsgebers noch (mittelbar) der Gestaltungsspielraum der Parteien wirksam begrenzt.<sup>30</sup> Der in § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG aufgenommene „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit)“<sup>31</sup> – geregelt ist explizit nur die Erforderlichkeit! – blieb im weiteren Rechtsetzungsprozess ein bloßes Lippenbekenntnis.

<sup>27</sup> Immerhin kann der Parteitagsbeschluss nach § 5 Abs. 4 Satz 2 COVMG elektronisch gefasst werden.

<sup>28</sup> Beispiele für Antragsquoten aus den Satzungen in NRW: 1/3 der Kreisverbände (CDU); 2/5 der Unterbezirksvorstände (SPD); 10 Kreisverbände oder 2 Bezirksverbände (Grüne und FDP); 10 Kreisverbände, 3 Bezirksverbände oder 5 % der Mitglieder (AfD); Landesrat, 10 % der Mitglieder oder Kreisverbände, die gemeinsam 1/5 der Mitglieder vertreten (Linke).

<sup>29</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD v. 30.06.2020, BT-Drs. 19/20596.

<sup>30</sup> Beschlussempfehlung und Bericht v. 07.10.2020, BT-Drs. 19/23197.

<sup>31</sup> BT-Drs. 19/23197, S. 15.

Der Bundestag hat das „Anything goes!“ der Covid-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung nicht nur nicht verhindert, sondern – mit Rücksicht auf die überschätzte Parteiautonomie – sogar vorangetrieben. So sah der Entwurf des BMI beim schriftlichen Verfahren die Nutzung von elektronischen Medien zur Vorstellung und Befragung nur „zusätzlich“ zur schriftlichen Vorstellung der Bewerber vor. Der Innenausschuss ließ das Wort „zusätzlich“ streichen, „[u]m den Parteien ein Höchstmaß an Autonomie zu erhalten und die Eingriffstiefe des Staates gering zu halten“.<sup>32</sup> Die Parteiautonomie scheint im Lauf des Verfahrens zur einzigen Maxime avanciert zu sein; die Gewährleistungsverantwortung des Staates für ein demokratisches Aufstellungsverfahren geriet darüber in Vergessenheit. Über die Ursachen lässt sich nur spekulieren. Man mag sie darin vermuten, dass zwar im Zuge der parlamentarischen Beratung „Gespräche mit den Parteiorganisationen“ stattgefunden haben, „um die praktische Handhabung sicherzustellen“.<sup>33</sup> Auf eine Sachverständigenanhörung, die unbefangene Perspektiven in das Verfahren hätte einspeisen können, hat der Innenausschuss aber verzichtet.

### 3. Schlussabstimmung als Scheinwahl

Die Heranziehung externen Sachverständigen hätte auch bei der Regelung der „Schlussabstimmung“ notgetan. Bis zuletzt blieb unklar, was damit eigentlich gemeint ist. Der Ausdruck „Schlussabstimmung“ – offenbar aus § 86 GOBT entlehnt – taucht erstmals im Begründungsteil des Koalitionsentwurfs für § 52 Abs. 4 BWahlG aus dem Juni 2020 auf. Dort heißt es, dass „jedenfalls die Schlussabstimmung in geheimer Abstimmung per Briefwahl“ erfolgen müsse. „Bei Listenaufstellungen könnten vorbereitende Schritte auf elektronischem Wege oder zum Beispiel eine weitere Kandidatur für einen anderen Listenplatz in einem weiteren Briefwahlgang ermöglicht werden. Elektronische Verfahren können dabei allenfalls zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerbungen benutzt werden, also nur im Vorfeld und als Vorverfahren zur eigentlichen, schriftlich mit Stimmzetteln und geheim durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten über die Kandidaturen (vergleiche Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses BT-Drucksache 15/4750 Anlage 5, S. 25).“<sup>34</sup>

Die zitierte Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses (WPA) aus dem Jahr 2005 setzt sich mit der Vorauswahl von Listenbewerbern mittels Televoting auseinander. Der WPA hat den Einsatz dieser Technik nicht beanstandet, da das Verfahren von der Versammlung beschlossen worden war und die Delegierten nach der Vorauswahl in einer schriftlichen und geheimen Wahl hatten abstimmen können. Bei dieser schriftlichen Abstimmung – der eigentlichen Wahl – hatten noch einmal alle Bewerber die Gelegenheit zur Kandidatur, auch wenn sie vorher beim Televoting unterlegen waren.<sup>35</sup> Dieser Kontext legt es nahe, dass nach der ursprünglichen Konzeption die „Schlussabstimmung“ für alle Kandidaturen offenbleiben sollte. Das E-Voting hätte die eigentliche Wahl nicht präjudizieren, sondern nur vorbereiten sollen. Ausdrücklich ist in der Entwurfsbegründung von „eine[r] weitere[n] Kandidatur für einen anderen Listenplatz in einem weiteren Briefwahlgang“ die Rede, was die Möglichkeit einer „Kampfkandidatur“ im ersten Wahlgang voraussetzt.

Aus den Gesetzgebungsmaterialien ist nicht ersichtlich, dass diese Konzeption der Schlussabstimmung bei der Übernahme in den Text des § 52 Abs. 4 BWahlG aufgegeben worden wäre. Der zugrundeliegende Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen betont vielmehr – zu Recht –, dass eine elektronische Wahl mit der innerparteilichen Demokratie und den Wahlrechtsgrundsätzen unvereinbar wäre und das E-Voting daher nur im Vorfeld zur eigentlichen Wahl zum Einsatz kommen könne. Erneut wird die Beschlussempfehlung des WPA aus dem Jahr 2005 zitiert.<sup>36</sup>

In den Sachverständigenanhörungen in den Landtagen, die sich an § 52 Abs. 4 BWahlG orientieren wollten, war zwischenzeitlich Kritik an Begriff und Funktion der „Schlussabstimmung“ lautgeworden. So bemängelte Sophie Schönberger in einer Stellungnahme für den Landtag NRW die „fehlgeleitete Terminologie, die von einer Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag spricht, obwohl im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch Abstimmungen und Wahlen ein begriffliches Gegensatzpaar bilden, da Wahlen sich auf Personen, Abstimmungen sich auf Sachfragen beziehen“. Aus diesem Grund sei nicht klar ermittelbar, was mit einer Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag gemeint sei.<sup>37</sup> In einer Stellungnahme für den Thüringer Landtag habe

<sup>32</sup> Beschlussempfehlung und Bericht v. 27.01.2021, BT-Drs. 19/26244, S. 6.

<sup>33</sup> BT-Drs. 19/26244, S. 7.

<sup>34</sup> BT-Drs. 19/20596, S. 6.

<sup>35</sup> BT-Drs. 15/4750, S. 20.

<sup>36</sup> BT-Drs. 19/23197, S. 16 bezogen auf § 5 Abs. 4 Satz 3 COVMG, der im selben Artikelgesetz geändert wurde.

<sup>37</sup> S. Schönberger, Stellungnahme v. 02.01.2021, LT NRW MMST17/3423, S. 6 f.; s. auch *dies.*, in diesem Heft, S. 16 ff.

ich ähnliche Bedenken formuliert und darauf hingewiesen, dass der Ausdruck bei Listenaufstellungen die Fehlvorstellung erwecke, es genüge, über die Liste insgesamt per Briefwahl abzustimmen. Eine demokratische Wahl setze voraus, dass die Bewerber (potentiell) die Auswahl zwischen verschiedenen Kandidaten hätten. Daher müsse bereits jede Einzelabstimmung über einen Listenplatz als „Schlussabstimmung“ angesehen werden. Da unterlegenen Bewerbern aber die Kandidatur für einen „hinteren“ Listenplatz offenstehen müsse, sei die Praktikabilität der Schlussabstimmung bei Listenaufstellungen zweifelhaft: Theoretisch müsste jeder einzelne Listenplatz per Briefwahl vergeben werden, und zwar in zeitlich aufeinanderfolgenden Wahlgängen.<sup>38</sup>

Das Bundesinnenministerium ließ sich von dieser Kritik nicht beirren. Im Begründungsteil des Verordnungsentwurfs vom 19. Januar 2021 wurde der Begriff „Schlussabstimmung“ wie in den vorangegangenen Gesetzgebungsmaterialien verwendet: „Schlussabstimmungen sind die endgültigen Abstimmungen über einen Wahlvorschlag. Bei der Wahlbewerberaufstellung können elektronische Verfahren zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerbungen benutzt werden. Sie sind aber nur im Vorfeld und als Vorverfahren zur eigentlichen, schriftlich mit Stimmzetteln geheim durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten zulässig“. Zum Zitat der WPA-Beschlussempfehlung traten eine gleichsinnige Kommentarfundstelle<sup>39</sup> und ein Hinweis auf die Rechtsprechung des BayVerfGH<sup>40</sup> hinzu. Auch in den vom BayVerfGH entschiedenen Fällen diente das E-Voting lediglich der unverbindlichen Vorauswahl. Die Stimmberechtigten konnten bei der schriftlichen Wahl einzelne Personen von den elektronisch vorausgewählten Listen streichen und weitere hinzufügen.<sup>41</sup> Ein solches Verfahren per Briefwahl durchzuführen, setzt bei längeren Listen eine Vielzahl von Wahlgängen voraus, die sich durch eine – soweit ersichtlich nicht praktizierte – Präferenzstimmgebung zwar verringern, nicht aber vermeiden ließe.

Der Innenausschuss des Bundestages scheint das Problem erst bei der Beratung über die Zustimmung zur bereits vorliegenden Verordnung erkannt zu ha-

<sup>38</sup> F. Michl, Stellungnahme v. 07.01.2021, ThürLT Z7/959, S. 12.

<sup>39</sup> Nämlich: J. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 28.

<sup>40</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 11.11.2019 – Vf. 46-III-19, wo wiederum auf BayVerfGH, Entsch. v. 23.10.2014, Vf. 20-III-14 verwiesen wird.

<sup>41</sup> Das ist das entscheidende Argument bei BayVerfGH, Entsch. v. 23.10.2014, Vf. 20-III-14, Rn. 39, wo wiederum auf die Beschlussempfehlung des BT-WPA aus 2005 verwiesen wird.

ben. Die „Lösung“ der nur von den Koalitionsfraktionen getragenen Beschlussempfehlung ist brachial. Der Ausdruck „Schlussabstimmung“ wird kurzerhand neu interpretiert: „Eine Schlussabstimmung im Sinne von § 7 der COVID-19-Bewerberaufstellungsverordnung ist die verbindliche Abstimmung über diejenigen Kandidaten, den die Mehrheit im elektronischen Abstimmungsverfahren als Wahlkreisbewerber ausgewählt hat, oder über die im elektronischen Abstimmungsverfahren durch die Mehrheit aufgestellte Liste.“ Die Bedeutung der WPA-Beschlussempfehlung aus dem Jahr 2005 wird relativiert: Der WPA habe maßgeblich darauf abgestellt, dass das von der Versammlung beschlossene Verfahren nicht modifiziert worden sei. Daraus ergebe sich „nicht zwingend“, dass der WPA es als „zwingend erforderlich“ angesehen habe, dass den in der elektronischen Abstimmung unterlegenen Bewerbern die Teilnahme an der Schlussabstimmung ermöglicht werden müsse. Weshalb aber hätte sich der WPA dazu äußern sollen, wenn doch feststand, dass die Kandidatur noch bei der schriftlichen Wahl offen war?

Mit der vom BMI zitierten Rechtsprechung des BayVerfGH, der die Möglichkeit von Änderungen des zur Abstimmung stehenden Listenvorschlags als entscheidend ansah,<sup>42</sup> setzt sich die Beschlussempfehlung ebenso wenig auseinander wie mit der Rechtsprechung des BVerfG, das die „Offenheit einer Alternative“ zum „unverzichtbare[n] Merkmal“ einer Wahl erklärt. Die demokratischen Verfahrensgrundsätze blieben in den unter hohem Zeitdruck stattfindenden Beratungen über die Zustimmung zur Verordnung auf der Strecke. Argumentiert wird am Ende mit bloßer Zweckrationalität: „Die in § 5 der COVID-19-Wahlbewerberaufstellung enthaltenen Regelungen zur Durchführung von Versammlungen mit elektronischer Kommunikation wären dysfunktional, wenn den in der elektronischen Abstimmung unterlegenen Bewerbern in jedem Fall die Möglichkeit einer Teilnahme an der Schlussabstimmung zu gewährleisten wäre. Denn in diesem Fall wäre eine Aufstellung von Wahlkreisvorschlägen gemäß § 21 BWahlG mit drei oder mehr Bewerbern organisatorisch und zeitlich nur schwer durchführbar. Die Aufstellung der Landesliste einer Partei gemäß § 27 BWahlG mit streitigen Abstimmungen für einzelne Listenplätze und der Möglichkeit der Bewerbung für mehrere Listenplätze ist als Briefwahl oder einer Kombination aus Brief- und Urnenwahl aus praktischen Gründen unmöglich.“<sup>43</sup>

<sup>42</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 23.10.2014, Vf. 20-III-14, Rn. 39.

<sup>43</sup> BT-Drs. 19/26244, S. 6.

Die ergebnisgeleitete (Um-)Interpretation des Ausdrucks „Schlussabstimmung“ führt zu einem Auseinanderfallen der eigentlichen Wahl und des förmlichen Wahlakts, das die Anforderungen an eine demokratische Kandidatenaufstellung in doppelter Hinsicht verfehlt: Die Auswahl der Kandidaten findet im Wege elektronischer Kommunikation und damit im Widerspruch zum Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl statt. Bei der wahlgrundsatzkonformen schriftlichen „Schlussabstimmung“ haben die Stimmberechtigten gerade keine Auswahlmöglichkeit mehr, sondern können nur noch das Ergebnis der elektronischen Wahl bestätigen oder zurückweisen. Das Ergebnis ist perplex: Die elektronische Abstimmung ist eine Wahl, die keine sein darf, die Schlussabstimmung will eine Wahl sein, ist aber keine.

Man müsste dieser eigenwilligen Interpretation der Mehrheit des Innenausschusses keine besondere Bedeutung beimessen. Immerhin bezieht sie sich auf eine Vorschrift in einer Verordnung des BMI, auf deren Inhalt der Bundestag keinen Einfluss genommen hat. Sie wurde gerade nicht zum Gegenstand des am 28. Januar 2021 vom Plenum gefassten „Maßgabebeschlusses“ gemacht, sondern findet sich nur im Ausschussbericht. Rechtsmethodologisch ist ihr Stellenwert daher gering. Die *praktische* Bedeutung ist jedoch überragend. Denn der Bundeswahlleiter hat die (Um-)Interpretation des Ausdrucks „Schlussabstimmung“ im Ausschussbericht als vermeintlich autoritative Klarstellung in seine „Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung“ vom 8. Februar 2021 übernommen. Bewerber, die in der vorbereitenden elektronischen Abstimmung unterlegen seien, müsse nicht ermöglicht werden, in der Schlussabstimmung erneut zu kandidieren. Dass bereits in der elektronischen Zwischenabstimmung möglicherweise endgültig über die Ablehnung einzelner Kandidaten entschieden werde, weil diese nicht mehr in der Schlussabstimmung zur Wahl stünden, mache die Zwischenabstimmung nicht zu einer Schlussabstimmung.<sup>44</sup> Diese Ausführungen sind schon deshalb erstaunlich, weil im darauffolgenden Absatz die Unvereinbarkeit elektronischer Abstimmungsverfahren mit dem wahlrechtlichen Öffentlichkeitsgrundsatz hervorgehoben wird. Dass der Bundeswahlleiter, statt die demokratischen Verfahrensgrundsätze hochzuhalten, die Zweckrationalität des Innenausschusses übernimmt, hinterlässt einen bitteren Nachgeschmack.

<sup>44</sup> Bundeswahlleiter, Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, 08.02.2021, S. 25 f.

## V. Ausblick

Der Gesetzgeber stand vor keiner leichten Aufgabe, als er das Recht der Kandidatenaufstellung an die Bedingungen der Pandemie anpassen musste. Die Preisgabe der Präsenzversammlung machte komplexe Abwägungen und differenzierende Lösungen erforderlich, um das Ziel der pandemiekonformen Wahlvorbereitung und die Wahrung der demokratischen Verfahrensgrundsätze in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Die COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung lässt diese Abwägungen und Differenzierungen vermissen. Sie stellt es den Parteien praktisch frei, wie sie ihre Wahlbewerber aufstellen: „Anything goes!“ Mit der „Schlussabstimmung“ enthält sie zudem ein Wahlverfahren, das mit den Wahlrechtsgrundsätzen nicht vereinbar ist, jedenfalls wenn man es so versteht wie der Innenausschuss und der Bundeswahlleiter. Den Parteien ist zu raten, für Listenaufstellungen auf die verbundenen Teilversammlungen zurückzugreifen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 COV-WBAV), bei denen – wie gewohnt – in Präsenz gewählt werden kann. Dieses Format erscheint neben den Präsenzversammlungen mit verringerter Teilnehmerzahl (§ 3 Abs. 1 Satz 2 COV-WBAV) als die einzige rechtssichere und praktikable Lösung.

Der Anwendungsbereich der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung ist auf die Vorbereitung der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag begrenzt (§ 1 COV-WBAV). Sie tritt spätestens am 31. Dezember 2021 außer Kraft (§ 10 Abs. 2 COV-WBAV). An diesem Tag erledigt sich auch die Verordnungsermächtigung des § 52 Abs. 4 BWahlG durch Fristablauf. Die Vorbereitung der vier Landtagswahlen des Jahres 2022 (NRW, Saarland, Schleswig-Holstein, Niedersachsen) wird voraussichtlich nicht unter pandemischen Bedingungen stattfinden müssen. Falls eine Rückkehr zum Leitbild der Präsenzversammlung nicht möglich sein sollte, sollten sich die Landtage kein Vorbild am Bund nehmen und zu differenzierteren Lösungen kommen, bei denen die demokratischen Verfahrensgrundsätze nicht über Gebühr beeinträchtigt werden. Die allzu bereitwillige Übernahme der bundesrechtlichen Regelung in NRW, Thüringen und Berlin gibt indes wenig Grund zur Hoffnung.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> § 46 Abs. 6 LWG NRW entspricht weitgehend § 52 Abs. 4 BWahlG; § 12 Abs. 5 BlnLWG übernimmt die Abweichungsmöglichkeiten des § 52 Abs. 4 Satz 3 BWahlG direkt in das Gesetz. Das „Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag im Jahre 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften“ übernimmt die Vorschriften der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung.

## Die digitalen Grenzen der Meinungsfreiheit

Aden Sorge<sup>1</sup>

2021 ist ein Superwahljahr. In sechs Bundesländern wird die Zusammensetzung der Landesparlamente neu bestimmt, außerdem findet im Herbst die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag statt. Die Wahlen stehen unter besonderen Vorzeichen – die aktuelle pandemische Lage wird uns aller Voraussicht nach noch bis in den Spätsommer begleiten, sodass wir in diesem Jahr wohl den Höhepunkt einer Entwicklung erleben werden, die sich schon in den vergangenen Jahren stark abgezeichnet hat: die Verlagerung des Wahlkampfes von den öffentlichen Straßen und Marktplätzen in den digitalen Raum, in die sozialen Medien und damit einem Bereich, dessen intensive Nutzung gleichermaßen gefragt wie umstritten ist.

Der digitale Wahlkampf eröffnet den politischen Parteien neue Chancen der politischen Kommunikation mit Wähler:innen. Mit vergleichsweise geringem Aufwand wird eine reichweitenstarke, zeit- und ortsunabhängige, zielgruppengenaue politische Kommunikation möglich, die eine umfassende Partizipation gerade junger Bürger:innen am Prozess der politischen Willensbildung attraktiver und wahrscheinlicher macht.

Ist die Nutzung von digitalen Plattformen wie Twitter, Facebook, Instagram & Co. also eine Bereicherung für den politischen Wettstreit?

Der Präsidentschaftswahlkampf in den USA zeigte insbesondere die Schattenseiten der digitalen politischen Kommunikation auf: das Verbreiten von Falschinformationen, rassistischen und beleidigenden Äußerungen, das Sähen von Zweifel über die Integrität der Wahlen und Aufrufe zu gewalttätigen Ausschreitungen. Dies führte unter anderem zur Sperrung des Twitter-Accounts des 45. Präsidenten der USA und wirkte wie ein Brennglas auf das Problem des „Deplatforming“. Das Sperren von Nutzerkonten und Löschen von Beiträgen von Politiker:innen und Nutzer:innen aus der Mitte der Gesellschaft, gerade im Zusammenhang von Wahlen, kann ein intensiver Eingriff in den sensiblen Bereich der Meinungsfreiheit und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb sein, der die Literatur und Rechtsprechung nun schon seit einigen Jahren beschäftigt.

<sup>1</sup> Aden Sorge ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Der Beitrag will vor diesem Hintergrund die Problematik der Sanktionierung von Nutzerkonten auf sozialen Plattformen herausarbeiten und die Differenzierung zwischen Nutzerkonten politischer Amtsträger:innen und sonstigen Nutzer:innen untersuchen.

### I. Das digitale Hausrecht der Betreiber:innen sozialer Netzwerke

Soziale Netzwerke sind aus unserer digitalisierten Gesellschaft nicht mehr wegzudenken. 94 Prozent der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren nutzt das Internet, jede:r Vierte nutzt mindestens wöchentlich das soziale Netzwerk „Facebook“.<sup>2</sup> Die sozialen Netzwerke haben im digitalen Bereich neue Kommunikationsräume und Kommunikationsmöglichkeiten geschaffen, insofern kommt ihnen insgesamt und der Plattform „Facebook“ im Besonderen, eine tragende Rolle im Bereich der öffentlichen Kommunikation zu. Die Rahmenbedingungen, unter denen der tägliche Diskurs, die freie Meinungsäußerung und die politische und gesellschaftliche Debatte geführt wird, sind zunächst privatrechtlich gesetzt. Die Nutzer:innen stimmen bei der Registrierung den Nutzungsbedingungen und Gemeinschaftsrichtlinien zu, die die (häufig US-amerikanischen) Unternehmen einseitig vorgeben. Dass die konkrete Anwendung und Durchsetzung dieser Nutzungsbedingungen eine große Sprengkraft entfalten kann, zeigte sich jüngst in den gesellschaftlichen Debatten, die durch die prominente Sperrung des Twitter-Accounts des 45. Präsidenten der USA ausgelöst wurden. Sie offenbaren ein grundsätzliches Problem im Umgang mit und den Erwartungen an die Betreiber:innen sozialer Netzwerke: Einerseits wird gefordert, dass private Unternehmen Inhalte ihrer Nutzer:innen nicht nach eigenem Ermessen löschen oder deren Accounts sperren dürfen<sup>3</sup>, andererseits wird den Betreiber:innen vorgeworfen, sie würden gerade im Bereich von Hassbotschaften nicht konsequent reagieren und ihrer gesellschaftlichen Verantwortung damit nicht gerecht werden.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Ergebnis der ARD/ZDF-Onlinestudie 2020, abrufbar unter: [www.ard-zdf-onlinestudie.de/ardzdf-onlinestudie/pressemitteilung/](http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/ardzdf-onlinestudie/pressemitteilung/).

<sup>3</sup> U.a. äußerte Bundeskanzlerin Merkel, die Meinungsfreiheit als Grundrecht von elementarer Bedeutung könne nur durch den Gesetzgeber, nicht nach Maßgabe von Unternehmen eingeschränkt werden, vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-trump-twitter-103.html>.

<sup>4</sup> Das zögernde Verhalten der Betreiber:innen sozialer Netzwerke nahm der Gesetzgeber zum Anlass, im Jahr 2017 das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (NetzDG) zu verabschieden.

Dieses Spannungsfeld ist für unsere Rechtsprechung kein Unbekanntes. In den letzten Jahren sind zu der Problematik der Sperrung von Nutzerkonten und Löschung von Beiträgen zahlreiche Urteile ergangen, die die stark divergierenden Beurteilungen der Gerichte zu der Verantwortung der Betreiber:innen sozialer Netzwerke offenlegen.

### 1. Grundrechtsbindung der Betreiber:innen sozialer Netzwerke

Schon die Frage nach dem „ob“ der Zulässigkeit einer Sanktionierung wird von den Gerichten unterschiedlich beurteilt. Einigkeit besteht zunächst in zwei Punkten. Erstens in der Selbstbindung der Betreiber:innen sozialer Netzwerke durch die Nutzungsbedingungen, wonach eine Sanktionierung von Inhalten nicht willkürlich erfolgen darf, sondern nur, wenn auch objektiv eine Verletzung vorliegt.<sup>5</sup> Zweitens darin, dass den sozialen Netzwerken das Recht und die Pflicht zukommt rechtswidrige Inhalte, also beispielsweise solche, die gegen das Netzwerkdurchsetzungsgesetz verstoßen, zu löschen und in diesem Zusammenhang (zumindest temporäre) Sperrungen von Nutzerkonten durchzuführen. Problematisch sind jedoch die viel häufigeren Fälle<sup>6</sup>, in denen die Löschung einzelner Beiträge oder die zeitweise Sperrung der Nutzerkonten ausschließlich auf Grundlage der Gemeinschaftsrichtlinien erfolgt.

Twitter und Facebook beispielsweise führen in ihren Gemeinschaftsrichtlinien aus, welche Verhaltensweisen zu einer Sanktionierung führen können. Die Erfahrungen aus den Wahlkämpfen der vergangenen Jahre zeigen uns, dass hier insbesondere die Kategorien „Hassrede“, „Falschmeldungen“ und die auf der Plattform „Twitter“ eigens konzipierte „Richtlinie zur Integrität staatsbürgerlicher Prozesse“<sup>7</sup> relevant sind. Hassrede wird dabei als „Angriff auf Personen aufgrund geschützter Eigenschaften“, wie beispielsweise ihrer Abstammung, nationalen Herkunft, Religion, sexuellen Orientierung u.w. definiert. In Bezug auf Wahlen gelten die Verbreitung irreführender Informationen, die Unterdrückung und Einschüchte-

rung zur Teilnahme an der Wahl, irreführende Informationen über Wahlergebnisse und auch die Fälschung von Nutzerkonten politischer Amtsträger:innen, Kandidat:innen und Parteien als sanktionsfähiges Verhalten.<sup>8</sup>

Wenngleich diese „Verhaltensregeln“ für die allermeisten von uns Standards einer zivilisierten Debatte sind, könnten Äußerungen, die gegen diese ausschließlich in den Gemeinschaftsrichtlinien verankerten Verhaltensregeln verstoßen, trotzdem von den Betreiber:innen der sozialen Netzwerke hingenommen werden müssen – nämlich dann, wenn diese von der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt sind und die sozialen Netzwerke als private Akteur:innen unmittelbar oder mittelbar an das Grundrecht gebunden sind.

#### a) Verstärkte/unmittelbare Grundrechtsbindung der Betreiber:innen

Art. 5 Abs. 1 GG hat ohne Zweifel eine tragende Bedeutung für unsere parlamentarische Demokratie, die Gewährleistung einer freien und offenen Kommunikation gehört zu ihren Grundprinzipien. Bezugnehmend auf den hohen Stellenwert der Meinungsfreiheit „für die menschliche Person und die demokratische Ordnung“ leitet u.a. das OLG München ab, dass sozialen Netzwerke kein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage zukommen kann, ob zulässige Meinungsäußerungen sanktioniert werden dürfen.<sup>9</sup> Für eine solche Einschätzung würde die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte plädieren. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG können Grundrechte eine „Ausstrahlungswirkung“ auf das einfache Recht haben und als „verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts“ auch das Privatrecht beeinflussen.<sup>10</sup> Insofern sei in Bezug auf die Löschung von Inhalten oder Sperrung von Nutzerkonten insbesondere § 241 Abs. 2 BGB, der beide Vertragsparteien zur Rücksichtnahme auf die Rechte, Rechtsgüter und Interessen des anderen Teils verpflichtet, so auszulegen, dass die Meinungsfreiheit der Nutzer:innen weitgehend Wirksamkeit erhalte. Damit sei es unvereinbar, wenn den Betreiber:innen sozialer Netzwerke ein „virtuelles Haus-

<sup>5</sup> LG Frankfurt, Urteil v. 03.09.2020 – 2-03 O 48/19, juris Rn. 101; *Beurskens*, „Hate-Speech“ zwischen Lösungsrecht und Veröffentlichungspflicht, in: NJW 2018, 3418 (3420).

<sup>6</sup> Im Jahr 2020 sperrte oder löschte „Facebook“ von 1276 Inhalten, die über das NetzDG-Meldeformular übermittelt wurden, nur 154 Inhalte wegen eines Verstoßes gegen das NetzDG. Die Sanktionierung der übrigen Inhalte erfolgte aufgrund der eigenen Gemeinschaftsrichtlinien, abrufbar unter: <https://about.fb.com/de/wp-content/uploads/sites/10/2021/01/Facebook-NetzDG-Transparenzbericht-Januar-2021.pdf>.

<sup>7</sup> Abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/election-integrity-policy>.

<sup>8</sup> Aus den Gemeinschaftsrichtlinien der Plattform „Twitter“, abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/twitter-rules>.

<sup>9</sup> So u.a.: OLG München, Beschluss v. 24.08.2018 – 18 W1294/18, juris Rn. 30; OLG Oldenburg, Urteil v. 01.07.2019 – 13 W 16/19, juris Rn. 9; *Holztagel*, Put-back-Ansprüche gegen soziale Netzwerke: Quo Vadis?, in: CR 2019, 518 (520).

<sup>10</sup> BVerfGE 7, 198 (205).

recht“ zustehen würde, dass die Sanktionierung von Inhalten ermögliche, die innerhalb der Grenzen zulässiger Meinungsäußerungen liegen.<sup>11</sup> Die privatrechtlichen Nutzungsbedingungen der sozialen Netzwerke, denen jede:r Nutzer:in zustimmen musste, dürften also dort keine Anwendung finden, wo das Grundrecht auf Meinungsfreiheit seine Wirkung entfaltet. Die Nutzer:innen hätten demnach grundsätzlich das Recht, zulässige Meinungsäußerungen in den sozialen Netzwerken zu tätigen. Daraus ergeben sich nach Ansicht des LG Frankfurt auch Ansprüche gem. §§ 280 Abs. 1, 241 Abs. 2 BGB auf die Wiederherstellung eines gelöschten Beitrages und Entsperrung des Nutzerprofils.<sup>12</sup>

Das LG Bamberg hat sogar eine nahezu unmittelbare Bindung der Betreiber:innen sozialer Netzwerke an Art. 5 Abs. 1 GG angenommen und dies mit einer „Quasi-Monopolstellung“ begründet, die einzelne Plattformen wie „Facebook“ in allen Bereichen des öffentlichen Lebens einnehmen würden.<sup>13</sup> Dass eine staatsnahe oder staatsgleiche Grundrechtsbindung Privater möglich ist, hat auch das BVerfG in seiner Entscheidung zum „Recht auf Vergessen I“ festgestellt. Dies sei jedenfalls dann der Fall, „wenn private Unternehmen eine staatsähnlich dominante Position innehaben oder die Bereitstellung der Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikationsräume übernehmen.“<sup>14</sup>

Danach müssten die Betreiber:innen sozialer Netzwerke bei der Durchsetzung ihrer Nutzungsbedingungen restriktiv vorgehen. Im Zusammenhang von Wahlen und Prozessen der politischen Meinungsbildung könnten die Richtlinien, die die sozialen Netzwerke entwickelt haben, immer dann zu Makulatur werden, wenn die Inhalte von der Meinungsfreiheit geschützt sind. Nach den Urteilen, die sich auf diese Ansicht stützen, sind beispielsweise Beiträge, die Geflüchteten unterstellen „mehrheitlich kriminelle Invasoren“ zu sein, die in Deutschland „vergewaltigen und morden“<sup>15</sup> oder auch die Verwendung von abwertenden Bezeichnungen für dunkelhäutige Men-

schen<sup>16</sup> zu dulden. Dies würde wohl zu einer weiteren Verschärfung des ohnehin „rauen“ Tons führen und der Debattenkultur mehr schaden als nützen.

## b) Mittelbare („normale“) Grundrechtsbindung der Betreiber:innen

Der überwiegende Teil der Literatur<sup>17</sup> und der bisherigen Rechtsprechung<sup>18</sup> steht einer staatsähnlichen oder staatsgleichen Bindung von Betreiber:innen sozialer Netzwerke, trotz einer ggf. marktbeherrschenden Stellung, kritisch gegenüber. Nach ihrer Auffassung würde eine zu starke Bindung der Betreiber:innen an die Grundrechte ihre eigenen grundrechtlichen Garantien, z.B. aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG außer Acht lassen. Die Meinungsfreiheit der Nutzer:innen dürfte nicht prinzipiell Vorrang gegenüber den Grundrechten der Betreiber:innen sozialer Netzwerke genießen.<sup>19</sup> Die Vergleichbarkeit einer marktbeherrschenden Stellung privater Plattformbetreiber:innen mit der Monopolstellung staatlich geführter oder beherrschter Unternehmen sei nicht gegeben.<sup>20</sup> Vorzugswürdiger sei aus diesem Grund, dass die mittelbare Drittwirkung zu einer „normalen Abwägung“ zwischen den sich gegenüberstehenden Grundrechten der Betreiber:innen sozialer Netzwerke und Nutzer:innen führt.<sup>21</sup> Im Rahmen der praktischen Konkordanz müssten die Rechte der betroffenen Nutzer:innen einerseits mit den Rechten der Betreiber:innen und andererseits mit den Rechten aller sonstigen Nutzer:innen abgewogen werden, die an der Plattform partizipieren.<sup>22</sup> Im Wege der Abwägung der widerstreitenden Interessen können nach überwiegender Auffassung unternehmerische Faktoren rechtfertigen, dass auch rechtlich

<sup>11</sup> OLG München, Beschluss v. 24.08.2018 – 18 W 1294/18, juris Rn. 30; OLG Oldenburg, Urteil v. 01.07.2019 – 13 W 16/19, juris Rn. 9.

<sup>12</sup> LG Frankfurt, Beschluss v. 14.05.2018 – 2-03 O 182/18, juris Rn. 10.

<sup>13</sup> LG Bamberg, Urteil v. 18.10.2018 – 2 O 248/18, juris Rn. 84.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13, in: NJW 2020, 300 (307, Rn. 88); Schwartmann/Mühlenbeck, NetzDG und das virtuelle Hausrecht sozialer Netzwerke, in: ZRP 2020, 170 (171).

<sup>15</sup> Siehe LG München I, Urteil v. 22.02.2019 – 26 O 5492/18, BeckRS 2019, 38395 Rn. 40.

<sup>16</sup> Siehe Entscheidung des OLG Brandenburg, Beschluss v. 06.04.2020 – 1 U 44/19, juris.

<sup>17</sup> Dazu u.a. *Lüdemann*, Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, in: MMR 2019, 279 ff.; *Muckel*, Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung, in: JA 2020, 411 (416); *Ruffert*, Privatrechtswirkung der Grundrechte, in: JuS 2020, 1 (4).

<sup>18</sup> U.a. OLG Schleswig, Urteil v. 26.02.2020 – 9 U 125/19, juris Rn. 78; OLG Brandenburg, Beschluss v. 27.07.2018 – 1 W 28/18, juris; LG Leipzig, Urte. v. 12.07.2019 – 08 O 2491/18, in: GRUR-RS 2019, 38785, Rn. 50.

<sup>19</sup> OLG Dresden, Beschluss vom 08.08.2018 – 4 W 577/18, in: NJW 2018, 3111 (3114); *Friehe*, Löschen und Sperren in sozialen Netzwerken, in: NJW 2020, 1967 (1699).

<sup>20</sup> OLG Hamm, Beschluss v. 15.09.2020 – I-29 U 6/29, juris Rn. 155.

<sup>21</sup> *Bußmann-Welsch*, Hate Speech und Art. 5 GG, jurisPR-ITR 8/2020, S. 3.

<sup>22</sup> VG München, Urteil v. 27.10.2017 – M 26 K 16.5928, juris Rn. 19; *Beurskens*, „Hate-Speech“ zwischen Lösungsrecht und Veröffentlichungspflicht, in: NJW 2018, 3418 (3420).

zulässige Inhalte sanktioniert werden. Dafür bedürfe es allerdings sachlicher Gründe, „die geeignet, erforderlich und auch angemessen sind, um die kollidierenden Grundrechte zu wahren“. Dies setze unter anderem voraus, dass die Betreiber:innen der sozialen Netzwerke die Sanktionierung bestimmter Inhalte nicht in ihr freies Ermessen legen, sondern anhand ihrer Nutzungsbedingungen im Wege der Verhältnismäßigkeit die Schwere des Verstoßes bei der Art der Sanktionierung beachten. Danach bestehe grundsätzlich ein „virtuelles Hausrecht“, Verhaltensweisen für die Kommunikation dürften festgelegt und Verstöße sanktioniert werden.<sup>23</sup> Den Betreiber:innen der sozialen Netzwerke würde damit auch das Recht eingeräumt werden, zulässige Meinungsäußerungen der Nutzer:innen zu sanktionieren.

Dieser Ansicht nach dürften die Betreiber:innen sozialer Netzwerke bei der Durchsetzung ihrer Nutzungsbedingungen, sofern objektive Verstöße vorliegen, wesentlich strikter vorgehen. Obwohl damit auch die Grundrechte der privaten Betreiber:innen zur Geltung kommen, birgt eine „Überlagerung“ der Meinungsfreiheit einzelner Nutzer:innen mit den wirtschaftlichen und geschäftlichen Interessen privater Unternehmen die Gefahr, dass der Eindruck erweckt wird, die „Grenzen des Sagbaren“ und die Zulässigkeit einzelner Beiträge würden von privaten Unternehmen und ihren Nutzungsbedingungen festgelegt werden. Ob die Meinungsfreiheit, die für unsere parlamentarische Demokratie so wesentlich ist, vor den wirtschaftlichen Interessen privater Unternehmen, die teilweise in ihrer marktbeherrschenden Stellung öffentliche Debatten prägen können, zurücktritt, ist zu Recht zu kritisieren.

## 2. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei der Ausgestaltung des Hausrechts

Für beide Ansichten lassen sich überzeugende Argumente finden. Das BVerfG hat sich in Bezug auf die stärkere Bindung marktbeherrschender Unternehmen in der „Fraport-Entscheidung“ und „Stadionverbot-Entscheidung“ klar positioniert. Aus der Monopolstellung privater Unternehmen könne sich eine „besondere rechtliche Verantwortung“ ergeben, die nicht ausschließe, dass Private staatsähnlich oder staatsgleich an die Grundrechte gebunden sind.<sup>24</sup> Zu

Recht wird an dieser Stelle eingewendet, dass die wirtschaftliche Macht, die einzelnen Netzwerkbetreiber:innen zukommt, nicht mit dem tatsächlichen Machtmonopol des Staates verglichen werden könne.<sup>25</sup> Teilweise wird eine Marktmacht bei sozialen Netzwerken aufgrund des großen Wettbewerbs im digitalen Bereich sogar ganz abgelehnt, eine Angewiesenheit auf die Meinungsäußerung auf einem bestimmten Netzwerk sei angesichts der Breite an Alternativen nicht gegeben.<sup>26</sup>

Einerseits sind die Bedenken, die Privatisierung öffentlicher Kommunikationsräume könne möglicherweise zu einer „Unfreiheit“ gesellschaftlicher Diskussionen führen, in denen private Unternehmen die Grenzen des zulässigen Debattenbeitrages nach eigenem Ermessen festlegen, durchaus gerechtfertigt. Die Gemeinschaftsrichtlinien der relevanten Netzwerkbetreiber:innen haben allerdings nicht zum Ziel, bestimmte (z.B. politische) Meinungen zu unterbinden, sondern erachten lediglich bestimmte Ausdrucksformen als sanktionsfähig.<sup>27</sup> Der Regelungsbedarf der Netzwerkbetreiber:innen ist in diesem Bereich durchaus nachvollziehbar. Dafür streitet nicht nur ihr eigener grundrechtlicher Schutz, sondern auch der Schutz anderer Nutzer:innen vor Inhalten, die gegen die Nutzungsbedingungen verstoßen.<sup>28</sup> Die Pflicht, jegliche Inhalte auf der Plattform zu dulden, würde die berechtigten Interessen der Netzwerkbetreiber:innen außer Acht lassen. Die Festlegung eines gewissen „Diskussionsniveaus“ dient u.a. dem Erhalt des Geschäftsbetriebs, der in kommerzieller Hinsicht von der Anzahl aktiver Nutzer:innen und Werbeplatzierungen abhängig ist.<sup>29</sup> Insofern würde die Pflicht marktbeherrschender sozialer Netzwerke zur Duldung aller veröffentlichten Inhalte zwangsläufig ein Klima fördern, indem ein gemäßigter Austausch erschwert werden würde. Unter solchen

<sup>23</sup> So OLG Hamm, Beschluss v. 15.09.2020 – I-29 U 6/29, juris Rn. 167; vgl. OLG Karlsruhe, Beschluss v. 28.02.2019 – 6 W 81/18, juris Rn. 67.

<sup>24</sup> „Fraport-Entscheidung“ BVerfGE 128, 226 ff.; „Stadionverbot-Entscheidung“ BVerfG, Beschluss v. 11.04.2018 – 1 BvR 3080/09, juris; *Jobst*, Konsequenzen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater, in: NJW 2020, 11 ff.

<sup>25</sup> *Friehe*, Löschen und Sperren in sozialen Netzwerken, in: NJW 2020, 1967 (1699).

<sup>26</sup> *Hebeler/Berg*, Die Grundrechte im Lichte der Digitalisierung, in: JA 2021, 89 (92); *Lüdemann*, Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, in: MMR 2019, 279 (284).

<sup>27</sup> OLG Nürnberg, Urteil v. 04.08.2020 – 3 U 3641/19, juris Rn. 114; *Holznapel*, Put-back-Ansprüche gegen soziale Netzwerke: Quo Vadis?, in: CR 2019, 518 (521); *Lüdemann*, Grundrechtliche Vorgaben für die Löschung von Beiträgen in sozialen Netzwerken, in: MMR 2019, 279 (280).

<sup>28</sup> VG München, 27.10.2017 – M 26 K 16.5928, juris Rn. 19; *Beurskens*, „Hate-Speech“ zwischen Löschungsrecht und Veröffentlichungspflicht, in: NJW 2018, 3418 (3420).

<sup>29</sup> OLG Nürnberg, Urteil v. 04.08.2020 – 3 U 3641/19, juris Rn. 96; OLG Hamm, Beschluss v. 15.09.2020 – I-29 U 6/29, juris Rn. 165.

Bedingungen würde die Attraktivität des sozialen Netzwerkes rapide sinken und damit die Marktstellung des sozialen Netzwerkes unverhältnismäßig gefährden.<sup>30</sup>

Unter der Voraussetzung, dass die Gemeinschaftsrichtlinien der Betreiber:innen sozialer Netzwerke abstrakt-generelle Verhaltensrichtlinien festlegen, die nicht einzelne Meinungen inhaltlich ausschließen, sondern nur die Äußerung der Meinung an ein bestimmtes Diskussionsniveau binden wollen, scheint es unverhältnismäßig, ihnen ein virtuelles Hausrecht abzusprechen. Dies würde auch der Rolle der sozialen Netzwerke in unserer Gesellschaft nicht gerecht werden. Die Stärke und Vorteile sozialer Netzwerke liegen gerade darin, dass jede:r unabhängig von seiner oder ihrer sozialen Herkunft die Chance hat, seine oder ihre Meinungen und Erfahrungen mit einer weltweiten Öffentlichkeit zu teilen. Durch soziale Medien können sich Einzelne zu Gemeinschaften zusammenfinden, hierin liegt ein enormes gesellschaftliches Potenzial.<sup>31</sup> Es wäre diesem Gedanken völlig abträglich, wenn die Betreiber:innen jede Meinungsäußerung dulden müssten, auch wenn dies die Freiheit und Sicherheit anderer Nutzer:innen beeinträchtigt.

Die derzeitige Lage ist sehr unbefriedigend. Die uneinheitliche Rechtsprechung bezüglich der Reichweite des Meinungs- und Äußerungsrechts auf sozialen Netzwerken führt zwangsläufig zur Handlungsunsicherheit der Betreiber:innen. Gerade im Zusammenhang von Wahlen müssen die sozialen Netzwerke wissen, ob bspw. ihre Richtlinien zur Wahrung staatsbürgerlicher Prozesse Anwendung finden dürfen und welche Meinungsbeiträge zu dulden sind.<sup>32</sup> Die Entscheidung in dieser elementaren Frage sollte der Gesetzgeber treffen. Denkbar wäre z.B. eine Erweiterung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes durch Regelungen, die konkrete Anforderungen an die Gemeinschaftsrichtlinien stellen und einen Ausgleich zwischen dem digitalen Hausrecht und der Meinungsfreiheit der Nutzer:innen herstellen.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Janßen, Facebook darf Hassrede löschen, jurisPR-ITR 19/2018, S. 4.

<sup>31</sup> Nicht zu vergessen ist u.a. die Rolle des sozialen Netzwerkes „Facebook“ im sog. „Arabischen Frühling“.

<sup>32</sup> Ablehnend zur Zulässigkeit dieser Richtlinie: OLG Dresden, Hinweisbeschluss v. 07.04.2020 – 4 U 2805/19 juris Rn. 14.

<sup>33</sup> Über weitere Möglichkeiten Holznaegel, Put-back-Ansprüche gegen soziale Netzwerke: Quo Vadis?, in: CR 2019, 518 (523 f.).

## II. Privilegierung „politischer Nutzer:innen“

Nachdem nun zunächst die Frage nach der grundsätzlichen Zulässigkeit der Sanktionierung von Inhalten durch die Betreiber:innen sozialer Netzwerke untersucht wurde, stellt sich im Zusammenhang von politischen Prozessen und insbesondere von Wahlen die Frage, ob und inwieweit die sozialen Netzwerke von ihrem digitalen Hausrecht auch gegenüber Nutzer:innen Gebrauch machen (dürfen), die als Kandidat:innen, Amtsträger:innen oder Parteien im politischen Wettbewerb stehen. In die Abwägung der widerstreitenden Interessen zwischen den Netzwerkbetreiber:innen und Nutzer:innen müsste damit auch das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gem. Art. 21 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG Berücksichtigung finden.

### 1. Angepasste Durchsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien in der Praxis

Die Plattform „Twitter“ hat in dieser Hinsicht Transparenz geschaffen und verweist in ihren Nutzungsbedingungen auf eine restriktive Anwendung und Durchsetzung ihrer Gemeinschaftsrichtlinien bei Nutzer:innen, die im politischen Wettbewerb stehen.<sup>34</sup> Ihnen kommt insofern eine Privilegierung gegenüber allen anderen Nutzer:innen zu. Die Plattform „Twitter“ erklärt dazu, sie wolle im Sinne des öffentlichen Interesses Inhalte dulden, wenn ein erhebliches Interesse daran bestehe, die Aktionen von gewählten Vertreter:innen oder Regierungsbeamten:innen kennen und diskutieren zu können. Zugleich würde das öffentliche Festhalten der Äußerungen die Rechenschaftspflicht stärken. Aus den Erfahrungen des US-Wahlkampfes hat „Twitter“ allerdings die Möglichkeit etabliert, bestimmte Inhalte mit einem Hinweis zu versehen, der die Verletzung der Gemeinschaftsrichtlinien kenntlich macht. Die verschiedenen sozialen Netzwerke beschreiten in dieser Frage jedoch durchaus unterschiedliche Wege. Während „Twitter“ zwar eine Privilegierung bestimmter Nutzer:innen im Zusammenhang mit politischen Prozessen und Wahlen bejaht, stellt die Plattform in ihren Richtlinien auch klar, Regierungschef:innen und Staatsoberhäupter seien nicht grundsätzlich von allen Vorgaben der Gemeinschaftsrichtlinien befreit. Die marktbeherrschende Plattform „Facebook“ wiederum hat in einer Pressemitteilung vor den Präsidentschaftswahlen in den USA erklärt, sie wolle an ihrer Ausrichtung festhalten und jede Äußerung von Politiker:innen auf der Plattform dulden. Die Einschränkung solcher „Äußerungen mit Nachrichten-

<sup>34</sup> Gemeinschaftsrichtlinie abrufbar unter: <https://help.twitter.com/de/rules-and-policies/public-interest>.

wert“ würde den politischen Diskurs eindämmen und wäre mit den Prinzipien von „Facebook“ nicht vereinbar.<sup>35</sup> Ob eine solche Privilegierung Einzelner geboten ist, kann durchaus in Frage gestellt werden, führt sie gerade zu einer Ungleichbehandlung der Nutzer:innen.

## 2. Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hatte im Zusammenhang mit Wahlen und anderen politischen Prozessen bereits über die Rechtmäßigkeit von Sperrungen von Nutzerkonten oder Löschungen von Beiträgen zu entscheiden. Das LG Frankenthal hat in seiner Entscheidung vom vergangenen September die Rechtmäßigkeit der dauerhaften Sperrung eines Nutzerkontos einer „nationalistischen“ politischen Partei bestätigt.<sup>36</sup> Diese könne zwar ihre grundrechtsgleichen Rechte als politische Partei aus Art. 21 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG geltend machen, im Ergebnis würde aber das virtuelle Hausrecht der Plattform überwiegen. Der Fall war so gelegen, dass der Beitrag der politischen Partei möglicherweise den Straftatbestand der Volksverhetzung, § 130 StGB erfüllte und damit das Netzwerkdurchsetzungsgesetz Geltung entfaltete, das Gericht aber bereits aufgrund der Auslegung der Gemeinschaftsrichtlinien das Recht zur Sperrung des Nutzerkontos bejahte. Ferner ging das Gericht auf die Bekanntheit des sozialen Netzwerkes und der damit einhergehenden Bedeutung für die (politische) Meinungsbildung ein. Obwohl die politische Partei ihre grundrechtsgleichen Rechte auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb anführte, verneinte das LG Frankenthal die Pflicht marktbeherrschender sozialer Netzwerke, Nutzer:innen wieder zu entsperren, die zulässigerweise gelöscht wurden. Diesen würden weiterhin andere Formen der Meinungskundgabe, wie herkömmliche Medienträger (Flugblätter u.a.) oder das Internet zur Verfügung stehen.

Anders hatte das Bundesverfassungsgericht in einem Eilverfahren zur vorläufigen Entsperrung der Facebook-Seite der Partei „Der III. Weg“ entschieden. Nach Ansicht des BVerfG ist für die Verbreitung von politischen Programmen und Ideen der Zugang zu sozialen Netzwerken von überragender Bedeutung. Durch den Ausschluss aus dem sozialen Netzwerk „Facebook“ würde der politischen Partei „eine wesentliche Möglichkeit versagt, ihre politischen Botschaften zu verbreiten und mit [Nutzer:innen] (...) aktiv in den Diskurs zu treten.“ Das BVerfG hat

in diesem Fall eine einstweilige Anordnung zu Gunsten der politischen Partei erlassen, die im politischen Wettbewerb für die Wahlen zum europäischen Parlament stand. Die verfassungsrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen Nutzer:innen und Betreiber:innen sozialer Netzwerke hält das BVerfG explizit für noch ungeklärt. Zugunsten der politischen Partei kam das BVerfG zu dem Schluss, dass die Folgen einer Sperrung, die im Nachhinein als unrechtmäßig zu beurteilen wäre, schwerer wiegen würden, als die Folgen, die mit einer zeitlich begrenzten Duldung der Inhalte durch das soziale Netzwerk verbunden wären.<sup>37</sup>

Die Landgerichte Dresden<sup>38</sup>, München<sup>39</sup> und Berlin<sup>40</sup> haben sich im Wahljahr 2019 mit Verstößen gegen die Richtlinie zur Integrität von Wahlen des sozialen Netzwerkes „Twitter“ befassen müssen. In dem vor dem LG Dresden verhandelten Fall war das Nutzerkonto eines Bewerbers um ein Landtagsmandat gesperrt worden. Das LG Berlin hatte über die Zulässigkeit der Sperrung des Nutzerkontos des Berliner Landesverbandes der AfD, das LG München über die Zulässigkeit der Sperrung des Nutzerkontos eines Schriftstellers zu entscheiden. Die Gerichte hielten die Sperrung der Nutzerkonten in allen drei Fällen für unrechtmäßig. Die Entscheidungen der Landesgerichte offenbarten ein Problem bei der Umsetzung der Richtlinie zur Integrität von Wahlen durch das soziale Netzwerk „Twitter“: Die sanktionierten Inhalte der Nutzer:innen stellten objektiv keine Verletzung der Richtlinien dar. Bei der Sperrung der Nutzerkonten des Bewerbers um ein Landtagsmandat und des Schriftstellers hat es sich bei den sanktionierten Inhalten um satirische Beiträge gehandelt, die von der Meinungsfreiheit und auch den Gemeinschaftsrichtlinien grundsätzlich gedeckt sind und von denen nach der Ansicht der Landgerichte auch keine Gefahr ausging, den Wahlprozess zu gefährden. Auch bei den Inhalten, die der Berliner Landesverband der AfD auf seinem Nutzerkonto teilte, konnte keine objektive Verletzung der Richtlinie des sozialen Netzwerkes „Twitter“ festgestellt werden.

<sup>37</sup> BVerfG, Einstweilige Anordnung v. 22.05.2019 – 1 BvQ 42/19, juris Rn. 18 f.; *Friehe*, Löschen und Sperren in sozialen Netzwerken, in: NJW 2020, 1967 (1699).

<sup>38</sup> LG Dresden, Urteil v. 12.11.2019 – 1a O 1056/19 EV, juris.

<sup>39</sup> LG München, Beschluss v. 17.06.2019 – 10 O 73377/19, dazu: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-muenchen-i-10o73388-19-twitter-sperre-loeschung-wahlbeeinflussung-rechtswidrig/>.

<sup>40</sup> LG Berlin, Beschluss v. 23.05.2019 -27 O 282/19, dazu: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/lg-berlin-untersagt-twitter-sperre-keine-wahlbeeinflussung/>.

<sup>35</sup> Pressemitteilung abrufbar unter: <https://about.fb.com/news/2019/09/elections-and-political-speech/>.

<sup>36</sup> LG Frankenthal, Urteil v. 08.09.2020 – 6 O 238/19, juris.

### 3. Fehlen rechtlich verbindlicher Handlungsmaßstäbe

Die Sachverhalte offenbaren das Dilemma, in dem sich die Betreiber:innen sozialer Netzwerke wie „Twitter“ mangels rechtlich verbindlicher Handlungsmaßstäbe befinden. Erkennen sie einerseits die besondere Schutzbedürftigkeit der politischen Meinungsbildung im Vorfeld von Wahlen an und messen sie gleichzeitig der Wahrung der Integrität von demokratischen Wahlprozessen einen sehr hohen Stellenwert zu, laufen die Betreiber:innen Gefahr, bei der Umsetzung ihrer Gemeinschaftsrichtlinien schon „aus bloßer Vorsicht“ gemeldete Inhalte zu sanktionieren. Durch die vorschnelle und ggf. objektiv nicht gerechtfertigte Sanktionierung gemeldeter Inhalte von Nutzer:innen, die im politischen Wettbewerb stehen, können die Betreiber:innen sozialer Netzwerke den demokratischen Wettbewerb verzerren und damit die Integrität des demokratischen Prozesses selbst gefährden. Diese Praxis ist sehr unbefriedigend. Die derzeitige Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien durch einige soziale Netzwerke stellt nicht nur eine Gefahr für den freien Willensbildungsprozess dar, sondern genügt auch nicht den objektiven Anforderungen, die in Teilen der Rechtsprechung an das Löschen von Inhalten oder die Sperrung von Nutzerkonten gestellt werden. Wenngleich den Betreiber:innen sozialer Netzwerke ein digitales Hausrecht zusteht, ist dies zumindest an die Voraussetzung geknüpft, dass die Sanktionierung von Inhalten der Nutzer:innen nicht „vorschnell“ oder gar willkürlich erfolgen kann, sondern auf objektiven und überprüfbaren Verletzungen der Nutzungs- und Gemeinschaftsrichtlinien beruht.<sup>41</sup>

Die sozialen Netzwerke müssen also sicherstellen, dass sie ihre Nutzer:innen nicht „vorschnell“ und objektiv ungerechtfertigt von ihrer Plattform sperren. Das digitale Hausrecht und die Selbstbindung an die Gemeinschaftsrichtlinien stehen also unter Vorbehalt. Im Zusammenhang mit Wahlen besteht zwar, wie die Ereignisse in den USA zeigten, ein enormer Handlungsbedarf – dies darf aber nicht zu einem „over-blocking“ führen. Die Betreiber:innen der sozialen Netzwerke stehen damit in der Verantwortung eine effektive Infrastruktur zu entwickeln, die eine sachgerechte Überprüfung der gemeldeten Inhalte ermöglicht. Sie sind in der Pflicht, verlässliche und nachvollziehbare Kriterien zu entwickeln, anhand derer die Sanktionierung von Inhalten erfolgt. Es be-

darf an dieser Stelle auch mehr Transparenz in Bezug auf das interne Prüfverfahren, das der Sanktionierung von Inhalten vorgeschaltet ist. Es ist undurchsichtig, wer auf Seiten der sozialen Netzwerke konkret als Rechtsanwender:in agiert, wie viele Mitarbeiter:innen an der Entscheidung der Sanktionierung von Inhalten mitwirken und wie diese qualifiziert sind. Vertreter:innen von „Twitter“ haben sich 2019 vor dem Digitalausschuss des Deutschen Bundestags zu diesen internen Prozessen erklären müssen.<sup>42</sup> Nach ihren Aussagen würden die gemeldeten Inhalte nicht automatisiert durch Algorithmen, sondern von Menschen bearbeitet werden, die allerdings über die ganze Welt verteilt seien. Inwieweit die entscheidenden Akteur:innen mit der deutschen Sprache, dem deutschen Recht oder politischen und gesellschaftlichen Debatten in Deutschland vertraut sind, ist unklar. Dass verschiedene Rechtsanwender:innen, hier konkret die Betreiber:innen sozialer Netzwerke auf der einen und deutsche Gerichte auf der anderen Seite, zu divergierenden Auffassungen und rechtlichen Beurteilungen gelangen, liegt in der Natur der Sache. Dennoch müssen zumindest grobe Fehler bei der Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien durch die sozialen Netzwerke in Zukunft vermieden werden. Dies haben die Betreiber:innen in der Vergangenheit, besonders im Vorfeld der Europawahl 2019, nicht gewährleisten können. Nennenswert sind in Bezug auf die mangelhafte Durchsetzung der „Richtlinie zur Integrität von Wahlen“ noch folgende drei Fälle. Zunächst die Sperrung des Nutzerkontos der Bevollmächtigten des Landes Berlin beim Bund und Staatssekretärin für Bürgerschaftliches Engagement und Internationales Sawsan Chebli. Cheblis Nutzerkonto wurde nach dem Tweet *„Mein Vater hieß Mohammed. Ich heiße Sawsan Mohammed Chebli. Mein ältester Neffe heißt Mohammed. Meine Nichte hat ihrem Sohn den Namen ihres Opas gegeben. Wir werden schon dafür sorgen, dass dieser Name nie verschwindet.“* gesperrt. Twitter sah in diesem Beitrag einen Verstoß gegen die Regeln zum Veröffentlichen von irreführenden Informationen zu Wahlen. Das Nutzerkonto der „Jüdischen Allgemeine“ wurde ebenfalls mit Verweis auf eine mögliche Wahlbeeinflussung gesperrt, nachdem sie einen Zeitungsbeitrag mit dem Titel *„Warum Israels Botschafter Jeremy Issacharoff auf Gespräche und Treffen mit der AfD verzichtet“* teilte. Eine Sperrung des Nutzerkontos des Mitglieds des Berliner Abgeordnetenhauses Sven Kohlmeier erfolgte für den Tweet *„Wie rechtsradikal muss man eigentlich sein,*

<sup>41</sup> U.a. OLG Schleswig, Urteil v. 26.02.2020 – 9 U 125/19, juris Rn. 79; OLG Dresden, Beschluss v. 08.08.2018 – 4 W 577/18, juris Rn. 25.

<sup>42</sup> Dazu: <https://netzpolitik.org/2019/twitter-muss-sich-im-bundestag-fuer-kontensperren-rechtfertigen/>.

um bei der AfD rauszufliegen?“ ebenfalls mit dem Vorwurf einer möglichen Wahlbeeinflussung. Diese Beispiele – wie auch die oben geschilderten Verfahren vor den Landgerichten Dresden und München, in denen es um die rechtliche Einordnung satirischer Beiträge ging, deren Auswirkungen auf den Wahlprozess durchaus unterschiedlich zu beurteilen sein kann<sup>43</sup> – zeigen, dass es zu groben Fehlern bei der Umsetzung der Gemeinschaftsrichtlinien kommen kann und Inhalte sanktioniert werden, die schon für Laien erkennbar keine Gefahr für die Integrität der Wahlen darstellen. Die Folgen einer solchen ungerechtfertigten Sperrung von Nutzerkonten oder Löschung von Inhalten politischer Wettbewerber:innen können, auch wenn sie „nur“ zeitweise erfolgen, schwerwiegend sein.

Die Bedeutung der sozialen Netzwerke für den öffentlichen Diskurs und den direkten Kontakt mit Wähler:innen darf nicht unterschätzt werden, die digitale Reichweite der Beiträge ist mit etablierten Formen der Kommunikation im Wahlkampf nicht zu vergleichen. Das BVerfG hat in seinem „III. Weg-Urteil“ den Einfluss sozialer Medien zu Recht herausgehoben und sich im Wege der einstweiligen Anordnung zunächst für das Recht der politischen Partei ausgesprochen, während des Wahlkampfes auf dem sozialen Netzwerk weiterhin aktiv sein zu dürfen.<sup>44</sup> Vor diesem Hintergrund sollten die sozialen Netzwerke die Sanktionierung von Inhalten politischer Parteien und Nutzer:innen, die im politischen Wettbewerb stehen, gerade im Vorfeld von Wahlen möglichst solange unterlassen, bis sie verlässliche Strukturen aufgebaut haben, die zumindest grobe Fehler bei der Durchsetzung ihrer Gemeinschaftsrichtlinien verhindern und das BVerfG eine Grundsatzenscheidung getroffen, oder der Gesetzgeber diesbezüglich rechtlich verbindliche Handlungsmaßstäbe entwickelt hat.

Angesichts der immer stärker werdenden Bedeutung der sozialen Netzwerke ist die Gefahr derzeit noch zu groß, dass durch grobe Fehlentscheidungen der Plattformbetreiber:innen ein wichtiger Bestandteil der politischen Kommunikation für politische Wettbewerber:innen ungerechtfertigt wegfällt. Gerade in Wahlkampfzeiten, in denen gelungene, aber auch misslungene Kommunikation unmittelbaren Einfluss auf das Wahlergebnis haben kann, muss ein unge-

rechtfertigter Ausschluss politischer Wettbewerber:innen von sozialen Netzwerken nahezu ausgeschlossen werden können. Wie die Beispiele gezeigt haben, ist dies noch nicht der Fall. An dieser Stelle kann berechtigterweise die Frage gestellt werden, ob es angesichts dieser ungerechtfertigten Entscheidungen, von denen es im Vorfeld der Wahl 2019 hunderte gab, legitim ist, den Betreiber:innen sozialer Netzwerke die Möglichkeit zu gewähren, Nutzer:innen zu sanktionieren, die am politischen Wettbewerb teilnehmen. Bei den dargestellten Beispielen hat es sich um sehr „harmlose“ Inhalte gehandelt, die trotzdem fälschlicherweise als wahlbeeinflussend eingestuft wurden. Wenn schon solche Inhalte zu einer ungerechtfertigten Sanktionierung durch die Betreiber:innen führen, dann ist auch eine ungerechtfertigte Sanktionierung von Inhalten, die im Zuge verschärfter politischer Auseinandersetzungen mit politischen Wettstreiter:innen geteilt werden, nicht sehr unwahrscheinlich. Mögen die Betreiber:innen bei der Sanktionierung von verifizierten Nutzerkonten, also beispielsweise solchen von Spitzerpolitiker:innen, wohl noch restriktiv vorgehen, kann davon bei anderen politischen Wettbewerber:innen auf Kommunal-, Landes- oder Bundesebene nicht zwangsläufig ausgegangen werden. Gleiches gilt für die politische Kommunikation von Parteigliederungen oder Parteiorganisationen, die „traditionell“ in einen sehr zugespitzten Diskurs mit ihren politischen Wettbewerber:innen treten, wie bspw. die Jugendorganisationen der Parteien oder möglicherweise sogar parteipolitisch gebundene „Politik-Influencer:innen“.

Dazu kommen die Zweifel, die die Betreiber:innen sozialer Netzwerke durch die Intransparenz ihrer internen Entscheidungsprozesse, die zu einer Sanktionierung von Inhalten führen, selbst hervorgerufen haben. Fraglich ist dabei vor allem, welche Rolle Algorithmen bei der Beurteilung von Inhalten spielen und welchen Einfluss die Anzahl der Meldungen eines bestimmten Inhaltes auf die Sanktionierung hat. Im Vorfeld der Europawahl 2019 kam es bspw. zu gezielten Missbräuchen der Meldfunktion der Betreiber:innen, mit dem Ziel, gemeinschaftlich organisiert Inhalte der politischen Wettbewerber:innen zu melden.<sup>45</sup> Solche Taktiken sind ein grobes „Foul“ im demokratischen Wettbewerb und dürfen bei den Plattformbetreiber:innen nicht zu vorschnellen Sanktionierungen führen.

Die derzeitige Praxis der Plattformbetreiber:innen führt zu einem sehr unbefriedigenden Ergebnis, denn

<sup>43</sup> Z.B. wenn es um satirische Beiträge geht, die einen falschen Wahltermin oder die Aufforderung beinhalten, den eigenen Stimmzettel zu unterschreiben.

<sup>44</sup> BVerfG, Einstweilige Anordnung v. 22.05.2019 – 1 BvQ 42/19, juris Rn. 19.

<sup>45</sup> Dazu: <https://www.dw.com/de/stolz-auf-den-twitter-missbrauch/a-48734597-0>.

angesichts der oben ausgeführten Probleme scheint derzeit übergangsweise eine weitgehend unreglementierte Kommunikation der politischen Wettbewerber:innen die bessere Alternative zu sein. Dies darf aber kein dauerhafter Zustand sein. Die Plattformbetreiber:innen und der Gesetzgeber müssen hier dringend handeln.

Für eine Privilegierung von Kandidat:innen, politischen Amtsträger:innen und Parteien und einer damit verbundenen Ungleichbehandlung gegenüber sonstigen Nutzer:innen spricht vor allem das öffentliche Interesse an diesen Inhalten. Politiker:innen geben den Wähler:innen durch die sozialen Netzwerke einen Einblick in ihre Arbeit, in ihr Denken und ihre politischen Positionen und ermöglichen den Wähler:innen, sie dadurch besser kennenzulernen. Für die politische Willensbildung und die Wahlentscheidung der Wähler:innen ist das Gesamtbild ausschlaggebend. Werden ihre Inhalte gelöscht oder ihr Nutzerkonto gesperrt, birgt dies derzeit mangels rechtlich verbindlicher Handlungsmaßstäbe noch die Gefahr, einer gerichtlichen Überprüfung aufgrund der besonderen Bedeutung der sozialen Netzwerke für die politische Kommunikation nicht standzuhalten (s. „III-Weg-Entscheidung“ des BVerfG). Andererseits kann durch das Löschen von Inhalten und Sperren von Nutzerkonten der Eindruck erweckt werden, der Sachverhalt habe sich damit erledigt. Wer am politischen Wettbewerb teilnimmt, muss aber für seine Äußerungen geradestehen. Dazu gehört bspw. auch eine mediale Aufarbeitung bestimmter Themen, denn soziale Netzwerke fördern hauptsächlich die Kommunikation mit der eigenen Zielgruppe und der eigenen Wählerschaft. Die breite Öffentlichkeit und die Mehrheit der Wähler:innen kann von solchen Äußerungen erst Kenntnis nehmen, wenn sie gesellschaftlich diskutiert werden. Dies wiederum setzt die Verfügbarkeit dieser Inhalte voraus. Es darf aber auch nicht der Eindruck erweckt werden, Nutzer:innen, die am politischen Wettbewerb teilnehmen, dürften ohne Unterlass Hassbotschaften und Falschinformationen teilen. Hier sollte allerdings langfristig mit anderen Instrumenten gearbeitet werden. Denkbar ist an Stelle des Löschens von Inhalten und Sperren von Nutzerkonten die Markierung des Beitrages mit einem Hinweis, der den Verstoß gegen die Gemeinschaftsrichtlinien hervorhebt, eine Einschränkung der Kommentarfunktion für alle sonstigen Nutzer:innen und eine Einschränkung, diese Inhalte auf den Plattformen zu teilen, sodass die Verbreitung und Multiplizierung dieser Inhalte verhindert wird.

### III. Fazit

In den nächsten Jahren wird die Digitalisierung der Kommunikation immer weiter fortschreiten. Dabei werden sich noch mehr soziale Netzwerke kurz- oder langfristig etablieren, die mit ihren Gemeinschaftsrichtlinien und Nutzungsbedingungen die öffentliche Diskussion auf ihrem Netzwerk regeln wollen. Dies ist keinesfalls grundsätzlich schlecht. Auch in digitalen Kommunikationsräumen müssen Grundsätze aus dem analogen Miteinander gelten: Debatten sind weitestgehend nur dann zielführend, wenn sie unter zivilisierten Rahmenbedingungen und gegenseitigem Respekt stattfinden. Dies fehlt in vielen digitalen Debatten dieser Tage zuhauf. Die unterschiedlichen Ansichten zu der Verantwortung der Betreiber:innen sozialer Netzwerke in der Rechtsprechung und Literatur offenbaren ein wesentliches Problem: in einem so sensiblen und wesentlichen Bereich haben wir noch keinen Umgang mit den neuen Werkzeugen gefunden, der unsere Demokratie stärken könnte. Der politische Wettbewerb wird in den nächsten Jahren noch stärker in den digitalen Bereich verlagert werden. Bis dahin sollte der Staat die Entscheidung treffen, welche Verantwortung den sozialen Netzwerken zukommen kann und darf, denn die Herausforderungen im Umgang mit den sozialen Netzwerken werden eher zu-, denn abnehmen.

## Kurzbeiträge

### Jens Spahn und die 9.999 €-Spenden

Rareș-David Chioreanu<sup>1</sup>

Jens Spahn ist als Bundesgesundheitsminister eine der zurzeit meistbeschäftigten Personen Deutschlands: Er muss dafür sorgen, dass Deutschland die Pandemie in den Griff bekommt und zugleich den Zusammenhalt der Gesellschaft bewirken. So hat er am 20. Oktober 2020 seinen Tag schon früh mit einem Interview beim ZDF-Morgenmagazin begonnen: Da hat er selbstsicher verkündet, dass „wir vor allem [wissen], wo es die Hauptansteckungspunkte gibt, nämlich beim Feiern, beim Geselligsein, zu Hause privat oder eben in der Veranstaltung, auf der Party, im Klub“, was die damals geltenden Maßnahmen unterbinden sollten.<sup>2</sup> Es scheint jedoch, dass sich nicht einmal Spahn ernst genommen hat: Am selben Abend hat er zusammen mit rund einem Dutzend UnternehmerInnen an einem privaten Abendessen in Leipzig teilgenommen.<sup>3</sup> Interessanter als die Frage, ob Spahn währenddessen tatsächlich eine Maske trug, ist aus parteienwissenschaftlicher Sicht dabei der von seinem Bundestagsbüro weder bestätigte noch dementierte Bericht, dass er auf diesem Abendessen für Spenden in Höhe von höchstens je 9.999 € geworben haben soll.<sup>4</sup> Fest steht jedoch, dass manche Teilnehmende nach dem Abendessen tatsächlich an den CDU-Kreisverband Borken, Spahns Wahlkreis, gespendet haben.<sup>5</sup> Am Nachmittag des Folgetages

wurde Spahn positiv auf das Coronavirus getestet, woraufhin er sich in Quarantäne begab.<sup>6</sup>

Für dieses Verhalten erntete er zu Recht heftige Kritik.<sup>7</sup> Auch wenn man sein Verhalten als politisch unangemessen, gar heuchlerisch, betrachten mag, hat er durch die Teilnahme an dem Abendessen und durch das Einwerben von Spenden in Höhe von höchstens 9.999 € in keiner Weise rechtswidrig gehandelt.

Zum einen waren gem. § 2 I der damals gültigen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung private Zusammenkünfte in eigener Häuslichkeit nach wie vor ohne Begrenzung der Personenzahl erlaubt. Zum anderen verstieß er nicht gegen die gesetzlichen Voraussetzungen, unter denen Parteien Spenden annehmen dürfen. § 25 I 1 PartG erlaubt Parteien, Spenden anzunehmen. Allerdings müssen gem. § 25 III PartG Spendende, die in einem Kalenderjahr mehr als 10.000 € spenden, mit Namen und Anschrift im Rechenschaftsbericht verzeichnet werden. Als Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots des Art. 21 I 4 GG dient dies der Offenlegung politischen Einflusses.<sup>8</sup> Doch tut die 10.000 €-Grenze dem Transparenzgebot Genüge? Das BVerfG hat diese Frage bejaht, da man bei einer niedrigeren Spende nicht von erheblichem Einfluss auf die Politik einer Partei ausgehen könne.<sup>9</sup> Allerdings ist die 10.000 €-Grenze nicht ganz unbedenklich: Auch wenn eine 10.000 €-Spende auf Bundesebene aller Wahrscheinlichkeit nach politische Entscheidungen nicht maßgeblich beeinflussen kann, kann sie auf kommunaler Ebene viel bewirken.<sup>10</sup>

Die Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) hat Deutschland in ihrem 2009 verabschiedeten Evaluierungsbericht empfohlen, die 10.000 €-Grenze deutlich zu senken, da sie nicht geeignet sei, ein ausreichendes Maß an Transparenz der Parteienfinanzierung auf kommunaler Ebene zu

<sup>1</sup> Rareș-David Chioreanu ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Befugnisse in der Corona-Krise. Spahn: Sonderrechte keine Willkür (Video), ZDF-Morgenmagazin vom 20.10.2020, abrufbar unter <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-sonderbefugnisse-regierung-bundestag-100.html> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021; verfügbar bis 20.10.2021), min. 00:53-01:11.

<sup>3</sup> Becker, Wie Minister Spahn auf die eigenen Mahnungen pffiff, DER SPIEGEL vom 26.02.2021, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/jens-spahn-und-corona-der-minister-und-das-unternehmerdinner-a-56af0929-7921-460c-a654-7005e4117ffb> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>4</sup> Harbusch, Rinderfilet und Spenden vor Positiv-Test, BILD vom 27.02.2021, abrufbar unter <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/gesundheitsminister-spahn-unter-druck-spenden-dinner-waehrend-corona-75555026.bild.html> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>5</sup> Harbusch, Gesundheitsminister Spahn beim Dinner. Rinderfilet und Spenden vor Positiv-Test, BILD vom 27.02.2021, abrufbar unter <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/gesundheitsminister-spahn-unter-druck-spenden-dinner-waehrend-corona-75555026.bild.html> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>6</sup> Polansky, Gesundheitsminister Spahn positiv getestet, Tagesschau vom 21.10.2020, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/coronavirus-spahn-107.html> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>7</sup> Brössler/Roßbach/Roßmann, Viel Kritik an Jens Spahn – und ein Lob, Süddeutsche Zeitung vom 01.03.2021, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/jens-spahn-gesundheitsminister-pandemie-corona-parteispenden-angela-merkel-1.5221557> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>8</sup> BVerfGE 85, 264, 322; Jochum, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 25 Rn. 42; Lenski, PartG, 2011, § 25 Rn. 84; Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), 2007, PartG, § 25 Rn. 123.

<sup>9</sup> BVerfGE 85, 264, 320; BVerfGE 24, 300, 356; Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), 2007, PartG, § 25 Rn. 140;

<sup>10</sup> BVerfGE 85, 264, 323; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 117.

erreichen.<sup>11</sup> Diesen Appell hat GRECO 2018 zuletzt wiederholt.<sup>12</sup> Auch die Nichtregierungsorganisation Transparency International fordert, die Veröffentlichungsschwelle zu reduzieren, um den Eindruck zu vermeiden, dass der Einfluss auf politische Entscheidungen mit der Höhe der Spende zunimmt.<sup>13</sup> Und dies zu Recht: Parteien, die nur regional, aber nicht bundespolitisch relevant sind und entsprechend weniger Spenden einwerben, müssen fast gar keine Person im Rechenschaftsbericht namhaft machen, da sich fast alle Zuwendungen auf unter 10.000 € belaufen<sup>14</sup>. Bei einem insgesamt geringen Finanzaufkommen, sind aber auch Spenden unter 10.000 € durchaus einflusssträchtig. Dazu kommt noch, dass selbst der Anteil an Zuwendungen an Bundestagsparteien, die in einem Kalenderjahr 10.000 € überschreiten, gering ist: Lediglich 6,22 % der Zuwendungen, die die CDU 2019 angenommen hat, haben diese Grenze überschritten.<sup>15</sup> Bei der SPD belief sich dieser Anteil 2018 auf 6,68 %, <sup>16</sup> bei der AfD auf 7,81 %, <sup>17</sup> bei der FDP auf 11,71 %, <sup>18</sup> bei der LINKE auf 18,34 %, <sup>19</sup> bei Bündnis 90/Die Grünen auf 18,17 %<sup>20</sup> und bei der CSU auf 12,35 %<sup>21</sup>. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Ursprung des Großteils der Zuwendungen, die eine Partei in einem Kalenderjahr annimmt, für die Öffentlichkeit unbekannt bleibt.

Obwohl diese Grenze dem Schutz der Spendenden dient und die Veröffentlichungspflicht vor allem in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreift,<sup>22</sup> scheint die so hoch angelegte Veröffentlichungs-

schwelle eher den Parteien und nicht den Zuwendenden zugute zu kommen. Denn so können Parteien auch Spenden von in der Gesellschaft als kontrovers angesehenen Personen oder Unternehmen annehmen, ohne sich dafür politisch verantworten zu müssen. So spendete Heckler & Koch zwischen 2002 und 2011 93.000 € an CDU, FDP und SPD, ohne im Rechenschaftsbericht namhaft gemacht werden zu müssen.<sup>23</sup>

Tatsächlich stellen 10.000 € für Bundestagsparteien keine signifikante Summe dar: Bei der Bundestagswahl 2017 haben SPD, CDU, LINKE und FDP ein Budget von insgesamt 61 Mio. € geplant.<sup>24</sup> Dass Spendende freilich aus diesem Grund für die Öffentlichkeit unbekannt bleiben sollten, ist nicht hinnehmbar. In den USA, wo der letzte Wahlkampf knapp 14 Mrd. \$ gekostet hat,<sup>25</sup> müssen Name und Anschrift aller Spendenden, die in einem Kalenderjahr mehr als 200 \$ an eine Partei gespendet haben, veröffentlicht werden.<sup>26</sup> Auch auf europäischer Ebene gehört Deutschland nicht zur Gruppe der Spitzenreiter, was die Transparenz der Parteienfinanzierung angeht: In der EU hat Deutschland unter den Ländern, die Parteien zur Offenlegung von Spenden verpflichten, nach Italien die zweithöchste Veröffentlichungsgrenze.<sup>27</sup>

Eine Senkung der Veröffentlichungsgrenze wäre durchaus begrüßenswert. Eine Bagatellgrenze im dreistelligen oder wenigstens unteren vierstelligen Bereich würde Zuwendungen, die – wie offenbar im Fall Spahn – gerade darauf abzielen, die Grenze der Veröffentlichungspflicht zu unterschreiten, um die Identität des Zuwendenden zu verbergen, erheblich reduzieren. Eine Partei würde die Annahme einer Spende, deren Veröffentlichung ihrem Ruf schaden könnte, überdenken müssen. So würde Deutschland endlich die Empfehlungen der GRECO umsetzen und für mehr Transparenz sorgen. Darüber hinaus könnte die bessere Durchleuchtung der Finanzen der Parteien zu mehr Vertrauen in die Politik und mithin zu einer Stärkung der Demokratie führen.

<sup>11</sup> Dritte Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland (Thema II), verabschiedet am 04.12.2009, Dok.-Nr. Greco Eval III Rep (2009) 3E Thema II, Rn. 104.

<sup>12</sup> Dritte Evaluierungsrunde. Zweiter Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbereich zu Deutschland, verabschiedet am 22.03.2019, Dok.-Nr. GrecoRC3(2019)1, Rn. 30.

<sup>13</sup> Transparency Deutschland fordert Verbesserung bei Parteienfinanzierung vor der Bundestagswahl, Transparency International Deutschland e.V. vom 28.12.2020, abrufbar unter <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/transparenz-deutschland-fordert-verbesserungen-bei-parteienfinanzierung-vor-der-bundestagswahl/> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>14</sup> Siehe z.B. Die PARTEI: BT-Drs. 19/25701, S. 3, 15; SSW: BT-Drs. 19/25701, S. 39, 46.

<sup>15</sup> BT-Drs. 19/25700, S. 3, 19-30.

<sup>16</sup> BT-Drs. 19/15450, S. 45, 61-71.

<sup>17</sup> BT-Drs. 19/17350, S. 73, 85 f.

<sup>18</sup> BT-Drs. 19/17350, S. 113, 125-127.

<sup>19</sup> BT-Drs. 19/15450, S. 3, 15-25.

<sup>20</sup> BT-Drs. 19/17350, S. 3, 19-24.

<sup>21</sup> BT-Drs. 19/17350, S. 141, 149-156.

<sup>22</sup> Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2007, § 25 Rn. 123; Morlok, in: NJW 2000, 761, 764.

<sup>23</sup> Spenden von der Waffenfirma, taz vom 14.12.2011, S. 6.

<sup>24</sup> Brandt, Das kostet der Bundestagswahlkampf, Statista vom 20.11.2017, abrufbar unter <https://de.statista.com/infografik/8805/kosten-des-bundestagswahlkampfes> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>25</sup> 2020 election to cost \$14 billion, blowing away spending records, Center for Responsive Politics vom 28.10.2020, abrufbar unter <https://www.opensecrets.org/news/2020/10/cost-of-2020-election-14billion-update> (zuletzt abgerufen: 08.04.2021).

<sup>26</sup> 26 U.S.C. § 527(j)(3)(B) (2018).

<sup>27</sup> van Klingeren, et al., Party Financing and Referendum Campaigns in EU Member States, Dok.-Nr. PE 519.217, S. 34-38.

## Rechtsprechung

### KG Berlin, Urteil vom 22.01.2021 – 7 U 1081/20

#### **Beendigung einer Parteimitgliedschaft durch Anfechtung wegen arglistiger Täuschung ist weder evident rechtswidrig noch willkürlich.**

(Redaktioneller Orientierungssatz)

#### **Tenor:**

Die Berufung des Verfügungsklägers gegen das am 21. August 2020 verkündete Urteil der Zivilkammer 43 des Landgerichts Berlin – Aktenzeichen 43 O 223/20 – wird auf seine Kosten zurückgewiesen.

Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar.

#### **Gründe:**

##### I.

Von der Darstellung eines Tatbestandes wird gemäß §§ 542 Abs. 2 Satz 1, 540 Abs. 2, 313a Abs. 1 ZPO abgesehen.

##### II.

Die gemäß §§ 511 ff ZPO in sämtlichen Aspekten zulässige Berufung des Verfügungsklägers erweist sich als unbegründet, weil die angefochtene Entscheidung des Landgerichts Berlin vom 21. August 2020 – 43 O 223/20 – (BeckRS 2020, 2169) im Ergebnis weder auf einer Rechtsverletzung im Sinne des § 546 ZPO beruht noch nach § 529 ZPO zugrunde zu legende Tatsachen eine andere Entscheidung rechtfertigen (§ 513 Abs. 1 ZPO). Insoweit reicht der als unstrittig festzustellende und überdies von dem Verfügungskläger aufgrund einer – im mündlichen Verhandlungstermin am 22. Januar 2021 nachgereichten - eidesstattlichen Versicherung vom 27. Juli 2020 glaubhaft gemachte Sachverhalt nicht aus, um auf der Grundlage des § 940 ZPO antragsgemäß eine einstweilige Verfügung zu erlassen, die in Bezug auf das streitige Rechtsverhältnis zu der Verfügungsbeklagten den Verfügungskläger vor einer Entscheidung in der Hauptsache einstweilen wieder in die Rechtsposition eines Parteimitglieds versetzt und ihm darüber hinaus ermöglicht, seine vormals bestehenden Rechte als ein Mitglied des Bundesvorstandes der Verfügungsbeklagten auszuüben. Ob das vorläufige Rechtsschutzbegehren des Verfügungsklägers dabei schon deshalb scheitern muss, weil entsprechend den Gründen der erstinstanzlichen Entscheidung die Notwendigkeit für den Erlass einer Verfügungsverfügung fehlt, da ein voraussetzender Re-

gelungsgrund bereits nicht festgestellt werden kann, bedarf nach der Auffassung des Senats an dieser Stelle keiner abschließenden Klärung. Zwar liegt die Annahme eines jedenfalls zum Schluss der mündlichen Berufungsverhandlung nicht mehr gegebenen Regelungsgrundes im Hinblick darauf nahe, dass der Verfügungskläger nach über einem halben Jahr des Streits zwischen den Parteien um eine Parteimitgliedschaft noch immer keine Klage gegen die Verfügungsbeklagte zwecks Feststellung eines Fortbestehens seiner Mitgliedschaftsrechte erhoben hat, wozu gemäß § 253 Abs. 1 ZPO die Zustellung einer entsprechenden Klageschrift hätte dargelegt werden müssen. Ein derartiges, dem äußeren Anschein nach nachlässiges Verhalten des Verfügungsklägers in der nach seinen eigenen Angaben für ihn bis heute eilbedürftigen Angelegenheit ist danach zumindest geeignet, im einstweiligen Verfügungsverfahren die zum Regelungsgrund gehörende Dringlichkeit der Sache zu widerlegen (vgl. allgemein dazu OLG Hamm, Urteil vom 6. September 2010 – 5 U 38/10, BeckRS 2010, 29048; LAG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. März 2014 – 5 SaGa 13/13, BeckRS 2014, 68610; unter dem Aspekt einer zu erwartenden zügigen Hauptsacheentscheidung s. auch OLG Frankfurt, Beschluss vom 20. Mai 2020 – 19 W 22/20, SpuRt 2020, 196 [198]). Darauf kommt es, ohne dass der Sachverhalt in dieser Beziehung noch aufgeklärt werden müsste, letztlich aber nicht an. Denn es liegt nach dem unstrittigen Sachverhalt auf der Hand, dass dem Verfügungskläger jedenfalls ein gleichsam voraussetzender Regelungsanspruch nicht zur Seite steht, da im anhängigen vorläufigen Rechtsschutzverfahren von einer Beendigung seiner Parteimitgliedschaft bei der Verfügungsbeklagten auszugehen ist. Im Wesentlichen tragen folgende rechtliche Erwägungen diese Feststellung:

Der Senat lässt es zunächst dahinstehen, ob in Anbetracht des von den Parteien in der rechtlichen Argumentationsführung gesetzten Schwerpunktes die Parteimitgliedschaft des Verfügungsklägers durch den Beschluss des Bundesvorstandes der Verfügungsbeklagten vom 15. Mai 2020 wirksam beendet worden ist. Soweit hierzu in einem vorausgegangenen einstweiligen Rechtsschutzverfahren mit dem formell rechtskräftigen Urteil des Landgerichts Berlin vom 19. Juni 2020 – 63 O 50/20 – (Anlage AS 13) eine Entscheidung vorliegt, die die aufgeworfene Frage zu Lasten der Verfügungsbeklagten verneint, hält der Senat die zur Entscheidungsbegründung angeführten, auf die Vorschrift des § 10 Abs. 5 Parteiengesetz und mithin auf eine Entscheidungsunzuständigkeit des Bundesvorstandes abstellenden Argu-

mente ohne weiteres für gewichtig und in einer Weise für überzeugend, die es schwer macht, sie ebenso überzeugend zu widerlegen. Da es hierzu aber keine Notwendigkeit ergibt, bedarf es der abschließenden Klärung des Streitpunktes nicht.

Ausschlaggebend für die Entscheidung des Senats ist stattdessen der Umstand, dass die Verfügungsbeklagte in dem bezeichneten ersten einstweiligen Rechtsschutzverfahren anlässlich der mündlichen Verhandlung vor dem Landgericht Berlin am 19. Juni 2020 unter Bezugnahme auf ihren vorausgehenden schriftsätzlichen Vortrag die Aufnahme des Verfügungsklägers in die Partei wegen arglistiger Täuschung angefochten hat. In diesem Zusammenhang ist weiterhin von entscheidender Bedeutung, dass das Bundesschiedsgericht der Verfügungsbeklagten in seinem Urteil vom 25. Juli 2020 den im Schiedsgerichtsverfahren gestellten Feststellungsantrag des Verfügungsklägers mit dem Inhalt, dass er weiterhin Mitglied der AfD sei, als unbegründet zurückgewiesen und unabhängig von den Rechtsfolgen des Vorstandsbeschlusses vom 15. Mai 2020 mit der erklärten, für wirksam erachteten Anfechtung der Aufnahmeerklärung wegen arglistiger Täuschung gemäß § 123 BGB begründet hat (S. 32 ff. des Entscheidungsumdrucks). Insofern kann der Senat aufgrund der eingeschränkten Kontrollrechte der staatlichen Gerichte bei der Überprüfung der Entscheidungen von Parteischiedsgerichten nicht feststellen, dass die vorliegende Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der Verfügungsbeklagten hinsichtlich der Voraussetzungen und der Rechtsfolgen der in Rede stehenden Anfechtung einer Willenserklärung als willkürlich anzusehen ist und infolgedessen bei der Senatsentscheidung zu übergehen wäre. Im Einzelnen:

a) Bei der Überprüfung von Entscheidungen der gemäß § 14 Parteiengesetz zu bildenden Parteischiedsgerichte durch staatliche Gerichte sind der Grundsatz der Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG einerseits und die verfassungsrechtlich verbürgten Rechte der von der Maßnahme betroffenen Parteimitglieder andererseits jeweils angemessen zur Geltung zu bringen. Die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien erfordert dabei nicht nur die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit vom Staat, sondern auch, dass sie sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren können. Der Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes muss insofern auch innerhalb eines Verbandes grundsätzlich „staatsfrei“ bleiben. Die Parteienfreiheit umfasst vor allem die freie Wahl der Rechts-

form, der inneren Organisation sowie der Zielsetzung einschließlich des Namens, der Satzung und des Programms, die Teilnahme an Wahlen sowie die Verfügung über Einnahmen und Vermögen. In personeller Hinsicht verbürgt die verfassungsrechtlich verbürgte Stellung die freie Entscheidung über Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern bis hin zu einer Selbstauflösung der Partei und einer Vereinigung mit anderen Parteien (gefestigte Rechtsprechung; vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 - 2 BvR 121/14, NVwZ-RR 2020, 665, Rn. 38 mit weiteren Nachweisen).

Andererseits steht auch dem einzelnen Mitglied einer Partei die Betätigungsfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG zu. Daher bleiben die staatlichen Gerichte zur Missbrauchs- und Evidenzkontrolle verpflichtet, soweit der Gesetzgeber privat-autonome Streitbereinigung durch Schlichtungsgremien zulässt (BVerfG, a.a.O., mit weiteren Nachweisen). Nach allgemeiner Auffassung prüfen die staatlichen Gerichte daher (nur), ob die durch ein Parteischiedsgericht verhängte Maßnahme eine Stütze im Gesetz oder in der Parteisatzung findet, das satzungsgemäß vorgeschriebene Verfahren beachtet wurde, sonst kein Gesetzes- oder Satzungsverstoß vorgekommen und die Maßnahme nicht grob unbillig oder willkürlich ist und ob zudem die der Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen ordnungsgemäß festgestellt worden sind (vgl. erneut BVerfG, a.a.O., unter Hinweis auf BGHZ 87, 337, 343 und BGH, NJW 1994, 2610).

b) Soweit der Verfügungskläger sich im gegebenen Zusammenhang darauf beruft, dass der beschriebene eingeschränkte Beurteilungsmaßstab im konkreten Fall keine Gültigkeit habe, weil es vorliegend nicht um die Subsumtion eines bestimmten Vorganges etwa unter den Begriff des „Schadens für die Partei“ gehe, verfängt der Einwand nicht. Eine derartige Einschränkung würde nämlich den in Art. 21 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Parteienfreiheit unzulässig einschränken. Die Parteischiedsgerichtsbarkeit dient danach zwar der internen Kontrolle von parteiinternen Vorgängen (vgl. Lenski, Parteiengesetz, 2011, § 14 PartG Rn. 29 Towfigh/Ulrich, Bonner Kommentar GG, Stand 2020, Art. 21 Rn. 509). Auch wenn bei diesem Hintergrund die Aufnahme eines Mitglieds in eine politische Partei vergleichbar mit dem Eintritt in einen Verein ein zivilrechtliches Rechtsgeschäft darstellt, auf das die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über Willenserklärungen Anwendung finden (vgl. Lenski, a.a.O., § 10 Rn. 13), ist die das Innenrecht der Partei betreffende Seite eines Aufnahmeprozesses gemäß

den §§ 6 Abs. 2 Nr. 2, 10 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz gleichwohl in der Satzung zu regeln. Folglich richtet sich die Rechtsbeziehung zu einem Beitrittsinteressenten zum einen nach zivilrechtlichen Maßstäben, greift aber auch auf den innerparteilichen Rechtskreis hinüber. Deshalb handelt es sich bei den Fragen, ob bei einer Mitgliedsaufnahme das zuständige Organ der Partei arglistig getäuscht wurde und ob diese Täuschung kausal für die Aufnahmeerklärung durch die Partei geworden ist, sowie bei der weiteren Frage, ab wann die Partei Kenntnis von der arglistigen Täuschung hatte, um parteiinterne Vorgänge, die vom Grundsatz der Parteienfreiheit des Art. 21 GG erfasst sind. Nicht zuletzt deshalb sind gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz die näheren Bestimmungen über die Aufnahmevoraussetzungen und das Aufnahmeverfahren in der Parteisatzung zu regeln. In der Satzung enthaltene materielle Aufnahmebedingungen sind hiernach Mindestvoraussetzungen, deren Erfüllung für den Bewerber zwingend ist, für die Partei aber nicht allein entscheidend sind. Die Partei kann nach freiem Ermessen generelle Aufnahmebedingungen festlegen und entscheidet auch im Einzelfall frei über die Aufnahme neuer Mitglieder (vgl. BGH, Urteil vom 29. Juni 1987 – II ZR 295/86, BGHZ 101, 193 [201 ff.]; Klein in Maunz/Dürig, GG, Stand 2012, Art. 21 Rn. 269; Morlok, Parteiengesetz, 2. Auflage 2013, § 10 Rn. 2 Towfigh/Ulrich, a.a.O., Art. 21 Rn. 456). Der Verfügungskläger hat in diesem Zusammenhang unter anderem bestritten, dass eine Einzelfallprüfung durch den damaligen Bundesvorstand der Verfügungsbeklagten zu seiner Ablehnung geführt hätte. Bereits dies zeigt, dass die Tendenzfreiheit der Partei betroffen ist und die von dem Bundesschiedsgericht gefundene Auslegung von materiellen Vorschriften des Satzungs- und des staatlichen Rechts nur einer Willkürkontrolle unterzogen werden darf (vgl. allgemein dazu Morlok, a.a.O., § 14 Rn. 14 Streinz in Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 61).

c) Im Übrigen kommt es nach den zuvor dargestellten Rechtsprechungsgrundsätzen ohnehin nur darauf an, ob die Entscheidung eines Parteischiedsgerichts vorliegt. Der einem Parteischiedsgericht für seine Entscheidung zugebilligte vorrangige Beurteilungsspielraum ist dann aber nicht lediglich auf den Teil der Entscheidung des Parteischiedsgerichts beschränkt, in dem dieses vornehmlich über Auslegung der Satzung entscheidet. Vielmehr ist die Entscheidung eines Parteischiedsgerichts insgesamt nur innerhalb der oben beschriebenen Grenzen durch die ordentliche Gerichtsbarkeit überprüfbar.

d) Nach der mithin nur eingeschränkt vorzunehmenden Überprüfung der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts vom 25. Juli 2020 findet die angegriffene Entscheidung eine Stütze im Gesetz und in der Parteisatzung, das satzungsgemäß vorgeschriebene Verfahren wurde ferner beachtet, es ist weder ein Gesetzes- noch ein Satzungsverstoß feststellbar und schließlich ist die Entscheidung auch nicht grob unbillig oder willkürlich. Bei allem hat das Bundesschiedsgericht der Verfügungsbeklagten die der Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen ordnungsgemäß festgestellt.

Das Bundesschiedsgericht war für die Entscheidung der Streitfrage, ob die von der Verfügungsbeklagten erklärte Anfechtung der im März 2013 erfolgten Aufnahme des Verfügungsklägers wegen arglistiger Täuschung wirksam war und zur Beendigung der Mitgliedschaft des Verfügungsklägers führte, nach § 9 Nr. 3 der maßgeblichen Schiedsgerichtsordnung der Partei zuständig. Obwohl der Beschluss des Bundesvorstands der Verfügungsbeklagten über die Aufhebung der Mitgliedschaft des Verfügungsklägers bereits vor der Anfechtungserklärung erfolgte, war die späterhin erklärte Anfechtung eine Folge dieses Beschlusses und insofern von dessen Wirkung und Beschlussinhalt umfasst, so dass die Entscheidungsbefugnis des Bundesschiedsgerichts sich auch auf die von den Streitparteien erörterte Frage nach einer Anfechtungsbefugnis gemäß § 123 BGB erstreckte. Nach dem Sinn und Zweck der Schiedsgerichtsordnung ist die Zuständigkeitsregelung des § 9 dabei weit auszulegen. Dies folgt bereits aus § 9 Nr. 5 Schiedsgerichtsordnung, wonach das Bundesschiedsgericht sonstige Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung des Satzungsrechts der Partei entscheidet, soweit das Interesse der Verfügungsbeklagten berührt ist und nach § 8 Nr. 6 der Satzung nicht die Zuständigkeit des Landesschiedsgerichts begründet ist.

Die Ausführungen des Bundesschiedsgerichts zu der wirksam erklärten Anfechtung wegen arglistiger Täuschung lassen auch keinen Gesetzesverstoß oder eine evident falsche oder missbräuchliche Entscheidung erkennen. Die der Entscheidung zugrundeliegenden Tatsachen sind vom Bundesschiedsgericht ordnungsgemäß festgestellt worden. So hat das Bundesschiedsgericht nachvollziehbar dargelegt, warum die zivilrechtlichen Regeln über die Anfechtbarkeit von Willenserklärungen auch für Parteien gelten und nicht durch § 10 Abs. 4 Parteiengesetz verdrängt werden. Diese Sichtweise wird auch in der Kommentarliteratur eingenommen (vgl. Ipsen, ParteienG, 2. Aufl. 2018, § 10 Rn. 8 Towfigh/Ulrich, a. a. O.,

Art. 21 Rn. 472 Risse, Der Parteiausschluss, S. 116). Da es sich bei der Aufnahme eines neuen Mitglieds in eine politische Partei nach einhelliger Auffassung um einen nach bürgerlich-rechtlichen Regeln zustande kommenden Aufnahmevertrag handelt, ist die Auffassung des Bundesschiedsgerichts nicht zu beanstanden, wonach die Regeln über die Anfechtbarkeit nicht durch das Parteiausschlussverfahren gemäß § 10 Abs. 4 Parteiengesetz verdrängt würden, weil hierbei nicht an ein Fehlverhalten vor Begründung der Parteimitgliedschaft, sondern an ein Verhalten nach Parteieintritt anknüpft werde. Es ist auch nicht erkennbar, dass es sich hierbei, wie der Verfügungskläger meint, um eine ganz vereinzelte Mindermeinung handelt. Soweit sich der Verfügungskläger auf die Kommentierung bei Lenski, a.a.O., § 10 Rn. 80, bezieht, verhält sich die dort zitierte Meinung jedenfalls nicht ausdrücklich zu dem Verhältnis der Anfechtung der Erklärungen bei Eingehung des Aufnahmevertrages und dem Parteiausschlussverfahren. Soweit dort festgehalten wird, die Bestimmungen über den Parteiausschluss würden eine abschließende Regelung über den unfreiwilligen Verlust der Mitgliedschaft aufgrund einer Entscheidung der Partei darstellen, legen die vorherigen Ausführungen in dem Kommentar bei § 10 Rn. 15 und Rn. 17 vielmehr nahe, dass auch nach dieser Auffassung die Vorschriften über die Unwirksamkeit der Willenserklärungen des Aufnahmevertrags gesondert neben den Möglichkeiten, wie eine wirksam begründete Parteimitgliedschaft beendet wird, zu beachten sind. Denn die Autorin weist bei der Darstellung des Aufnahmeverfahrens uneingeschränkt auf die Anwendbarkeit der bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über Willenserklärungen einschließlich der Möglichkeit der schwebenden Unwirksamkeit eines Aufnahmevertrages nach § 107 BGB hin. Und auch im darauffolgenden, mit dem Titel „Beendigung der Mitgliedschaft“ überschriebenen Abschnitt der zitierten Kommentierung findet sich kein Hinweis, dass die Beendigung der Mitgliedschaft durch Anfechtung der Willenserklärung ausgeschlossen sein soll.

Das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen für eine Anfechtung wegen arglistiger Täuschung ist ebenfalls in nachvollziehbarer Weise durch das Bundesschiedsgericht angenommen worden. Insoweit hat das Bundesschiedsgericht nachvollziehbar dargelegt, weshalb der Verfügungskläger seine frühere Mitgliedschaft in der Partei „Die Republikaner“ im Aufnahmeantrag anzugeben hatte. Unabhängig von jeglichen Bezügen zum Extremismus dieser Partei sei dies bereits deshalb erforderlich gewesen, weil es sich um eine „Vormitgliedschaft“ gehandelt habe,

nach der im Aufnahmeformular ausdrücklich gefragt worden sei. Ferner hat das Bundesschiedsgericht widerspruchsfrei ausgeführt, warum davon auszugehen sei, dass der Verfügungskläger seine vorherige Mitgliedschaft in der Partei „Die Republikaner“ verschwiegen habe und weshalb dessen Bestreiten mit Nichtwissen als unzureichend angesehen werde. Diese Ausführungen sind von den Verfahrensvorschriften gedeckt und es ist nicht erkennbar, dass sie sich auf eine falsche oder fehlerhafte Tatsachenermittlung stützen. Das Bundesschiedsgericht hat weiter ausgeführt, dass der Bundesvorstand für die Aufnahmeentscheidung zuständig gewesen sei, und es hat weiter ausgeführt, weshalb die durch § 123 BGB vorgegebene Tatbestandsvoraussetzung der Arglist zu bejahen sei und dass der damalige Bundesvorstand aufgrund der angenommenen Täuschung die ansonsten vorgesehene Einzelfallprüfung unterlassen habe. Auch diesbezüglich ist nicht erkennbar, dass das Bundesschiedsgericht von einer falschen Tatsachengrundlage ausgegangen ist. Das Gleiche gilt für die Ausführungen in dem Urteil zu der Ursächlichkeit der vom Bundesschiedsgericht bejahten arglistigen Täuschung. Die Verfügungsbeklagte hat in dem Verfahren vor dem Bundesschiedsgericht danach vorgetragen, dass der Verfügungskläger bei Angabe seiner früheren Mitgliedschaft in der Partei „Die Republikaner“ kein Mitglied geworden wäre, und sich zur Begründung insbesondere auf das Protokoll der Bundesvorstandssitzung vom 21. März 2013 (Anlage G 20) berufen, aus dem sich ergibt, dass zum Tagesordnungspunkt „Zulassung diverser Mitglieder“ der „Widerruf der Einladungen für REP’s, DP NPD (falls noch nicht geschehen)“ beschlossen worden ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Bejahung der Ursächlichkeit der arglistigen Täuschung für die Aufnahme des Verfügungsklägers in die Partei jedenfalls nicht als missbräuchlich oder evident falsch dar, zumal in der Rechtsprechung anerkannt ist, dass bei einer Verletzung der Aufklärungspflicht derjenige, der die Aufklärungspflicht verletzt hat, unter Umständen beweisen muss, dass die Erklärung auch bei gehöriger Aufklärung abgegeben worden wäre (vgl. BGH, Urteil vom 5. Juli 1973 - VII ZR 12/73, NJW 1973, 1688; Palandt/Ellenberger, BGB, 80. Aufl. 2021, § 123 Rn. 30).

Darüber hinaus gibt die Annahme des Bundesschiedsgerichts, die Anfechtung wegen arglistiger Täuschung sei innerhalb der gesetzlichen Anfechtungsfrist erklärt worden, keinen Anlass, im Rahmen der dem Senat obliegenden Missbrauchs- und Evidenzkontrolle zu einem anderen Ergebnis zu kommen. Das Bundesschiedsgericht hat wiederum nach-

vollziehbar dargelegt, dass für den Beginn der Anfechtungsfrist nicht nur die Kenntnis über die frühere Mitgliedschaft des Verfügungsklägers in der Partei „Die Republikaner“ erforderlich gewesen sei, sondern auch die Kenntnis des Unterlassens dieser Angabe in der Aufnahmeerklärung. Nach den Ausführungen des Bundesschiedsgerichts habe die Verfügungsbeklagte erstmals durch eine schriftliche Einlassung des Verfügungsklägers vom 3. Mai 2020 (Anlage AG 12) von einer etwaigen Täuschung Kenntnis erlangt und sei erst ab diesem Zeitpunkt in der Lage gewesen, dessen Angaben bei seiner Aufnahme zu überprüfen. Diese Ausführungen sind weder evident falsch, noch ist es erkennbar, dass das Bundesschiedsgericht hier von einer falschen Tatsachengrundlage ausgegangen ist.

Schließlich erweisen sich auch die sonstigen Ausführungen in dem Urteil des Bundesschiedsgerichts vom 25. Juli 2020 zur Wirksamkeit der erklärten Anfechtung als beanstandungsfrei. Das Bundesschiedsgericht hat in schlüssiger Weise ausgeführt, weshalb es nicht von einer Verwirkung des Anfechtungsrechts ausgehe und weshalb der Bundesvorstand zuständig für die Anfechtungserklärung gewesen sei. Auch dies begegnet keinen grundlegenden Bedenken. Der mit dem Schriftsatz vom 18. August 2020 vorgetragene Einwand des Verfügungsklägers, aufgrund seiner Mitgliedschaft im Vorstand habe der Bundesvorstand seine Mitgliedschaft nicht widerrufen dürfen, entkräftet diese Ausführungen nicht. Da es vorliegend um die Anfechtung eines Aufnahmevertrags geht, aufgrund dessen der Verfügungskläger Mitglied in der Partei geworden ist, erfährt das darauf bezogene Anfechtungsrecht der Verfügungsbeklagten keine nachträgliche Einschränkung infolge der Wahl in ein Parteigremium. Insoweit geht auch der Einwand des Verfügungsklägers, wonach die in Rede stehende Anfechtungserklärung allein rechtliche Wirkungen in Bezug auf die Aufnahmeerklärung des Jahres 2013 erzeugt haben könne, nicht jedoch die durch seine wiederholte Wahl in den Bundesvorstand der Partei manifestierten Willensbekundungen der Bundesparteitage der Jahre 2017 und 2019 betroffen hätte, an der Sache vorbei. Durch eine Wahl in den Bundesvorstand ist der Verfügungskläger nämlich nicht erneut als Mitglied in die Partei aufgenommen worden. Vielmehr mussten die wahlberechtigten Mitglieder auf den Bundesparteitagen bei der jeweiligen Wahl des Verfügungsklägers in den Bundesvorstand von einer bestehenden Parteimitgliedschaft ausgehen. Dem jeweiligen Wahlakt kann daher nicht der Erklärungsinhalt beigemessen werden, dass durch die Wahl auch eine Bestätigung der Mitglied-

schaft oder eine Neubegründung der Mitgliedschaft des Verfügungsklägers erfolgen sollte.

Soweit der Verfügungskläger im Übrigen noch eingewandt hat, dass das Bundesschiedsgericht keine Feststellungen dazu getroffen habe, wer überhaupt getäuscht worden sei, rechtfertigt auch dies keine andere Entscheidung. Wie bereits ausgeführt, hat das Bundesschiedsgericht in seinem Urteil festgestellt, dass der Bundesvorstand für die Aufnahmeentscheidung zuständig war und die erforderliche Aufklärung ihm gegenüber unterlassen worden sei. Diese Ausführungen halten der Evidenzkontrolle durch den Senat stand.

Nach alledem kommt der begehrte Erlass der einstweiligen Verfügung mangels eines bestehenden Regelungsanspruchs nicht in Betracht.

### III.

Die prozessualen Nebenentscheidungen beruhen auf §§ 97 Abs. 1, 708 Nr. 6, 711, 713 ZPO.

**LG Berlin, Urteil vom 21.08.2020 – 43 O 223/20****Aufhebung einer Parteimitgliedschaft wegen Verschweigens einer früheren Zugehörigkeit zu einer rechtsextremen Partei ist weder evident rechtswidrig noch willkürlich.**

(Redaktioneller Orientierungssatz)

**Tenor:**

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung wird zurückgewiesen.
2. Der Verfügungskläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
3. Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar.

**Tatbestand:**

Der Verfügungskläger begehrt einstweiligen Rechtsschutz gegen eine Entscheidung der Verfügungsbeklagten betreffend das Bestehen bzw. das Fortbestehen seiner Mitgliedschaft.

Die Verfügungsbeklagte ist eine politische Partei mit Sitz in Berlin. Der Verfügungskläger stellte am 8. März 2013 online einen Mitgliedsantrag, wobei er vorangegangene ältere Parteimitgliedschaften [...] angab. Ob er die spätere zeitweilige Mitgliedschaft in der Partei [...] 1993/1994 angab, ist streitig. Die im Falle der Angabe einer solchen Mitgliedschaft obligatorische Einzelfallprüfung durch den damals zuständigen Bundesvorstand fand nicht statt.

Der Verfügungskläger wurde in den Landesverband Brandenburg der Verfügungsbeklagten aufgenommen, in dessen Landesvorstand er zwischenzeitlich gewählt wurde. Er ist Abgeordneter des Brandenburger Landtages und war bis zum hier streitigen Beschluss bzw. bis zum 17. August 2020 auch Vorsitzender der [...] -Fraktion im Brandenburger Landtag. Ende 2017 und erneut Ende 2019 wurde er in den Bundesvorstand der Verfügungsbeklagten gewählt.

Am 15. Mai 2020 fasste der Bundesvorstand der Verfügungsbeklagten den folgenden Beschluss:

*„Der Bundesvorstand hebt nach § 2 Abs. 4 Bundessatzung (2013) i.V.m. § 2 Abs. 6 Satz 1 sowie § 4 Abs. 2 Satz 6 Bundessatzung die Mitgliedschaft von Herrn [...] des Verfügungsklägers] in der [...] der Verfügungsbeklagten] mit sofortiger Wirkung auf, und zwar*

*a) wegen des Verschweigens der Mitgliedschaft in der „[...]“, die vor ihrem Verbot u.a. im Verfassungsschutzbericht des Landes Brandenburg in der Rubrik „Rechtsextremismus“ geführt wurde;*

*b) wegen der Nichtangabe seiner Mitgliedschaft in der Partei [...] Ende 1993/Anfang 1994, die seit Ende 1992 bundesweit vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachtet und in Verfassungsschutzberichten jahrelang aufgeführt wurden.“*

An der Sitzung des Bundesvorstandes sowie an der Beschlussfassung am 15. Mai 2020 wirkte der Verfügungskläger rügelos mit.

Die in dem vorgenannten Beschluss in Bezug genommenen Regelungen der Bundessatzung lauten (auszugsweise) wie folgt:

- § 2 Abs. 4 der Bundessatzung (2013):

*„Verschweigt ein Mitglied bei seiner Aufnahme in die Partei eine laufende oder ehemalige Mitgliedschaft in einer nach Abs. 3 als extremistisch eingestuft Organisation [...], kann der Bundesvorstand die Mitgliedschaft mit sofortiger Wirkung aufheben.“*

- § 2 Abs. 3 der Bundessatzung (2013):

*„Personen, [...] die Mitglied einer Organisation waren, welche zum Zeitpunkt der Mitgliedschaft durch deutsche Sicherheitsorgane als extremistisch eingestuft wurde, ohne dass diese Einschätzung rechtskräftig von den Gerichten aufgehoben worden ist, können nur Mitglied der Partei werden, wenn sie darüber im Aufnahmeantrag Auskunft geben und der Bundesvorstand sich nach Einzelfallprüfung für die Aufnahme entschieden hat.“*

- § 2 Abs. 4 der Bundessatzung:

*„(4) 1 Personen, die Mitglied einer extremistischen Organisation sind, können nicht Mitglied der Partei sein. 2 Als extremistisch gelten solche Organisationen, welche in einer vom Bundesvorstand beschlossenen und den Gliederungen übermittelten Unvereinbarkeitsliste aufgeführt sind. 3 Der Konvent kann Bewertungen gemäß Satz 2 mit der Mehrheit seiner Mitglieder ändern.“*

- § 2 Abs. 6 der Bundessatzung:

*„(6) 1 Verschweigt ein Bewerber bei seiner Aufnahme in die Partei eine laufende oder ehemalige Mitgliedschaft in einer in Absatz 4 bezeichneten Organisation, gilt ein gleichwohl getroffener Aufnahmebeschluss als auflösend bedingt, mit der Maßgabe, dass der Wegfall der Mitgliedschaft erst ab Eintritt der Bedingung stattfindet. 2 Auflösende Bedingung ist die Feststellung des Verschweigens durch Beschluss des zuständigen Landesvorstandes oder des Bundesvorstandes. 3 Gegen den Beschluss kann der Betroffene binnen zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses Klage beim zuständigen Schiedsgericht erheben. 4 Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.“*

- § 4 Abs. 2 Satz 6 der Bundessatzung:

*„Die Annahmeerklärung ist vom [...] oder vom Bundesvorstand mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen, wenn sie auf der Aufnahmeentscheidung eines nicht zuständigen Gebietsverbands beruht oder wenn der Bewerber in seinem Aufnahmeantrag oder sonst zu entscheidungserheblichen Fragen falsche Angaben gemacht oder wesentliche Umstände verschwiegen hat.“*

- § 22 Abs. 2 der Bundessatzung lautet:

*„(2) Diese Satzung tritt nach Beschluss durch den Bundesparteitag am 30.11.2015 in Kraft und ersetzt alle früheren Satzungen der Bundespartei.“*

Der Beschluss wurde dem Verfügungskläger noch am 15. Mai 2020 per E-Mail übermittelt.

Am 26. Mai 2020 rief der Verfügungskläger gegen die die Aufhebung seiner Mitgliedschaft aussprechende Entscheidung des Bundesvorstandes das Bundesschiedsgericht der Verfügungsbeklagten an. Ferner beantragte er dort am 27. Mai 2020 einstweiligen Rechtsschutz. Das Bundesschiedsgericht eröffnete beide Verfahren durch Beschlüsse vom 27. Mai 2020. Mit dem Beschluss vom 9. Juni 2020 verlängerte es in dem auf einstweiligen Rechtsschutz gerichteten Verfahren die Erwidernsfrist für den Bundesvorstand bis zum 22. Juni 2020; mit dem Urteil vom 23. Juni 2020 wies es den Eilantrag zurück.

Einstweiligen Rechtsschutz beantragte der Verfügungskläger mit einem am 12. Juni 2020 eingereichten Antrag auch vor den ordentlichen Gerichten. Mit dem Urteil vom 19. Juni 2020 gab das Landgericht Berlin – 63 O 50/20 – der Verfügungsbeklagten u.a. auf, dem Verfügungskläger bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens vor dem Bundesschiedsgericht der Verfügungsbeklagten alle sich aus der Mitgliedschaft in der Verfügungsbeklagten und ihren Organen ergebenden Rechte uneingeschränkt zu belassen und ihm die Teilnahme an sämtlichen Sitzungen des Bundesvorstandes sowie in diesem Rahmen die Ausübung seiner Rechte als Parteimitglied und Mitglied des Bundesvorstandes zu ermöglichen.

Im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor dem Landgericht Berlin – 63 O 50/20 – erklärte der Verfahrensbevollmächtigte der Verfügungsbeklagten am 19. Juni 2020 im Namen der Verfügungsbeklagten die Anfechtung der Annahmeerklärung wegen arglistiger Täuschung.

Mit dem Urteil vom 25. Juli 2020, auf dessen Inhalt verwiesen wird, wies das Bundesschiedsgericht die

Anträge des Verfügungsklägers in der Hauptsache auf Feststellung der Nichtigkeit verschiedener Bestimmungen der Bundessatzung, der Unwirksamkeit des Beschlusses des Bundesvorstandes der Verfügungsbeklagten vom 15. Mai 2020 sowie auf Feststellung, dass er Mitglied der Verfügungsbeklagten sei, zurück. Diese Entscheidung ist innerparteilich unanfechtbar.

Der Verfügungskläger trägt u.a. vor:

Der Beschluss des Bundesvorstandes verletze ihn in seinen Rechten als Mitglied der Verfügungsbeklagten aus den §§ 2, 4, 5, 10, 14 f. der Bundessatzung der Verfügungsbeklagten sowie den §§ 6 ff., 10 ParteienG. Sein Ausschluss habe nicht durch den dafür unzuständigen Bundesvorstand ausgesprochen werden dürfen. Der Beschluss des Bundesvorstandes beruhe auf Vorschriften der Bundessatzung, die wegen Verstoßes gegen das Parteiengesetz nichtig seien. Das Urteil des Bundesschiedsgerichts beruhe auf Verfahrensverstößen.

Er sei nie Mitglied der „Heimattreuen Deutschen Jugend“ gewesen, er habe sich allenfalls für deren Arbeit interessiert, was möglicherweise eine Erklärung dafür sei, dass er im dortigen Computersystem geführt worden sei.

Seine frühere ca. einjährige Mitgliedschaft in der Partei „[...]“ sei bei der Verfügungsbeklagten jedenfalls bereits seit dem 20. Oktober 2014, spätestens aber seit 2017 bekannt gewesen. Er bestreite mit Nichtwissen, versäumt zu haben, bei seinem Aufnahmeantrag seine frühere Mitgliedschaft anzugeben.

Der Verfügungskläger beantragt,

im Wege der einstweiligen Verfügung der Verfügungsbeklagten

bei Vermeidung von Ordnungsgeld bis zu 250.000 €, ersatzweise Ordnungshaft, oder Ordnungshaft bis zu sechs Monaten, diese zu vollstrecken an den Bundessprechem (*der Verfügungsbeklagten*),

aufzugeben, ihm alle sich aus der Mitgliedschaft in der (*Partei*) „[...]“ und ihren Organen ergebenden Rechte bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens uneingeschränkt zu belassen, insbesondere ihm die Teilnahme an sämtlichen Sitzungen des Bundesvorstandes und die Ausübung seiner Rechte innerhalb dieser zu ermöglichen.

Die Verfügungsbeklagte beantragt,

den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung zurückzuweisen.

Sie trägt u.a. vor:

Die begehrte einstweilige Verfügung würde zu einer unzulässigen Vorwegnahme der Hauptsache führen. Der angegriffene Beschluss und das Urteil des Bundesschiedsgerichts könnten, zumal in einem summarischen Eilverfahren, allenfalls einer Missbrauchskontrolle unterzogen werden. Die Entscheidungen seien gesetzes- und satzungsgemäß ergangen.

Es fehle am Verfügungsgrund, jedenfalls aber an der Dringlichkeit, die der Verfügungskläger selbst widerlegt habe.

Der nach § 348 Abs. 1 Satz 1 ZPO zuständige Einzelrichter hat den Rechtsstreit der Zivilkammer zur Entscheidung über eine Übernahme vorgelegt (Beschluss vom 5. August 2020). Die Kammer hat den Rechtsstreit nach Anhörung der Parteien mit dem Beschluss vom 19. August 2020 gemäß § 348 Abs. 3 Satz 2 ZPO übernommen.

Wegen der näheren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den vorgetragenen Inhalt der zwischen den Parteien gewechselten Schriftsätze und der zum Beleg des entsprechenden Vortrages beigefügten Anlagen, hier insbesondere auch auf das von beiden Seiten eingereichte Urteil des Bundesschiedsgerichts der Verfügungsbeklagten vom 25. Juli 2020 – 69\_20\_[...]\_BuVo\_BSG - Bezug genommen.

Das Hauptsacheverfahren hat der Verfügungskläger bislang nicht anhängig gemacht.

### Entscheidungsgründe:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung (§§ 935 ff., 940 ZPO) mit dem Ziel, der Verfügungsbeklagten aufzugeben, dem Verfügungskläger seine Rechte als Mitglied der Verfügungsbeklagten und als Mitglied des Bundesvorstandes der Verfügungsbeklagten bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache zu belassen, hat keinen Erfolg.

#### I.

Der Antrag ist zulässig.

Für den Erlass der einstweiligen Verfügung ist grundsätzlich das Gericht der Hauptsache örtlich und sachlich ausschließlich zuständig (§ 937 Abs. 1, § 802 ZPO).

Das angerufene Landgericht Berlin ist insoweit Hauptsachegericht. Es ist gemäß § 17 Abs. 1 ZPO i.V.m. § 1 Satz 4 Bundessatzung örtlich zuständig, weil der Sitz und die Verwaltung der Verfügungsbeklagten in Berlin belegen sind. Die sachliche Zuständigkeit des Landgerichts ergibt sich aus § 71 Abs. 1

GVG, da das Amtsgericht nicht zuständig ist, weil der Wert des Streitgegenstandes 5.000 € übersteigt (vgl. § 23 Nr. 1 GVG).

Insbesondere sind die ordentlichen Gerichte zur Entscheidung über den Antrag des Verfügungsklägers befugt. Es handelt sich um eine bürgerliche Rechtsstreitigkeit (§ 13 GVG), da der Verfügungskläger und die Verfügungsbeklagte nicht in einem hoheitlichen Verhältnis der Über- und Unterordnung zueinander stehen und auf Parteien als privatrechtliche Vereine grds. die §§ 21 ff. BGB – neben den vorrangigen Vorschriften des ParteienG – Anwendung finden (vgl. Zöller/Lückemann, ZPO, 33. Aufl. <2020>, § 13 GVG Rdnr. 4 ff., 55.35 „Politische Parteien“).

Der Verfügungskläger hat den bei Streitigkeiten zwischen Parteien und deren Mitgliedern grds. vorrangigen innerparteilichen Rechtsweg (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 1 ParteienG) bereits erschöpft. Gegen die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der Verfügungsbeklagten stehen dem Verfügungskläger gemäß den §§ 21 f. der Schiedsgerichtsordnung der Verfügungsbeklagten (vom 30. April 2016, zuletzt geändert am 1. Dezember 2019) keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Die Verfügungsbeklagte ist passivlegitimiert. Der Verfügungskläger begehrt von der Verfügungsbeklagten, ihm alle sich aus der Mitgliedschaft in der (Partei) „[...]“ und ihren Organen ergebenden Rechte bis zum „rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens“ uneingeschränkt zu belassen. Er richtet seinen Antrag gegen die Verfügungsbeklagte als Bundespartei.

Die Bundespartei ist gemäß § 3 Satz 1 ParteienG parteifähig, ihre Passivlegitimation ergibt sich aus dem Tätigwerden des Bundesvorstandes, der über die Aufhebung der Mitgliedschaft entschieden hat. Für den Beschluss war der Bundesvorstand nach § 4 Abs. 2 Satz 6 Bundessatzung grds. auch zuständig. Ob diese Vorschrift gegen z.B. das Parteiengesetz verstößt, wie der Verfügungskläger meint, kann unter diesem Gesichtspunkt offenbleiben.

Der Antrag des Verfügungsklägers erfüllt die weiteren Voraussetzungen. Er benennt das zu regelnde streitige Rechtsverhältnis, nämlich die Mitgliedschaft des Verfügungsklägers bei der Verfügungsbeklagten, und die Störung dieses Rechtsverhältnisses, nämlich den Aufhebungsbeschluss vom 15. Mai 2020 durch den Bundesvorstand, bestätigt durch das Bundesschiedsgericht. Ferner hat der Verfügungskläger auch die Tatsachen vorgetragen, auf deren Grundlage die Rechtmäßigkeit dieser Störung beurteilt werden kann.

Der Antrag des Verfügungsklägers ist auf eine bestimmte Regelung gerichtet; welche Anordnungen zur Erreichung des Zwecks ggf. notwendig sind, entscheidet das Gericht im Rahmen des gestellten Antrages nach § 938 ZPO unter Beachtung des vom Verfügungskläger vorgegebenen Rechtsschutzziels nach freiem Ermessen.

Eine Anordnung „bis zum *rechtskräftigen* Abschluss des Hauptsacheverfahrens“, also (zumindest) bis zum Abschluss eines etwaigen Rechtsmittelverfahrens vor dem Kammergericht, kommt danach allerdings ohnehin nicht in Betracht. Damit stünde der Verfügungskläger besser als jeder andere Kläger, der lediglich ein Hauptsacheverfahren durchführt und der die dann gegebenen Rechtsmittel einlegen könnte. Der einstweilige Rechtsschutz soll nur die Zeit bis zur Durchführung des Hauptsacheverfahrens in der jeweiligen Instanz überbrücken, er ist nicht instanzübergreifend ausgerichtet.

Ein entsprechendes Hauptsacheverfahren ist bisher, also vier Wochen nach Einreichung des Eilantrages, jedoch vom Verfügungskläger nicht anhängig gemacht worden.

Die in der mündlichen Verhandlung gegebene Begründung des Verfügungsklägers, er habe auf die schriftlichen Gründe des Urteils des Bundesschiedsgerichts der Verfügungsbeklagten vom 25. Juli 2020 warten müssen, tragen aber ersichtlich nicht. Hierauf hat der Verfügungskläger bei seinem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung auch nicht gewartet, vielmehr darauf hingewiesen, über den Antrag könne auch ohne Kenntnis dieser Gründe entschieden werden.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung ist unbegründet.

Die einstweilige Verfügung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis nach § 940 ZPO ist zulässig zur einstweiligen Regelung eines Zustands in den rechtlichen Beziehungen der streitenden Parteien, wenn diese Regelung notwendig ist, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder sonst den Rechtsfrieden zu sichern (Regelungsverfügung nach § 940 ZPO).

Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Verfügung ist grds. das Bestehen eines Verfügungsanspruchs, d.h. eines mit der Eilentscheidung zu sichernden Anspruchs. Bei der Regelungsverfügung tritt an die Stelle des zu sichernden Individualanspruches (im Sinne einer Sicherungsverfügung nach

§ 935 ZPO) das zu regelnde streitige Rechtsverhältnis. Ein Verfügungsanspruch ist ausnahmsweise entbehrlich. Entscheidend ist vielmehr, dass ein Rechtsverhältnis zwischen den Parteien besteht, aus dem bestimmte Ansprüche entstehen können.

Darum geht es im vorliegenden Fall, da die Parteien über das Mitgliedschaftsverhältnis des Verfügungsklägers bei der Verfügungsbeklagten streiten, genauer über dessen Bestehen bzw. Fortbestehen, welches durch den Beschluss des Bundesvorstandes vom 15. Mai 2020 bzw. die später erfolgte Anfechtung der Aufnahmeerklärung wegen arglistiger Täuschung infrage gestellt ist.

Das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes hat allein die Aufgabe, die Durchführung eines möglichen Hauptsacheverfahrens zu sichern bzw. zu gewährleisten. Die einstweilige Verfügung stellt nur eine vorläufige Maßnahme im Rahmen eines summarischen Verfahrens dar. Es geht nicht um das Hauptsacheverfahren, also nicht darum, ob der Verfügungskläger noch Mitglied der Verfügungsbeklagten ist oder nicht, sondern allein um die Frage, ob eine vorläufige Regelung bis zur Durchführung des Hauptsacheverfahrens *notwendig* ist.

Die begehrte einstweilige Verfügung zur vorläufigen Regelung des streitigen Mitgliedschaftsverhältnisses ist nach Auffassung der Kammer nicht *notwendig* im Sinne von § 940 ZPO; es fehlt an dem erforderlichen Verfügungsgrund.

Der Verfügungsgrund ist eine besondere Ausprägung des Rechtsschutzinteresses. Das Gesetz definiert ihn in § 940 ZPO u.a. dahin, dass die einstweilig verfügte Maßnahme „zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder aus anderen Gründen“ *nötig* sein muss, das Hauptsacheverfahren also nicht abgewartet werden kann.

Dabei ist grundsätzlich vom Interesse des Gläubigers (hier des Verfügungsklägers) auszugehen, wie es sich aufgrund der tatsächlichen Lage objektiv darstellt. Der Begriff „nötig“ im Sinne des § 940 ZPO setzt allerdings voraus, dass eine Interessenabwägung erfolgt; „nötig“ ist eine Regelung nur dann, wenn sie nicht ihrerseits gewichtigere Interessen des Schuldners (hier der Verfügungsbeklagten) verletzt. Der Schutz der Rechtsposition des Verfügungsklägers muss eine unverzügliche gerichtliche Entscheidung erfordern, weil ihm unter den gegebenen Umständen ein Abwarten der Entscheidung im ordentlichen Klageverfahren nicht zumutbar erscheint (vgl. Zöller/G. Vollkommer, ZPO, 33. Aufl. <2020>, § 940 Rdnr. 4 m.w.N.).

Entgegen der Auffassung der Verfügungsbeklagten lässt sich ein mangelnder Verfügungsgrund (im Sinne der sogenannten Selbstwiderlegung der Dringlichkeit) hier nicht daraus herleiten, dass der Verfügungskläger vor Einreichen des Eilantrages zunächst den Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesschiedsgericht der Verfügungsbeklagten abgewartet hat.

Zutreffend ist, dass der Verfügungsgrund entfällt, wenn der Verfügungskläger trotz ursprünglich bestehenden Regelungsbedürfnisses in Kenntnis der maßgeblichen Umstände untätig bleibt und den Antrag auf Erlass der einstweiligen Verfügung erst nach längerer Zeit stellt. Es fehlt dann an der Dringlichkeit der Durchsetzung der Regelung.

Der Verfügungskläger ist jedoch nicht längere Zeit untätig geblieben (Aufhebungsbeschluss Bundesvorstand vom 15. Mai 2020, Anrufung Bundesschiedsgericht am 26. Mai 2020), er durfte auch den Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesschiedsgericht abwarten. Er musste nicht sofort direkt gegen den Beschluss des Bundesvorstandes vor den ordentlichen Gerichten vorgehen. – Im Übrigen hat er dies getan, nämlich durch den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung vor der Zivilkammer 63, der – beschränkt bis zur Entscheidung des Bundesschiedsgerichts – teilweise Erfolg hatte.

Jedenfalls ist durch die satzungsgemäß gegebene Möglichkeit eines parteiinternen Rechtsschutzes ausgeschlossen, dass der Verfügungskläger schon zuvor umfassend die ordentlichen Gerichte in Anspruch nehmen musste. Vor Durchführung des nach der Satzung gegebenen parteiinternen Rechtsbehelfsverfahrens, d.h. dem Verfahren vor dem Bundesschiedsgericht, war es ihm im Übrigen wegen des Vorranges des parteiinternen Rechtsschutzes gar nicht möglich, Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten zu erlangen, wie das Urteil des Landgerichts Berlin vom 19. Juni 2020 – 63 O 50/20 – im Ergebnis zeigt: Es ist beschränkt bis zur Entscheidung des Bundesschiedsgerichts.

Nach der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts vom 25. Juli 2020 hat der Verfügungskläger am 30. Juli 2020 den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung eingereicht.

Ein Verfügungsgrund fehlt aber, weil eine einstweilige Regelung bis zum (erstinstanzlichen) Abschluss des – noch nicht anhängigen – Hauptsacheverfahrens unter den Gegebenheiten des Falles im Sinne der genannten gesetzlichen Voraussetzungen nicht *notwendig* ist.

Grundsätzlich haben die politischen Parteien ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln. Dazu gehören natürlich und vor allem auch Streitigkeiten über die Mitgliedschaft; insoweit enthalten die Parteisatzungen und die Schiedsgerichtsordnungen nähere Regelungen.

Ist der parteiinterne Rechtsweg erschöpft, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, vor den ordentlichen Gerichten in einem *Hauptsacheverfahren* um eine Überprüfung dieser Entscheidung nachzusuchen.

Zu berücksichtigen ist aber, dass die Kontrolldichte der ordentlichen Gerichte insoweit eingeschränkt ist. Die freie Entscheidung der Parteien über Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern ist Kern der personellen Parteienfreiheit. Die Nachprüfung (nach den für das Vereinsrecht entwickelten Grundsätzen) beschränkt sich im Wesentlichen darauf, ob das vorgeschriebene Verfahren eingehalten wurde und ob die Entscheidung offenbar unbillig ist (vgl. BGH, NJW 1980 S. 443).

Das hat auch Konsequenzen für das vorliegende Eilverfahren. Es wäre mit der verfassungs- wie einfachgesetzlich festgeschriebenen Parteienfreiheit nicht vereinbar, wenn die rechtskräftige Entscheidung der nach der Satzung zuständigen Organe stets und ohne Weiteres auf entsprechenden Antrag (schon) durch eine einstweilige Verfügung außer Vollzug gesetzt werden könnte, nur weil Anhaltspunkte existieren, die eine Anfechtbarkeit dieser Entscheidungen möglich erscheinen lassen.

Dementsprechend ist gerichtliches Einschreiten im Eilverfahren in Fällen wie dem vorliegenden nur dann geboten und zulässig, wenn ohne Suspendierung eines mit hoher Wahrscheinlichkeit unwirksamen oder für unwirksam zu erklärenden Beschlusses konkrete wesentliche und nicht wiedergutzumachende Nachteile für den Verfügungskläger drohen. Anderenfalls ist der grundsätzliche Vorrang der innerparteilichen Entscheidung durch die ordentlichen Gerichte zu respektieren und bleibt der Verfügungskläger auf die Einleitung eines Hauptsacheverfahrens verwiesen.

Eine vorläufige Regelung, wie sie vom Verfügungskläger beantragt wird, ist aus diesem Grunde nur dann *notwendig*, wenn feststeht, dass das durchzuführende Hauptsacheverfahren offensichtlich zugunsten des Verfügungsklägers zu entscheiden wäre.

Derzeit kann jedoch nicht festgestellt werden, dass offensichtlich im Hauptsacheverfahren die vom Verfügungskläger voraussichtlich begehrte Feststellung

zu treffen sein wird, er sei weiterhin Mitglied der Verfügungsbeklagten.

Die Kammer hat in der mündlichen Verhandlung ausführlich dargelegt, warum sie eine evidente Rechtswidrigkeit des angegriffenen Beschlusses des Bundesvorstandes der Verfügungsbeklagten vom 15. Mai 2020, der in der Sache vom Bundesschiedsgericht der Verfügungsbeklagten bestätigt worden ist, nicht erkennen kann.

Das wäre nur dann der Fall, wenn es ganz offensichtlich ist, dass die Entscheidung des Bundesvorstandes nach Recht und Gesetz nicht haltbar ist.

Es ist jedoch nicht evident, dass der Beschluss des Bundesvorstandes der Verfügungsbeklagten vom 15. Mai 2020 insbesondere aufgrund von Beschlussmängeln nichtig ist. Zwar können Beschlussmängel (etwa Mängel der Einberufung oder Durchführung der Sitzung des Bundesvorstandes) zur Nichtigkeit des Beschlusses führen. Aus den in dem Urteil des Bundesschiedsgerichts enthaltenen Feststellungen zum Verfahren ergibt sich insoweit jedoch, dass der Termin für die Sitzung des Bundesvorstandes schon seit Dezember 2019 feststand, die Vorbereitung und Durchführung der Sitzung der bei der Verfügungsbeklagten üblichen Vorgehensweise entsprach und vor allem der Verfügungskläger in der Sitzung irgendwelche Rügen betreffend die Nichteinhaltung von Formvorschriften, Ladungsfristen etc. nicht erhoben hat. Der Verfügungskläger wirkte vielmehr an der Sitzung des Bundesvorstandes sowie an der Beschlussfassung am 15. Mai 2020 rügelos mit. Das hat der Verfügungskläger im Termin zur mündlichen Verhandlung auch nicht in Abrede gestellt, es ist unstreitig.

Es ist ferner nicht evident, dass der Beschluss des Bundesvorstandes der Verfügungsbeklagten vom 15. Mai 2020 inhaltlich rechtswidrig ist. Insoweit stellt sich die Frage, ob, wie der Verfügungskläger meint, tatsächlich ein Parteiausschluss vorliegt, für den nach § 10 Abs. 4 Parteiengesetz ein Parteiordnungsverfahren mit Überprüfungsöglichkeit an eine höhere Instanz (§ 10 Abs. 5 Parteiengesetz) zwingend erforderlich wäre, oder ob, worauf die Verfügungsbeklagte hinweist, ein Aufnahmemangel (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz i.V.m. der Satzung) vorliegt, wenn und weil der Verfügungskläger bei Aufnahme in die Partei bestimmte Umstände, nach denen gefragt war, nicht angegeben hat.

Das ist durchaus umstritten: Die Zivilkammer 63 hat insoweit in ihrem Urteil vom 19. Juni 2020 – 63 O 50/20 – die Auffassung vertreten, es handele sich bei

der entsprechenden Vorschrift der Bundessatzung, auf die sich der Beschluss des Bundesvorstandes stützt, um eine Umgehung des Parteiengesetzes. Das Bundesschiedsgericht der Verfügungsbeklagten hat in dem nun schriftlich vorliegenden Senatsurteil vom 25. Juli 2020 – 69\_20\_[...]\_BuVo\_BSG – sehr ausführlich begründet, warum das nicht richtig sei.

In der Tat ist ein Parteiordnungsverfahren nach dem Parteiengesetz nur insoweit möglich, als es um ein Verhalten des Parteimitglieds *nach dem Beitritt* geht. Erst ab diesem Zeitpunkt unterliegt es der Satzung und den sonstigen Grundsätzen der Partei.

§ 7 („Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder“) der Bundessatzung der Verfügungsbeklagten (vom 29. November 2015, zuletzt geändert am 1. Dezember 2019) lautet auszugsweise wie folgt:

„(5) 1 Verstößt ein Mitglied vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen die Grundsätze oder Ordnung der Partei und fügt es der Partei dadurch einen schweren Schaden zu, kann der zuständige Vorstand bei dem für das Mitglied zuständigen Landesschiedsgericht den Parteiausschluss beantragen. 2 Es gilt eine Ausschlussfrist von 6 Monaten. 3 Sie beginnt, sobald der Vorstand von den maßgeblichen Umständen Kenntnis erlangt.“

§ 7 Abs. 5 Satz 1 der Bundessatzung inkorporiert damit die rechtlichen Vorgaben aus § 10 Abs. 4 ParteienG.

Demgegenüber steht im vorliegenden Fall nicht ein Verhalten des Verfügungsklägers nach dem Beitritt in Rede, sondern ein Verhalten *bei Abgabe* des Aufnahmeantrages in die Verfügungsbeklagte.

Nach § 10 Abs. 1 ParteienG entscheiden die zuständigen Organe der Partei nach näherer Bestimmung der Satzung frei über die Aufnahme von Mitgliedern (Satz 1), die Ablehnung eines Aufnahmeantrages braucht nicht begründet zu werden (Satz 2).

Gibt der Verfügungskläger bestimmte Umstände, nach denen gefragt ist, nicht an, dann kann dieses *vor dem Beitritt* liegende Verhalten schlechterdings nicht im Rahmen eines Parteiordnungsverfahrens sanktioniert werden. – Die Auffassung, hier liege eine Umgehung des Parteiengesetzes vor, kann von der Kammer so nicht geteilt werden.

Im Übrigen wäre bei der Frage nach der evidenten Rechtswidrigkeit auch zu berücksichtigen, dass ein Parteiordnungsverfahren nicht in jeder Situation und vor jedem Hintergrund erforderlich ist, ausnahmsweise auf ein parteiinternes Schiedsgerichtsverfahren sogar verzichtet werden kann.

Das kommt etwa dann in Betracht, wenn es letztlich bloße Förmerei wäre, der Ausschlussgrund also offen zu Tage liegt und eine andere Entscheidung schlechterdings nicht zu erwarten ist. Insoweit hat der BGH (Urteil vom 5. Oktober 1978 - II ZR 177/76 NJW 1979 S. 1402) darauf hingewiesen, dass etwa die Kandidatur für eine andere Partei ein solcher Grund sein könnte, wenn er in der Satzung entsprechend verankert ist.

Im hier vorliegenden Verfahren könnte insoweit die Bestimmung in der Bundessatzung, wonach die Bewerber bestimmte Umstände zwingend anzugeben haben, ein möglicher entsprechender Grund sein – wenn man wie die Zivilkammer 63 von einer Umgehung des Parteiengesetzes ausgehen wollte.

Das inzwischen vorliegende ausführlich begründete Urteil des Bundesschiedsgerichts ist bei der erforderlichen Abwägung, ob eine einstweilige Regelung notwendig erscheint, ebenfalls zu berücksichtigen. Es enthält in seiner Begründung nach Auffassung der Kammer keine Anhaltspunkte dafür, die die Beurteilung gestatten würden, dass es sich um eine evident verfahrensfehlerhafte und willkürliche Entscheidung handeln würde.

Schließlich kann auch die erklärte Anfechtung der Aufnahmeerklärung wegen arglistiger Täuschung (vgl. § 123 BGB) nicht beiseitegelassen werden. Es ist keinesfalls evident, dass die Anfechtung nicht wirksam wäre.

Die im Tatbestand aufgeführten Satzungsbestimmungen (§ 2 der Bundessatzung) zeigen, dass die Verfügungsbeklagte Interesse an der Vergangenheit der Bewerber hat. Damit spricht Einiges für die Kausalität einer arglistigen Täuschung. Die Kausalität entfällt jedenfalls nicht allein wegen der Möglichkeit einer Einzelfallprüfung, wie sie damals (so die Feststellungen im Urteil des Bundesschiedsgerichts) durch den Bundesvorstand in ähnlichen Fällen durchgeführt worden ist.

Dabei steht zur Beweislast des Verfügungsklägers, dass eine Einzelfallprüfung durch den Bundesvorstand auch zur Aufnahme des Verfügungsklägers in die Verfügungsbeklagte geführt hätte. Hier sind die bei einer Aufklärungspflicht geltenden Grundsätze heranzuziehen: Derjenige, den eine Aufklärungspflicht trifft – hier begründet durch die ausdrücklichen Fragen –, muss beweisen, dass die Erklärung auch bei gehöriger Aufklärung abgegeben worden wäre.

Nach den Feststellungen im Urteil des Bundesschiedsgerichts hatte der Verfügungskläger die vor-

angegangene Mitgliedschaft in der Partei „[...]“ in den Jahren 1993/1994 anlässlich seines am 8. März 2013 online gestellten Mitgliedsantrag nicht angegeben und auch keine weiteren zusätzlichen Angaben neben diesem Online-Antrag gemacht. – Soweit der Verfügungskläger mit Nichtwissen bestreitet, versäumt zu haben, bei seinem Aufnahmeantrag seine frühere Mitgliedschaft anzugeben, ist dies auch hier unbehelflich (die diesbezüglichen Ausführungen des Bundesschiedsgerichts sind rechtlich zutreffend).

Im vorliegenden Zusammenhang kommt es nicht darauf an, ob die frühere ca. einjährige Mitgliedschaft des Verfügungsklägers in der Partei „[...]“ bei der Verfügungsbeklagten seit dem 20. Oktober 2014, spätestens aber seit 2017 bekannt gewesen ist, wie der Verfügungskläger vorträgt. Denn die Jahresfrist für eine Anfechtung nach § 124 BGB beginnt nicht schon mit Kenntnis der verschwiegenen Umstände, sondern erst mit der Entdeckung der Täuschung. Die Täuschung hat der Verfügungskläger selbst jedenfalls nicht aufgedeckt. Im Hinblick auf die dadurch entfallene Möglichkeit der Einzelfallprüfung durch den seinerzeit zuständigen Bundesvorstand hat die bloße Kenntnis von der Mitgliedschaft des Verfügungsklägers in der Partei „[...]“ die Anfechtungsfrist nicht in Gang gesetzt.

Damit ist nach den im einstweiligen Verfügungsverfahren anzuwendenden rechtlichen Maßstäben nicht festzustellen, dass der Beschluss des Bundesvorstandes vom 15. Mai 2020 evident rechtswidrig war.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 91 Abs. 1 Satz 1 ZPO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt hinsichtlich ihres Kostenerstattungsanspruchs für die Verfügungsbeklagte aus § 708 Nr. 6, § 711 Satz 1 und 2 ZPO.

### IV.

Der Schriftsatz der Verfügungsbeklagten vom 20. August 2020 hat in der mündlichen Verhandlung nicht vorgelegen, ist nicht Gegenstand der Erörterungen gewesen – und ist von der Verfügungsbeklagten nicht einmal erwähnt worden.

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

### Grundlagen zum Parteienrecht

Christian Bruns<sup>1</sup>

Am Anfang des Jahres hatte das **KG Berlin**<sup>2</sup> über die gerichtliche Bestellung eines Notvorstandes zu entscheiden. Zuvor war ein Mitglied der AfD Berlin mit einem Antrag auf Einsetzung einer Gesamtvertretung nach § 29 BGB vor dem **AG Berlin-Charlottenburg**<sup>3</sup> gescheitert. Die Anwendbarkeit des § 29 BGB auf politische Parteien begründete der Senat damit, dass dieser ohnehin nur in Betracht komme, wenn die Partei handlungsunfähig sei und dies zu einer unmittelbar drohenden Schädigung des Vereins oder eines außenstehenden Dritten führe. Die Vorschrift stelle sich damit als ultima ratio dar, welche auch auf politische Parteien Anwendung finden müsse. Auch sei der Antragsteller entgegen der Auffassung des AG Berlin-Charlottenburg nicht auf das parteiinterne Schiedsgerichtsverfahren zu verweisen, da nach § 29 BGB die staatlichen Gerichte zuständig seien. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die durch die Verfassung garantierte Selbstverwaltung der Parteien hieran etwas ändern könne, unterbleibt jedoch völlig. Insbesondere ist hier zu berücksichtigen, dass die Willensbildung innerhalb einer Partei staatsfrei geschehen muss, sodass zumindest ein Vorrang des parteiinternen Verfahrens bei lediglich nachträglicher Kontrolle durch die staatlichen Gerichte naheliegender erscheint.<sup>4</sup> Im Ergebnis waren nach Ansicht des Senats die Voraussetzung des § 29 BGB gar nicht erst erfüllt, sodass die Bestellung eines Notvorstandes nicht in Betracht kam.

Im Oktober musste sich das **KG Berlin**<sup>5</sup> erneut mit im Kern vereinsrechtlichen Fragen in Bezug auf politische Parteien beschäftigen. In diesem Fall hatten die Mitglieder eines Berliner Landesverbandes die

Ermächtigung zur Einberufung einer Mitgliederversammlung nach § 37 Abs. 2 BGB beantragt. Nachdem das **AG Berlin-Charlottenburg**<sup>6</sup> dies unter Verweis auf das mangelnde Rechtsschutzbedürfnis bereits abgelehnt hatte, hatte sich der Senat mit dieser Frage zu befassen. Zunächst stellten die Richter fest, dass § 37 Abs. 2 BGB als Norm zum Minderheitenschutz grundsätzlich auch auf Parteien anwendbar sei. Jedoch komme eine Ermächtigung deshalb nicht in Betracht, weil der Landesparteitag unmittelbar bevorstehe. Die Frage, ob zunächst die Entscheidung des Parteischiedsgerichtes abgewartet werden müsse, ließ das Gericht offen.

Im Zentrum der grundlegenden Rechtsprechung zum Parteienrecht standen die Streitigkeiten rund um die Annullierung der AfD-Parteimitgliedschaft des Thüringer Landesvorsitzenden Andreas Kalbitz. Nachdem bekannt geworden war, dass Kalbitz vor seiner Mitgliedschaft bei der AfD Mitglied der rechtsextremen Vereinigung „Heimatreue Deutsche Jugend“ und der Partei „Die Republikaner“ gewesen war und dies bei seinem Eintritt verschwiegen hatte, annullierte der Bundesvorstand der AfD seine Parteimitgliedschaft per Beschluss. Parallel zum dagegen eingeleiteten parteiinternen Schiedsgerichtsverfahren beantragte Kalbitz zunächst erfolgreich beim **LG Berlin**<sup>7</sup> im einstweiligen Rechtsschutzverfahren, ihm bis zum Abschluss des Hauptsachverfahrens vor dem Bundesschiedsgericht alle sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte uneingeschränkt zu belassen. Nachgängig unterlag Kalbitz jedoch im Verfahren vor dem Bundesschiedsgericht, das innerparteilich unanfechtbar seine auf Verbleib in der AfD gerichteten Anträge zurückwies, woraufhin er erneut im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes vor das **LG Berlin**<sup>8</sup> zog. Der Bundesvorstand sei nicht zuständig gewesen, ferner verstießen die Regelungen der Parteisatzung gegen das PartG. Die Kammer legte zunächst die Grundsätze der gerichtlichen Kontrolldichte in Bezug auf Parteischiedsgerichtsentscheidung dar. Dabei stellten die Richter – der ständigen Rechtsprechung folgend – fest, dass sich die Überprüfung darauf beschränke, ob das vorgeschriebene Verfahren eingehalten wurde und ob die Entscheidung offenbar unbillig ist. Für das Eilverfahren bedeute dies, dass es darauf ankomme, ob ohne Suspendierung eines mit hoher Wahrscheinlichkeit unwirksamen Be-

<sup>1</sup> Christian Bruns ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> KG Berlin, Beschluss vom 20.05.2020 – 22 W 7/20, juris.

<sup>3</sup> AG Berlin-Charlottenburg, Beschluss vom 14.01.2020 – 95 AR 4/20 B, nicht veröffentlicht.

<sup>4</sup> Ähnlich OLG Hamm, Urteil vom 16.01.1989 – 8 U 5/88, in: NJW-RR 1989, 1532 ff.; Hahn, in: NJW 1973, 2012 (2013); dagegen LG Berlin, Beschluss vom 25.07.1969 – 84 AR 28/69, in: NJW 1970, 1047 f.; Leuschner, in: MüKo BGB, 8. Aufl. 2018, § 29 Rn. 6.

<sup>5</sup> KG Berlin, Beschluss vom 05.10.2020 – 22 W 1035/20, juris.

<sup>6</sup> AG Berlin-Charlottenburg, Beschluss vom 05.08.2020 – 95 AR 472/20 B, nicht veröffentlicht.

<sup>7</sup> LG Berlin, Urteil vom 19.06.2020 – 63 O 50/20, nicht veröffentlicht.

<sup>8</sup> LG Berlin, Urteil vom 21.08.2020 – 43 O 223/20, in: MIP 2021, 53 ff.

schlusses konkrete, wesentliche und nicht wiedergutmachende Nachteile für den Verfügungskläger drohten. Es sei aber nicht ersichtlich, dass der Beschluss des Bundesvorstandes zur Aufhebung der Mitgliedschaft offensichtlich nichtig sei. Insbesondere sei es strittig, ob die streitgegenständlichen Normen der Satzung eine Umgehung des PartG darstellten. Darauf komme es im Ergebnis aber nicht an, denn jedenfalls sei es vertretbar, anzunehmen, dass die Aufnahme wirksam wegen arglistiger Täuschung angefochten worden sei. Demnach liege kein evidentere Rechtsfehler und damit kein Anordnungsgrund vor, der Antragsteller sei auf das Hauptsacheverfahren zu verweisen. Die hier aufgeworfene Rechtsfrage, ob eine Aufhebung der Mitgliedschaft durch den Vorstand rechtmäßig sein kann, ist jedoch von wesentlicher Bedeutung und bedarf weiterer Erörterung. Sinn und Zweck der Kompetenzzuordnung in § 10 Abs. 4 PartG ist es, ein Höchstmaß an Objektivität im Parteiausschlussverfahren zu sichern. In Anerkennung des einer Partei wesensimmanenten innerparteilichen Machtkampfes dient die Regelung dazu, zu verhindern, dass sich der Parteivorstand missliebiger innerparteilicher Gegner entledigen kann<sup>9</sup>. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass das Fehlverhalten des Mitgliedes in diesem Fall bereits vor der Parteiaufnahme geschehen ist. Es kommt vielmehr darauf an, dass dem Mitglied in diesem Fall die erworbenen Rechte de facto entzogen werden, sodass die Aufhebung der Mitgliedschaft letztlich den Charakter eines Parteiausschlusses aufweist. Folglich hatte der Vorstand hierzu keine Kompetenz. Diese Auffassung ist wohl so klar vorzugswürdig, dass hierin durchaus ein klarer Rechtsfehler gesehen werden könnte. Im Ergebnis kam es aufgrund der zudem seitens des Bundesvorstandes erklärten Anfechtung der Aufnahme wegen arglistiger Täuschung hierauf jedoch nicht an. Im Januar 2021 bestätigte das **KG Berlin**<sup>10</sup> das Urteil der Vorinstanz. Es ging in seiner Argumentation nicht mehr auf die Frage ein, ob der Vorstand die Mitgliedschaft aufheben konnte, sondern beschränkte sich auf die Anfechtung der Mitgliedschaft wegen arglistiger Täuschung. Diese sei vertretbar vom Parteischiedsgericht angenommen worden. Im Rahmen der eingeschränkten Kontrolldichte ergäben sich keine derartig klaren Rechtsfehler, dass dem Antrag stattzugeben sei. Insgesamt sind die Urteile der Berliner Gerichte dennoch ein positives Beispiel für die Ausübung der be-

schränkten Kontrollbefugnis staatlicher Gerichte in Bezug auf Parteischiedsgerichtsentscheidungen.

Ebenfalls mit dem Ausschluss eines Parteimitgliedes zu beschäftigen hatte sich das **BVerfG**<sup>11</sup>. Im Wege der Verfassungsbeschwerde wandte sich die SPD gegen die Aufhebung eines Parteiausschlusses durch das KG-Berlin<sup>12</sup>. Nach Auffassung der Karlsruher Richter habe die Kammer die Grenzen des durch Art. 21 GG eingeschränkten Prüfungsmaßstabs überschritten und die eigenen Erwägungen bezüglich des für die Partei verursachten Schadens an die Stelle der Bewertung des Parteischiedsgerichtes gesetzt. Insofern erweise sich das Urteil des KG als willkürlich i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG, da das Gericht die eigene Prüfungskompetenz überschritten habe. In der Konsequenz hatte die Verfassungsbeschwerde Erfolg.

Im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Bundestagswahl 2017 hatte sich das **BVerfG**<sup>13</sup> mit der Ablehnung eines Richters wegen vorheriger Tätigkeit in der CDU zu beschäftigen. Gegenstand der Wahlprüfungsbeschwerde war im Wesentlichen die fehlende Wählbarkeit der CDU in Bayern und der CSU im Rest der Bundesrepublik, worin nach Ansicht der Beschwerdeführer ein Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 GG zu sehen sei. Der Antrag auf Ablehnung richtete sich gegen den Berichterstatter Peter Müller und wurde damit begründet, dass zwischen diesem und dem Streitgegenstand ein gewisses Näheverhältnis bestehe. Dies resultiere aus seiner früheren und aktuellen Tätigkeit für die CDU. Unter anderem sei dieser als Mitglied der CDU Ministerpräsident des Saarlandes geworden und auch heute noch Ehrenvorsitzender des dortigen Landesverbandes. Ferner sei er auch heute auf Parteiveranstaltungen aktiv, was eine Besorgnis der Befangenheit begründe. Insbesondere zöge ein Erfolg der Wahlprüfungsbeschwerde enormen strategischen Schaden für die CDU nach sich, denn sie müsste in diesem Fall bundesweit mit der CSU konkurrieren. Der Senat lehnte den Antrag jedoch ab. Weder die bloße frühere Tätigkeit eines Richters für eine Partei noch dessen Mitgliedschaft in einer Partei vermögen für sich genommen die Besorgnis einer Befangenheit zu begründen. Darüber hinaus stütze sich der Antrag auf bloße Behauptungen dahingehend, dass der Richter nicht gegen die Interessen seiner „politischen Heimat“ entscheiden werde, ohne hierfür tragfähige tatsächliche Anhaltspunkte zu liefern. So richtig die

<sup>9</sup> Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 10 Rn. 33.

<sup>10</sup> KG Berlin, Urteil vom 22.01.2021 – 7 U 1081/20, in: MIP 2021, 48 ff.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.05.2020 – 2 BvR 121/14, juris.

<sup>12</sup> KG Berlin, Urteil vom 10.09.2013 – 7 U 131/12, juris.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.06.2020 – 2 BvC 51/19, juris = BVerfGE 154, 312 ff.

Entscheidung des BVerfG in diesem Falle auch ist, so wird sie doch dem selbst gesetzten Prüfungsmaßstab nicht ganz gerecht, kommt es nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG – und auch nach den Ausführungen im vorliegenden Beschluss – allein darauf an, ob bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass besteht, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln<sup>14</sup>. Es kann kaum bezweifelt werden, dass zwischen dem Richter Müller und der CDU eine gewisse Verbundenheit besteht und dass dieser auch weiterhin am Wohl der Partei interessiert ist. Läuft ein Streitgegenstand diesen Interessen derart fundamental zuwider, wäre eine erweiterte Auseinandersetzung mit der Fragestellung einer diesbezüglichen Interessenkollision durchaus angezeigt, auch wenn die Ausführungen des Beschwerdeführers hierzu wenig substantiiert bis polemisch sind. Diese Entscheidung wirft aber auch ein Schlaglicht darauf, dass der hohe Anteil ehemaliger politischer Entscheidungsträger unter den Verfassungsrichtern nicht nur einen Zuwachs an diesbezüglicher Kompetenz und Erfahrung, sondern auch nicht zu unterschätzende Probleme mit sich bringt.

Einen weiteren Schwerpunkt der Rechtsprechung zu den Grundlagen des Parteienrechts bildeten – wie schon im Vorjahr – öffentliche Äußerungen von Amtsträgern. So hatte sich zunächst das **VG Bayreuth**<sup>15</sup> mit einem Aufruf des dortigen Bürgermeisters zu beschäftigen. Da die Versammlung des Antragstellers nach Aussage des Bürgermeisters eine „demokratiefeindliche Gesinnung“ zum Inhalt habe, wolle man dieser mit der (Gegen-)Versammlung „Fest der Demokratie“ entgegentreten. Gegen den Aufruf zur Versammlung wandte sich der Antragsteller im Wege der einstweiligen Anordnung mit der Begründung, der Bürgermeister habe mit der streitgegenständlichen Äußerung seine Neutralitätspflicht verletzt. Die Kammer erarbeitete zunächst lehrbuchhaft, dass dem Amt des Bürgermeisters eine politische Äußerungspflicht inhärent sei. Diese finde aber ihre Grenzen dort, wo der Bürgermeister lenkend in den Willensbildungsprozess der Bevölkerung eingreife. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn der Bürgermeister im Falle zweier parteipolitischer Veranstaltungen so eindeutig Stellung beziehe. So untersagte das Gericht folgerichtig weitere Aufrufe des Bürgermeisters zur Teilnahme an der Gegendemonstration.

In einem ähnlich gelagerten Fall hatte sich das **BVerfG**<sup>16</sup> mit der Veröffentlichung eines Interviews

mit dem Bundesinnenminister Horst Seehofer auf der Website des BMI zu befassen. Im Organstreitverfahren rügte die AfD, sie sei durch die Veröffentlichung des Interviews, in welchem Seehofer sie als „staatszersetzend“ bezeichnete, in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt. In seiner rechtlichen Bewertung konturierte der Senat das Neutralitätsgebot zunächst dahingehend, dass eine Verletzung eben dann vorliege, wenn ein Amtsträger unter Ausnutzung der amtlichen Ressourcen zielgerichtet in den politischen Wettbewerb eingreife. Es sei aber zwischen dem Interview an sich und der Veröffentlichung auf Homepage des BMI zu differenzieren. Lediglich die Veröffentlichung auf der Website des BMI, nicht aber das Interview an sich, könne einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot darstellen, denn das Interview habe Seehofer nicht in seiner Funktion als Bundesinnenminister gegeben. Bei der Veröffentlichung auf der Website hingegen habe er bewusst seine amtlichen Ressourcen genutzt. Die Karlsruher Richter ließen bewusst offen, ob die Aussagen des Ministers bereits dadurch gedeckt seien, dass er lediglich die Wahrung der Grundregeln des demokratischen Zusammenlebens einfordere und damit – wenn auch außerhalb seines Ressorts – die Grundwerte der Verfassung verteidigt habe. Dies könne dahinstehen, da der Minister jedenfalls das hierzu sachlich Erforderliche überschreite und direkt negativ Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung der Partei nehme. Die in der Argumentation überzeugende Entscheidung des BVerfG ist eine konsequente Fortsetzung der bisherigen Rechtsprechungslinie des BVerfG<sup>17</sup>. Die Frage, ob die Verteidigung der Grundwerte der Verfassung Aussagen gegen politische Akteure zu rechtfertigen vermögen, lässt das BVerfG aber offen.

Eine Antwort auf diese Frage lieferte jedoch der **StGH Niedersachsen**<sup>18</sup>. Dieser musste sich mit einigen Tweets des Niedersächsischen Ministerpräsidenten Weil unter dem Account „MpStephanWeil“ beschäftigen. Dieser hatte in seinen Tweets zur Teilnahme an einer Gegendemonstration unter dem Motto „Bunt statt Braun“ aufgerufen. Anlass hierfür war eine Demonstration der NPD, welche sich unter dem Motto „Schluss mit steuerfinanzierter Hetze – [...] in die Schranken weisen“ gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere gegen einen namentlich genannten Journalisten richtete. Die Demonstration bezog sich auf ein Interview des Journalisten, welches er mit einem ehemaligen SS-Unterscharführer

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 108, 122 (126); 142, 302 (307, Rn. 18).

<sup>15</sup> VG Bayreuth, Beschluss vom 14.02.2020 – B 9 E 20.141, juris.

<sup>16</sup> BVerfGE 154, 320 ff.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 138, 102 ff. („Schwesig“), und BVerfGE 140, 225 ff., sowie E 148, 11 ff. („Wanka“).

<sup>18</sup> StGH Niedersachsen, Urteil vom 24.11.2020 – 6/19, juris.

rer geführt hatte, der am Massaker von Ascq beteiligt war. In ihren rechtlichen Ausführungen folgten die Richter zunächst der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG. So stellten sie zutreffend fest, dass staatliche Organe nicht dazu berufen seien, den Bürger zur Teilnahme oder Nichtteilnahme an von einer Partei angemeldeten Demonstrationen zu veranlassen. Einen Eingriff in den Gewährleistungsbereich des Rechtes auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb nahmen die Richter folgerichtig an. Bei der Rechtfertigung dieses Eingriffes betreten die Richter jedoch Neuland.<sup>19</sup> Zunächst leiten Sie – dogmatisch überzeugend – aus der Bindung der vollziehenden Gewalt, an deren Spitze die Landesregierung steht (vgl. Art. 28 Abs. 1 NVerf.), an Recht und Gesetz (Art. 2 Abs. 2 NVerf.) eine Pflicht ab, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu wahren und zu verteidigen. Die Landesregierung dürfe etwa zu Gunsten der Wahrung der Integrität der niedersächsischen Verfassungsorgane tätig werden oder die Institutionen der freiheitlichen Demokratie gegen fundamentale Angriffe und Infragestellungen verteidigen. Anhand dieses Maßstabes wird sodann erläutert, weshalb es sich bei der Demonstration der NPD um einen solchen fundamentalen Angriff auf die freie Presse als für die demokratische Ordnung konstituierendes Institut von Verfassungsrang handele. So werde insbesondere aus der Aussage, dem namentlich genannten Journalisten werde „Gerechtigkeit widerfahren“ deutlich, dass es bei der Demonstration darum gehe, einen einzelnen Journalisten mundtot zu machen. Darüber hinaus würden die Aussagen des Ministerpräsidenten auch dem Gebot der Sachlichkeit gerecht. Mit seiner Entscheidung erhöht der StGH Niedersachsen den Druck auf das BVerfG, zu der aufgeworfenen Frage selbst Stellung zu beziehen, hatte das BVerfG ebendiese Frage wenige Monate zuvor noch offengelassen. Dogmatisch vermag die Herleitung eines Äußerungsrechtes zur Verteidigung der demokratischen Grundordnung zu überzeugen, solange es sich auf für die Staatsleitung verantwortliche Amtsträger wie Ministerpräsidenten und Bundeskanzler beschränkt. Dennoch bewegt sich der niedersächsische StGH mit seiner Entscheidung in einem kritischen Feld. Die staatsfreie Meinungsbildung ist konstitutiv für die liberale Demokratie. Dies gebietet eine restriktive Handhabe der durch die Richter neu geschaffenen Kompetenz von Amtsträgern, die in weniger deutlichen Fällen der demokratiefeindlichen Betätigung von Parteien zu Gunsten der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb entschieden werden muss.

<sup>19</sup> So treffend *Harding*, in: NVwZ 2021, 147.

Auch in diesem Jahr mussten sich die Gerichte mit der waffenrechtlichen Zuverlässigkeit von Parteimitgliedern – abermals solchen der NPD – auseinandersetzen. So hatte sich das **BVerwG**<sup>20</sup> erneut mit einem bereits im letzten Jahr besprochenen Verfahren zu befassen<sup>21</sup>. Damals hatten die Richter das Verfahren an das OVG Bautzen zurückverwiesen, da dieses nicht ausreichend geprüft habe, ob atypische Umstände vorlägen, welche die Regelvermutung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a WaffG a.F. zu widerlegen vermögen. Das **OVG Bautzen**<sup>22</sup> nahm das Verfahren 2020 erneut auf und gab dem Kläger Gelegenheit, auszuführen, inwiefern er sich von anderen Mitgliedern der NPD, die eine Tendenz zur Anwendung, Androhung oder Billigung von Gewalt erkennen ließen, distanzieren. Hierzu führte der Kläger aus, er habe hier von lediglich „rudimentär“ Kenntnis gehabt, im Übrigen sei ihm in Zeiten von „Fake-News“ nicht klar gewesen, welche der Nachrichten über entsprechendes Verhalten von NPD-Mitgliedern glaubhaft seien. Diese Ausführungen vermögen nach der überzeugenden Rechtsauffassung des Senats nicht zu tragen. So sei auszuschließen, dass der Kläger keine Kenntnis von entsprechenden Äußerungen anderer Parteimitglieder gehabt habe. Es mangle insbesondere an Ausführungen, die glaubhaft machten, dass er sich von solchen Bestrebungen nachhaltig distanzieren. Hierzu treffe den Kläger auch eine Darlegungspflicht. Das OVG ließ die Revision gegen seine Entscheidung nicht zu. Dagegen legte der Kläger Nichtzulassungsbeschwerde vor dem BVerwG ein und machte sämtliche Revisionszulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO geltend. Eine Zulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO kommt nach Ansicht BVerwG schon deshalb nicht in Betracht, weil es die rechtliche Fragestellung bereits im Revisionsverfahren 2019 beantwortet habe. Auch kämen weder eine Abweichung des Berufungsgerichtes noch Verfahrensfehler in Betracht. So lehnte das BVerwG die Beschwerde ab und beendete somit endgültig die seit 2016 währenden Rechtsstreitigkeiten. Die wesentliche Rechtsfrage, welche Ausstrahlungswirkung das NPD-Verbotsverfahren auf die waffenrechtliche Zuverlässigkeit der Mitglieder hat, hatte das BVerwG ohnehin schon 2019 beantwortet<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> BVerwG, Beschluss vom 23.11.2020 – 6 B 33/20, juris.

<sup>21</sup> *Bruns*, in: MIP 2020, 55 (57).

<sup>22</sup> OVG Bautzen, Urteil vom 23.03.2020 – 6 A 556/17, juris.

<sup>23</sup> Hierzu *Bruns*, in: MIP 2020, 55 (57 f.).

Mit der waffenrechtlichen Zuverlässigkeit von NPD-Mitgliedern hatte sich aber auch das **VG-Gießen**<sup>24</sup> zu beschäftigen. Ein Inhaber einer Waffenbesitzkarte, welcher für die NPD für den Kreistag kandidierte, hatte die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen den Widerruf seiner Waffenbesitzkarte beantragt. Die Richter aus Gießen folgten in ihrer Argumentation der Rechtsprechung des BVerwG<sup>25</sup>. So stellte die Kammer zunächst fest, dass die Unzuverlässigkeitstatbestände der § 5 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 WaffG nebeneinander stünden, eine Spezialität bestehe nicht. In Anwendung der im Urteil des BVerfG zum NPD-Verbotsverfahren entwickelten Grundsätze<sup>26</sup> subsumierte das Gericht die NPD folgerichtig unter den Begriff der Vereinigung, deren Bestrebungen sich im Sinne des § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a WaffG gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten. Der Antragsteller habe durch seine Kandidatur für die NPD nach außen kundgetan, dass er die Ziele der NPD – auch ohne deren Mitglied zu sein – unterstütze. Darüber hinaus habe der Antragsteller nicht ausreichend dargelegt, dass er sich von den verfassungswidrigen Zielen der Partei distanziert, sodass eine Widerlegung der Regelvermutung nicht in Betracht komme. Demzufolge wurde der Antrag abgelehnt.

Die Corona-Pandemie stellte die Rechtsprechung im Versammlungsrecht vor besondere Herausforderungen. In Stuttgart hatte die AfD zu einer Versammlung aufgerufen, welche jedoch wegen der erhöhten Infektionsgefahr aufgrund der Corona-Pandemie untersagt wurde. Hiergegen zog die AfD im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO vor das **VG Stuttgart**<sup>27</sup>. Die Kammer führte zunächst aus, dass zwar Infektionsgefahren auf der Versammlung selbst durch Auflagen minimiert werden könnten. Es sei aber zu befürchten, dass von Zusammenstößen zwischen Polizei und Gegendemonstranten eine hohe Infektionsgefahr ausgehe. Dies sei mit Blick auf das Infektionsgeschehen besonders schwerwiegend, da diese Kontakte unmöglich nachzuverfolgen seien. Dies rechtfertige, die Versammlungsveranstalter – wenn auch als Nichtstörer – in Anspruch zu nehmen. Die Abwägung zwischen der Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 GG und dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG gehe zu Lasten der Versammlungsfreiheit aus. Art. 21 GG gewähre der AfD für die Frage der Abhaltung einer

Versammlung keine weitergehenden Rechte. Dagegen zog die AfD vor den **VGH Mannheim**<sup>28</sup>, welcher das Urteil aufhob. Dies stütze er im Wesentlichen auf eine fehlerhafte Güterabwägung. So gab der Senat zunächst Auflagen für die Versammlung der AfD vor, unter denen das Infektionsrisiko auf der Versammlung selbst und die Gefahr von Zusammenstößen minimiert werden sollte. Würde man die AfD als Nichtstörer in Anspruch nehmen, so führte der Senat aus, könnten zu Rechtsverstößen bereite Personen auf möglicherweise lange Zeit durch Anündigung von rechtswidrigem Verhalten per se rechtmäßige Versammlungen vollständig unmöglich machen. Ein solches Ergebnis wäre nach Ansicht der Mannheimer Richter rechtsstaatlich auf Dauer kaum tragbar. Zur Abwägung wurde entgegen der Rechtsauffassung des VG Stuttgart auch Art. 21 GG herangezogen, denn eine Partei könne darauf ein Recht stützen, durch Kundgebungen am politischen Wettbewerb teilzunehmen. Der Senat betont aber auch, dass das Urteil eine Einzelfallentscheidung sei und bei weiterer Verschlechterung der Pandemielage die Güterabwägung anders ausgehen könne. Die Abwägung zwischen Versammlungsfreiheit und den Gefahren durch die Corona-Pandemie werden die Gerichte wohl auch im Jahr 2021 vor Herausforderungen stellen. Ein Versammlungsverbot darf dabei nur letztes Mittel sein, wobei dies in einigen Fällen wohl von Nöten sein wird.

Im Februar 2020 bewarb sich ein Funktionär der Partei „Der III. Weg“ um die Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst. Das OLG lehnte seinen Antrag unter Verweis auf seine Vorstrafen sowie die Tätigkeit in Vereinigungen, welche verfassungswidrige Bestrebungen verfolgten, ab. Sodann zog der Antragsteller vor das **VG Würzburg**<sup>29</sup>, um im Wege der einstweiligen Anordnung seine Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst zu erwirken. Zur Begründung führte er an, dass an sein Engagement für eine nicht verbotene Partei keinerlei negative Konsequenzen geknüpft werden könnten. Darüber hinaus erfordere der Begriff des „darauf Ausgehens“ – der Rechtsprechung der BVerfG im NPD-Verbotsverfahren folgend – auch in diesem Fall Potentialität bezüglich der verfassungswidrigen Bestrebungen. Das VG führte dazu zutreffend aus, dass Art. 21 GG nicht per se verbiete, das Engagement in einer Partei für die Bewertung der Eignung heranzuziehen. Das Gericht geht jedoch nicht tiefgehend auf die Pro-

<sup>24</sup> VG Gießen, Beschluss vom 23.12.2019 – 9 L 2757/19.GI, juris.

<sup>25</sup> BVerwG, Urteil vom 19.06.2019 – 6 C 9.18, juris.

<sup>26</sup> BVerfGE 144, 20 ff.

<sup>27</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 22.05.2020 – 5 K 2478/20, juris.

<sup>28</sup> VGH Mannheim, Beschluss vom 23.05.2020 – 1 S 1586/20, juris.

<sup>29</sup> VG Würzburg, Beschluss vom 30.03.2020 – W 1 E 20.460, juris.

blematik einer Aushöhlung des Art. 21 GG durch die Anknüpfung negativer Folgen an die Parteimitgliedschaft ein. In Anbetracht der Tatsache, dass das Gericht bekräftigt, dass schon die herausgehobene Tätigkeit in der Partei „Der III. Weg“ für sich allein für die Feststellung der Ungeeignetheit ausreichend gewesen wäre, wäre dies jedoch zwingend erforderlich gewesen. Den Ausführungen zur Potentialität tritt die Kammer mit dem sehr überzeugenden Argument entgegen, bei dieser Auslegung handele es sich um ein Spezifikum des Parteiverbotsverfahrens als Organisationsverbot, welches nicht übertragbar sei. Im Ergebnis ist die Versagung der Aufnahme, wie das VG ebenfalls annimmt, korrekt. Gegen den Beschluss der Kammer wandte sich der Antragsteller an den **VGH Bayern**<sup>30</sup>, welcher die Rechtsauffassung des VG bestätigte, jedoch ebenfalls tiefergehende Ausführungen zur oben genannten Problematik vermissen lässt.

Die Berliner Justiz hatte sich mit der Nennung der „Jungen Alternative“ als Verdachtsfall im Verfassungsschutzbericht des Bundes zu beschäftigen. Nach einer erfolglosen Klage vor dem **VG Berlin**<sup>31</sup> zog die Partei vor das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>32</sup>. Zur Begründung ihrer Beschwerde führte die AfD an, die Vorinstanz habe schlicht verkannt, dass Art. 21 GG einschlägig wäre. Darüber hinaus schließe das Parteienprivileg aus, dass eine nicht verbotene Partei als verfassungswidrig bezeichnet werde. Diese Argumentation ist jedoch nach überzeugender Ansicht des OVG Berlin-Brandenburg nicht tragfähig. So habe die Kammer nicht verkannt, dass Art. 21 GG einschlägig sei. Vielmehr habe die Kammer umfassend erörtert, weshalb die Jugendorganisation verfassungswidrige Ziele verfolge. Trotz der herausragenden Rolle des Art. 21 GG müsse der Staat nicht tatenlos hinnehmen, wenn eine Partei die Willensbildung des Volkes mit verfassungsfeindlicher Zielrichtung betreibe. Vielmehr könne der Staat dem Prinzip der wehrhaften Demokratie folgen und insbesondere mit den Mitteln des Verfassungsschutzes gegen derartige Bestrebungen vorgehen. Gegen die hieraus resultierenden faktischen Nachteile sei die Partei auch nicht per se durch Art. 21 GG geschützt. Dies widerspreche dem Normzweck des § 16 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG, die verfassungsmäßige Ordnung vor Gefahren zu schützen. Damit folgt das OVG Berlin-Brandenburg im Wesentlichen der bisherigen Recht-

sprechungslinie<sup>33</sup>. Darüber hinaus wehrte sich ein Mitglied des „Flügels“, einer mittlerweile mehr oder weniger freiwillig zumindest „offiziell“ aufgelösten Gruppierung innerhalb der AfD, gegen eine Aussage des BfV-Präsidenten in einem Zeitungsinterview. Dieser hatte gesagt, der „Flügel“ werde „immer rechtsextremistischer“. Hiergegen klagte das Mitglied im Wege des Eilrechtsschutzes zunächst vor dem **VG Berlin**<sup>34</sup> und nachgehend vor dem **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>35</sup> auf Unterlassung. Das Gericht führte hierzu aus, dem Antragsteller fehle es schon an der Antragsbefugnis, denn die Streitgegenständliche Äußerung beziehe sich nicht auf ihn. Ferner sei die Aussage des BfV-Präsidenten von § 16 Abs. 1 BVerfSchG gedeckt. Dieser berechtige das BfV, die Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten zu informieren. Somit blieb die Klage erfolglos.

Mitte des Jahres beschäftigte das **BVerwG**<sup>36</sup> das Verhältnis zwischen Informationsfreiheitsgesetz und Parteiengesetz. Ein Verein hatte den Bundestag auf Herausgabe von Informationen im Zusammenhang mit Rechenschaftsberichten der Parteien und Parteispenden verklagt. Sowohl das VG Berlin<sup>37</sup> als auch das OVG Berlin-Brandenburg<sup>38</sup> gaben dem Kläger recht. Das Parteiengesetz entfalte keine Sperrwirkung für eine Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes. Das BVerwG bewertete die Rechtslage jedoch anders. Eine Sperrwirkung hinge nicht davon ab, ob die anderweitige Regelung – hier das Parteiengesetz – dem Einzelnen ebenfalls einen individuellen, gerichtlich durchsetzbaren Informationszugangsanspruch verleihe – was im Falle des Parteiengesetzes nicht der Fall ist. Es komme lediglich darauf an, dass der materielle Regelungsbereich identisch sei. Dies sei hier der Fall. Die §§ 23 ff. PartG regelten die Information der allgemeinen Öffentlichkeit über das Finanzgebaren und das Vermögen der politischen Parteien abschließend. Somit sei ein Anspruch nach dem IFG ausgeschlossen.

<sup>30</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 30.04.2020 – 3 CE 20.729, juris.

<sup>31</sup> VG Berlin, Beschluss vom 28.05.2020 – 1 L 95/20, nicht veröffentlicht.

<sup>32</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.06.2020 – OVG 1 S 55/20, juris.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu VG Köln, Beschluss vom 24.10.2019 – 13 L 2217/19, juris; VG München, Beschluss vom 27.07.2017 – M 22 E 17.1861, juris.

<sup>34</sup> VG Berlin, Beschluss vom 25.05.2020 – 1 L 97/20, nicht veröffentlicht.

<sup>35</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.06.2020 – OVG 1 S 56/20, juris.

<sup>36</sup> BVerwG, Urteil vom 17.06.2020 – 10 C 17/19, juris.

<sup>37</sup> VG Berlin, Urteil vom 26.01.2017 – 2 K 69.16, juris.

<sup>38</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.04.2018 – OVG 12 B 6.17, juris.

Ein Social-Media-Post einer Partei beschäftigte das **LG Frankenthal**<sup>39</sup>. Der Betreiber der Plattform hatte das Posting als „Hassrede“ qualifiziert und den Account der Partei daraufhin gesperrt. Das LG bestätigte die konkludente Kündigung. Dabei berücksichtigte das Gericht durchaus, dass durch die Sperrung grundrechtlich geschützte Positionen betroffen seien. Diese seien jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Der Beitrag der Kläger gäbe selbst bei großzügiger Auslegung zumindest Anlass zur Prüfung des § 130 StGB, sodass die Beklagte jedenfalls im Rahmen ihres virtuellen Hausrechtes zur Löschung berechtigt gewesen sei. Folgerichtig lehnte das Gericht die Klage ab.

Mit einer Amtsenthebung aus einem Parteiamt hatte sich das **LG Oldenburg**<sup>40</sup> zu beschäftigen. Dieses verwies den Kläger jedoch zu Recht auf den partei-internen Rechtsweg. Die vorherige Erschöpfung des innerparteilichen Rechtsweges könne nur ausnahmsweise unzumutbar sein, wenn sich das Verfahren aus nicht nachvollziehbaren Gründen erheblich verzögere oder effektiver Rechtsschutz nicht mehr zu erwarten sei. Dies sei jedenfalls noch nicht der Fall. Folglich wurde die Klage abgelehnt.

Nachdem die AfD bereits im letzten Jahr im einstweiligen Rechtsschutzverfahren<sup>41</sup> gegen die Untersagung eines von ihr betriebenen Lehrermeldeportals unterlegen war, fand in diesem Jahr die Hauptverhandlung vor dem **VG Schwerin**<sup>42</sup> statt. Die Kammer hielt jedoch an ihrer Rechtsauffassung fest. Sie führte erneut aus, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei, dass auch personenbezogene Daten der Personen gesammelt würden, deren Verstoß gegen das Neutralitätsgebot über das Informationsportal gemeldet werden solle. Hierbei handele es sich insbesondere um Daten bezüglich der politischen oder weltanschaulichen Meinung i.S.d. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO. Etwas zu oberflächlich führte das VG aus, dass sich Lehrer öffentlicher Schulen auch in Ausübung ihrer Funktion als Lehrkraft auf Art. 9 Abs. 1 DS-GVO berufen könnten. Die DS-GVO diene der Gewährleistung der Grundrechte und Grundfreiheiten – und in besonderem Maße dem Recht auf Datenschutz – bei der Datenverarbeitung und umfasse ihrem Schutzbereich nach jede natürliche Person

und damit auch Lehrer öffentlicher Schulen<sup>43</sup>. Hier wären tiefergehende Ausführungen zur Grundrechtsfähigkeit der Lehrer bei Ausübung der amtlichen Tätigkeit wünschenswert gewesen, auch wenn es für die Entscheidung nicht ergebnisrelevant ist. Das Gericht stellte zutreffend darauf ab, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur Daten von Lehrern öffentlicher Schulen, sondern auch von Schülern und von Lehrern privater Schulen verarbeitet würden. Auch aus Art. 21 GG ergebe sich kein besonderes öffentliches Interesse, welches die Datenverarbeitung zu rechtfertigen vermöge. Somit wies das VG die Klage ab.

<sup>39</sup> LG Frankenthal, Urteil vom 08.09.2020 – 6 O 238/19, juris.

<sup>40</sup> LG Oldenburg, Beschluss vom 17.08.2020 – 16 O 2105/20, juris.

<sup>41</sup> VG Schwerin, Beschluss vom 02.12.2019 – 1 B 1568/19 SN, juris; Besprechung *Bruns*, in: MIP 2020, 55 (58).

<sup>42</sup> VG Schwerin, Urteil vom 26.11.2020 – 1 A 1598/19 SN, juris.

<sup>43</sup> VG Schwerin, Urteil vom 26.11.2020 – 1 A 1598/19 SN, juris Rn. 36.

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

### Chancengleichheit

Alexandra Bäcker<sup>1</sup>

Die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Kontaktverbote in unterschiedlichsten Ausgestaltungen in diversen Coronaschutzverordnungen haben auch die politischen Parteien im zurückliegenden Berichtsjahr 2020 vor große Herausforderungen gestellt<sup>2</sup>. Parteiarbeit ist zu einem großen Teil auf Kommunikation unter Anwesenden ausgerichtet. Diesem Leitbild folgte bislang nicht nur die politische Praxis, sondern auch das Parteiengesetz und das Wahlrecht setzen diese Form der Parteiarbeit als typisch voraus. Dies gerät notwendig in Konflikt mit dem in Zeiten einer Pandemie geltenden Abstandsgebot: Denn demokratische Teilhabe in den und vermittelt der politischen Parteien darf – generell, aber gerade auch in Krisenzeiten – nicht schlechthin suspendiert werden.

Wenn es um die Teilnahme an staatlichen Wahlen geht, liegt die Notwendigkeit, auch in Pandemie-Zeiten grundsätzlich Parteiversammlungen zu ermöglichen, auf der Hand. Demokratie ist stets nur „Herrschaft auf Zeit“. Läuft der Zeitraum ab, für den bei der letzten Wahl der Legitimationszusammenhang zwischen Volk und gewählten Volksvertretern vermittelt wurde, ist die notwendige Legitimation der Volksvertretung zu erneuern. Mag der Zeitpunkt – etwa pandemiebedingt – auch noch so unpassend sein: die Parteien haben dann ihre Funktion als Wahlvorbereitungsorganisationen zu erfüllen. Zentral ist in diesem Zusammenhang ihre Aufgabe, aus ihren Reihen Wahlbewerber zu nominieren. Das hatte im Berichtsjahr nach allen geltenden Wahlgesetzen allerdings auf Kandidatenaufstellungsversammlungen zu erfolgen, die zwingend als Präsenzveranstaltungen durchzuführen sind. Rechtlich ermöglicht wurde dies durch Ausnahmeregelungen in diversen Coronaschutzverordnungen, die Kandidatenaufstellungsversammlungen ausdrücklich vom Verbot

ausgenommen haben. Praktisch stellte es sich mitunter als schwierig dar, Zugang zu hinreichend großen Veranstaltungsräumen zu erhalten, in denen eine Aufstellungsversammlung unter Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln durchgeführt werden konnte. Die AfD Baden-Württemberg versuchte über Monate, einen geeigneten Veranstaltungsort für einen kombinierten Programm- und Aufstellungsparteitag zu finden. Zwar konnte sie sich vor dem **VG Stuttgart**<sup>3</sup> gegen die Stadt Heilbronn mit dem Anspruch durchsetzen, die geplante Kandidatenaufstellung mit 1200 Delegierten auf der Heilbronner Theresienwiese in einem Zelt abhalten zu dürfen, ließ diese Möglichkeit dann aber ungenutzt verstreichen, weil für den Parteitag stattdessen die EWS-Arena in Göppingen bevorzugt wurde. Der private Hallenbetreiber kündigte der AfD allerdings den Mietvertrag wieder, weil er dazu von der Stadt Göppingen wegen der Verschärfung des Infektionsgeschehens unter Androhung eines Zwangsgelds per Email aufgefordert worden war<sup>4</sup>, so dass die AfD auch diesen Parteitag letztlich absagte. Weil die in Pandemie-Zeiten unerlässlichen Hygiene-Auflagen nicht eingehalten werden konnten, scheiterten auch diverse weitere Versuche, den Landesparteitag in Präsenz abzuhalten<sup>5</sup>.

Durchsetzen konnte sich die AfD auch vor dem **VG Kassel**<sup>6</sup>, das dem Kreisverband der AfD Werra-Meißner die Kandidatenaufstellung für die hessischen Kommunalwahlen in der mit 323 Quadratmetern größten öffentlichen Einrichtung in der dem Werra-Meißner-Kreis angehörenden Gemeinde Meinhard ermöglichte. Da die einschlägigen kommunalrechtlichen Bestimmungen einen Anspruch auf Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen einer Gemeinde nur Ortsansässigen vorbehalten, schied danach zwar ein originärer Überlassungsanspruch des AfD-Kreisverbandes aus: Der AfD-Kreisverband hat seinen Sitz zwar im Kreisgebiet, aber nicht in der Gemeinde Meinhard. Eröffnet aber eine Gemeinde generell den Zugang zu ihren Einrichtungen auch für Ortsfremde, ist sie nach Maßgabe ihrer Überlassungspraxis an den Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden, der für politische Parteien in Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. § 5 Abs. 1 PartG Ausdruck gefunden hat. Ein daraus re-

<sup>1</sup> Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> S. grundlegend dazu *Sophie Schönberger*, Zwischen Parteitag und Fernsehshow – Parteienrecht in Zeiten der Corona-Pandemie, in diesem Heft, S. 16 ff., und *Fabian Michl*, Anything goes! – Zur Aufstellung von Wahlbewerbern in der Covid-19-Pandemie, in diesem Heft, S. 23 ff.

<sup>3</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 18.11.2020 – 7 K 5102/20, juris.

<sup>4</sup> <https://www.pressreader.com/germany/geislinger-zeitung/20201201/281487868913416>, abgerufen am 19.02.2021.

<sup>5</sup> S. etwa die Zusammenstellung unter <https://www.bw24.de/stuttgart/coronavirus-baden-wuerttemberg-afd-parteitag-messe-stuttgart-februar-alice-weidel-baden-wuerttemberg-absage-90168269.html>, abgerufen am 19.02.2021.

<sup>6</sup> VG Kassel, Beschluss vom 25.11.2020 – 3 L 2106/20.KS, juris.

sultierender derivativer Zugangsanspruch<sup>7</sup> bestand auch zugunsten des AfD-Kreisverbandes, da das Bürgerhaus nach der Gebührenordnung sowohl Ortsansässigen wie auch Auswärtigen zur Nutzung überlassen wird und auch in der Vergangenheit bereits politischen Parteien zur Verfügung gestellt worden war. Mit anderen Worten: Die Widmung der öffentlichen Einrichtung stand einer Überlassung an den AfD-Kreisverband jedenfalls nicht entgegen. Zwar bestand nach der Verordnung zur Beschränkung von sozialen Kontakten und des Betriebes von Einrichtungen und von Angeboten aufgrund der Corona-Pandemie (CoKoBeV) grundsätzlich ein Nutzungsverbot für das Bürgerhaus zu Versammlungszwecken, von dem aber auch Ausnahmen vorgesehen waren. Zusammenkünfte von Personen, die aus geschäftlichen, beruflichen, dienstlichen, schulischen oder betreuungsrelevanten Gründen unmittelbar zusammenarbeiten müssen, sowie Sitzungen und Gerichtsverhandlungen waren von dem Verbot ausgenommen. Ein Ergänzungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 3. November 2020 stellte klar, dass Parteiveranstaltungen, die zur Durchführung und Vorbereitung von allgemeinen Wahlen erforderlich sind (wie die Kandidatenaufstellung nach § 12 KWahlG Hessen) unter die Ausnahmeregelung der CoKoBeV fallen. Der Überlassung stand folglich auch insofern kein rechtlicher Hinderungsgrund entgegen. Seiner konkreten Beschaffenheit nach war das Bürgerhaus auch geeignet, die Kandidatenaufstellungsversammlung unter Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln durchzuführen. Bewegte sich die begehrte Benutzung der öffentlichen Einrichtung damit insgesamt im Rahmen des geltenden Rechts, konnte dem Anspruch auf Benutzung allein noch die Kapazitätserschöpfung als Grund für die Verweigerung des Zugangs entgegengehalten werden. Unabhängig davon, nach welchen Kriterien unter den Bewerbern auszuwählen ist, wenn die Kapazität einer öffentlichen Einrichtung nicht ausreicht, um der Nachfrage uneingeschränkt gerecht zu werden<sup>8</sup>, ist eine Auswahlentscheidung aber jedenfalls nur und erst dann zu treffen, wenn

eine Kapazitätsüberschreitung auch konkret gegeben ist. Daran fehlt es, wenn weder bereits bestehende Reservierungen noch anderweitige Nutzungsanfragen der Verfügbarkeit der öffentlichen Einrichtung entgegenstehen. Allein der „fromme“ Wunsch des Bürgermeisters, das Bürgerhaus im Falle einer – zudem pandemiebedingt sehr unwahrscheinlichen – möglichen Öffnung auch für andere Veranstaltungen prioritär den ortsansässigen Sportvereinen wieder zur Nutzung überlassen zu wollen, taugt allerdings nicht als rechtlicher Maßstab für die Entscheidung über den Zugangsanspruch. Mangels tatsächlich bestehender Kapazitätsauslastung war dem AfD-Kreisverband der Zugang zum Bürgerhaus daher zu gewähren.

Demgegenüber scheiterte der AfD-Kreisverband Coesfeld vor dem **VG Münster**<sup>9</sup> mit dem Versuch, einen Anspruch gegen die Gemeinde Nottuln auf Überlassung einer gemeindeeigenen öffentlichen Einrichtung zur Kandidatenaufstellung für die nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen durchzusetzen. Zwar erlaubte auch die nordrhein-westfälische Coronaschutzverordnung, Aufstellungsversammlungen als gesetzlich gefordertem Bestandteil eines demokratischen Wahlverfahrens durchzuführen. Erlaubt heißt aber nur, dass es nach den geltenden Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie nicht verboten ist. Ob zugleich ein Rechtsanspruch auf Zugang zu geeigneten Räumlichkeiten besteht, ist nach den dafür jeweils geltenden weiteren Regelungen zu beurteilen. Ein originärer Zugangsanspruch zu dem von der Gemeinde Nottuln als öffentliche Einrichtung betriebenen Bürgerhaus scheiterte jedoch an der auch in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung zur Voraussetzung gemachten Ortsansässigkeit. Der antragstellende AfD-Kreisverband hatte seinen Sitz in Coesfeld und nicht in der Gemeinde Nottuln. Ein derivativer Zugangsanspruch nach Maßgabe der Überlassungspraxis unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes scheiterte daran, dass die Gemeinde Nottuln am 27. März 2020 ihre Richtlinien für die Nutzung von Liegenschaften und Räumen in rechtlich zulässiger Weise – vor Antragstellung durch den AfD-Kreisverband – dahingehend geändert hatte, dass politischen Parteien in den letzten sechs Monaten vor einer Wahl keine gemeindeeigenen Räumlichkeiten für Veranstaltungen gleich welcher Art zur Verfügung gestellt werden. Es mag – bei Lichte betrachtet – für eine solche Änderung der Verwaltungspraxis nicht der ideale Zeitpunkt gewesen sein: Das Pandemie-Geschehen hatte bereits deutlich an Fahrt aufgenommen und eine unter diesen erschwerten Bedingungen durchzuführende

<sup>7</sup> Anders *Friedrich Schoch*, Rechtsprechungsentwicklung – Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: NVwZ 2016, 257 (262), plädiert demgegenüber dafür, die „Einwohnerklausel“ der Gemeindeordnungen der Länder für die durch § 9 PartG verpflichtend vorgeschriebenen Parteitage und die nach Art. 21 Abs. 1 GG geschützten Wahlkampfveranstaltungen durch Bundesrecht partiell als derogiert zu behandeln und nimmt insoweit einen originären Zugangsanspruch an; offen gelassen bei *Andreas Heusch*, Demokratischer Wettbewerb auf kommunaler Ebene, in: NVwZ 2017, 1325 (1330 f., Fn. 52).

<sup>8</sup> Ausführlich dazu jüngst *Thomas Spitzlei*, Die Auswahlkriterien beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen im Fall der Kapazitätserschöpfung, in: JA 2020, 372 ff.

<sup>9</sup> VG Münster, Beschluss vom 23.07.2020 – 1 L 598/20, juris.

Kommunalwahl stand vor der Tür. Aber formal steht es „einem Träger öffentlicher Gewalt [...] grundsätzlich frei, seine Vergabep Praxis aus wichtigem Grund für die Zukunft zu ändern, solange vor der Änderung der Vergabep Praxis gestellte Anträge noch auf der Grundlage der bisherigen Praxis bearbeitet werden. [...] Ein wichtiger Grund für die Änderung ist in dem Bestreben [...] zu sehen, durch die Regelung jeglichen Eindruck einer parteipolitischen Stellungnahme oder Bevorzugung einer Partei oder Wählergruppe [...] fortan zu vermeiden.“<sup>10</sup> Zwar hätte die Gemeinde Nottuln eine zeitlich befristete Ausnahme von ihrer Richtlinie beschließen oder deren Geltung bis zum Kommunalwahltermin aussetzen können, um den schwierigen Bedingungen, unter denen in Zeiten einer Pandemie eine Kommunalwahl zu organisieren ist, Rechnung zu tragen. Rechtlich verpflichtet war sie dazu jedoch nicht. Dass dies zwar wünschenswert gewesen wäre, aber nicht zwingend, hat auch das nordrhein-westfälische Innenministerium mit Hinweisen zum weiteren Wahlverfahren vom 20. Mai 2020 – zeitlich nach der Änderung der Richtlinie durch die Gemeinde Nottuln – deutlich gemacht, indem es die Gemeinden dazu aufforderte, die Parteien bei der Erfüllung der notwendigen infektionsschutzrechtlichen Voraussetzungen insbesondere durch das Angebot geeigneter Räumlichkeiten zu unterstützen, zugleich aber auch darauf hinwies, dass Wahlvorschlagsträger insofern nicht ausschließlich auf die Kommune angewiesen seien, sondern nach der Coronaschutzverordnung nunmehr auch wieder alternative Tagungsräume wie Gaststätten suchen könnten<sup>11</sup>.

Um den mit dem Pandemie-Geschehen verbundenen Schwierigkeiten bei der Kandidatenaufstellung in Präsenzveranstaltungen entgegen zu können, hat der Bundestag am 9. Oktober 2020 mit Blick auf die in diesem Jahr am 26. September stattfindende Bundestagswahl vorsorglich das Bundeswahlgesetz geändert. Unter der Voraussetzung, dass der Bundestag „im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt“ feststellt, dass Kandidatenaufstellungsversammlungen ganz oder teilweise unmöglich sind, wird das Bundesinnenministerium ermächtigt, eine Verordnung zu erlassen, die die Berufung von Wahlkandidaten ohne Präsenzversammlungen erlaubt (§ 52 Abs. 4 BWahlG). Sofern der Bundestag der Verordnung zustimmt, können dann Kandidatenaufstellungsversammlungen auch digital durchgeführt werden, wobei aber die „Schlussabstimmung

über einen Wahlvorschlag“ von der elektronischen Kommunikation ausgeschlossen ist und stattdessen im Wege der Briefwahl oder Urnenwahl stattfinden muss<sup>12</sup>.

Am 14. Januar 2021 stellte der Bundestag formal fest, dass die Durchführung von Wahlveranstaltungen derzeit zumindest teilweise unmöglich ist<sup>13</sup>. Daraufhin ist am 3. Februar 2021 nach Zustimmung des Bundestages die Verordnung des Bundesinnenministeriums über die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie vom 28. Januar 2021 in Kraft getreten<sup>14</sup>. Diese COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung ermöglicht aufgrund der derzeitigen pandemiebedingten Beschränkungen, von der Pflicht zur Durchführung von Präsenzversammlungen zur Wahl der Bewerber und der Vertreter für Vertreterversammlungen abzuweichen. Zugelassen sind die Durchführung einer Versammlung ausschließlich im Wege elektronischer Kommunikation, die Teilnahme einzelner oder eines Teils der Parteimitglieder an einer Versammlung im Wege elektronischer Kommunikation, die Durchführung einer Versammlung durch mehrere miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundene gleichzeitige Teilversammlungen an verschiedenen Orten sowie die Wahlbewerberaufstellung im schriftlichen Verfahren. Dies gilt allerdings nur für die Vorauswahl unter den Bewerbern, die Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag kann nur im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl oder einer Kombination aus Brief- und Urnenwahl durch-

<sup>10</sup> VG Münster, Beschluss vom 23.07.2020 – 1 L 598/20, juris Rn. 22, 24.

<sup>11</sup> [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/200520\\_2coronaerlass.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/200520_2coronaerlass.pdf), abgerufen am 11.02.2021.

<sup>12</sup> Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie vom 28.10.2020, BGBl. I 2020 Nr. 49, S. 2264 f.; kritisch zur Verordnungsermächtigung *Anna von Notz*, It's Democracy, Stupid!: Von einem Gesetzgeber, der dem Bundesinnenministerium in Demokratiefragen mehr zutraut als den politischen Parteien, VerfBlog, 2020/10/19, <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/>, DOI: 10.17176/20201019-233516-0; *Fabian Michl*, Bundestag macht Unmögliches möglich: Aufstellung von Kandidaten für die Bundestagswahl 2021, VerfBlog, 2021/1/14, <https://verfassungsblog.de/bundestag-macht-unmogliches-moeglich/>, DOI: 10.17176/20210115-061729-0; zur entsprechenden Verordnungsermächtigung im nordrhein-westfälischen Gesetzentwurf, *Sophie Schönberger*, Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes, LT NRW, Stellungnahme 17/3423, S. 2 ff., <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3423.pdf>, abgerufen am 16.02.2021.

<sup>13</sup> BT-Drs 19/25816 (Antrag), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/258/1925816.pdf>.

<sup>14</sup> COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, BGBl. I 2021 Nr. 4, S. 115 f.

geführt werden, dies allerdings selbst dann, wenn dies nach der Satzung der Partei nicht vorgesehen ist.

Den Erläuterungen des Bundeswahlleiters zufolge dient die Regelung zur Schlussabstimmung „der Einhaltung der Wahlgrundsätze im Verfahren der Wahlbewerberaufstellung. Der Wahlgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Artikel 38 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 und 2 Grundgesetz gebietet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen. Elektronische Abstimmungsverfahren sind darum im Verfahren der Wahlbewerberaufstellung nicht für die Schlussabstimmung über die Wahlbewerber und die Vertreter zugelassen. Bei der Wahlbewerberaufstellung können elektronische Verfahren nur zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerbungen benutzt werden. Sie sind also nur im Vorfeld und als Vorverfahren zur eigentlichen, schriftlich mit Stimmzetteln geheim durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten zulässig“<sup>15</sup>. Als Schlussabstimmung soll dabei nur die endgültige Abstimmung über einen Wahlvorschlag zu verstehen sein und damit „die verbindliche Abstimmung über denjenigen Kandidaten, den die Mehrheit im elektronischen Abstimmungsverfahren als Wahlkreisbewerber gewählt hat, oder über die im elektronischen Abstimmungsverfahren durch die Mehrheit aufgestellte Landesliste mit sämtlichen Bewerbern und deren Reihenfolge“<sup>16</sup>.

Eine so verstandene Schlussabstimmung birgt jedoch ein Problem: Darf die Schlussabstimmung „en bloc“ über die Landesliste im Ganzen („mit sämtlichen Bewerbern und deren Reihenfolge“) erfolgen<sup>17</sup>, stößt ein solches Verfahren durchaus auf Bedenken: Sofern die Abstimmungsberechtigten gezwungen sind, entweder auch Kandidaten „mit“ zu wählen, denen sie bei einer Einzelwahl ihre Stimme nicht ge-

geben hätten, oder stattdessen auf eine Stimmabgabe zu verzichten und damit auch den von ihnen gewünschten Kandidaten ihre Zustimmung zu entziehen, gerät dies in Konflikt mit den Wahlrechtsgrundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl<sup>18</sup>.

Auch der Bundeswahlleiter geht in seinen aktuellen Hinweisen vom 3. Februar 2021 zur Durchführung von Aufstellungsversammlungen für Bundestagswahlen von der Unzulässigkeit der strikten Blockwahl aus<sup>19</sup>, und zwar ohne die nach der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung offenbar vorgesehene Ausnahme zu erwähnen. Zwar wurden die Hinweise augenscheinlich in erster Linie für die nach wie vor möglichen Präsenzversammlungen erstellt. Für die daneben möglichen weiteren Verfahren der Kandidatenaufstellung wird explizit auf die Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung verwiesen. Dort allerdings findet sich zu dieser Frage nichts.

Zugegebenermaßen hätte es dazu auch nicht viel zu sagen gegeben, außer, dass – sofern eine Partei dieses Verfahren der Kandidatenaufstellung zur Anwendung bringt – der in der strikten Blockwahl liegende Verstoß gegen die Freiheit und Gleichheit der Wahl durch Verkürzung der aktiven Statusrechte der Parteimitglieder<sup>20</sup> per Verordnung (!) für hinnehmbar erklärt wurde. In der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung heißt es dazu auch lediglich, dass es organisatorisch und zeitlich nur schwer durchführbar sei, den in der elektronischen Abstimmung unterlegenen Bewerbern die Möglichkeit der Teilnahme an der Schlussabstimmung zu ermöglichen. „Die Aufstellung der Landesliste einer Partei gemäß § 27 BWahlG mit streitigen Abstimmungen für einzelne Listenplätze und der Möglichkeit der Bewerbung für mehrere Listenplätze ist als Briefwahl oder einer Kombination aus Brief- und Urnenwahl aus praktischen Gründen unmöglich.“<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Bundeswahlleiter, Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung vom 08.02.2021, S. 25, [https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3798f833-2590-4843-9a7d-6e17de63c0f2/btw21\\_hinweise-covid-19-wahlbewerb-erufstellungs-vo.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3798f833-2590-4843-9a7d-6e17de63c0f2/btw21_hinweise-covid-19-wahlbewerb-erufstellungs-vo.pdf), abgerufen am 12.02.2021.

<sup>16</sup> Bundeswahlleiter, Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung vom 08.02.2021, S. 24, [https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3798f833-2590-4843-9a7d-6e17de63c0f2/btw21\\_hinweise-covid-19-wahlbewerb-erufstellungs-vo.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3798f833-2590-4843-9a7d-6e17de63c0f2/btw21_hinweise-covid-19-wahlbewerb-erufstellungs-vo.pdf), abgerufen am 12.02.2021.

<sup>17</sup> Dass die Regelung in dieser Weise zu verstehen sein soll, ergibt sich aus einem Redebeitrag des Abgeordneten *Friedrich Straetmanns* im Rahmen der Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, Plenarprotokoll des Bundestages 19/206 vom 28.02.2021, 26026, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19206.pdf>.

<sup>18</sup> *Johann Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 41 § 27 Rn. 21b.

<sup>19</sup> Bundeswahlleiter, Hinweise zur Durchführung von Aufstellungsversammlungen für Bundestagswahlen vom 03.02.2021, S. 34, [https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/42eac9e4-856c-42f6-94c1-4503e8d5f878/btw\\_leitfaden\\_aufstellungsversammlung.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/42eac9e4-856c-42f6-94c1-4503e8d5f878/btw_leitfaden_aufstellungsversammlung.pdf), abgerufen am 12.02.2021.

<sup>20</sup> So schon Jürgen Seifert, „Blockwahlsystem“ und innerparteiliche Demokratie, in: Kritische Justiz 1969, 284 (287 ff.), <https://doi.org/10.5771/0023-4834-1969-3-184>; ähnlich *Sophie-Charlotte Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 15 PartG Rn. 9, § 21 BWahlG Rn. 82.

<sup>21</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, BT-Drs 19/26244, S. 6.

In der Tat: So denn Kandidatenaufstellungsver-sammlungen in Präsenz verzichtbar sein sollen bzw. müssen, lässt das vorherrschende Verständnis von einer dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl genügenden Wahlhandlung, deren wesentlichen Schritte öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen müssen, wohl tatsächlich keine andere Wahl: Danach sind Brief- und/oder Urnenwahl derzeit „alternativlos“. Die Einbuße der Möglichkeit, den bei der – wenngleich „unverbindlichen“ – Vorauswahl unterlegenen Kandidatinnen und Kandidaten eine Teilnahme an der schriftlichen Schlussabstimmung zu ermöglichen, ist aufgrund der limitierenden Wirkung des Faktors Zeit bei der Organisation und Durchführung des Massenverfahrens Wahl unvermeidbar.

Unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze einer demokratischen Wahl ist das Verfahren der (strikten) Blockwahl allerdings verfassungsrechtlich bedenklich, weil die freie Auswahlmöglichkeit der wahlberechtigten Parteimitglieder unter den Bewerbern und damit der dem demokratischen Prinzip inwohnende Minderheitenschutz beschnitten wird<sup>22</sup>. Eine „Wahl en bloc“, die den Wahlberechtigten keinerlei Einfluss auf die konkrete Zusammensetzung und Reihenfolge der Listenkandidaten belässt, ist keine Wahl, sondern eine Akklamation und genügt nicht dem Gebot innerparteilicher Demokratie<sup>23</sup>.

Letztlich entspräche also weder die „unverbindliche Vorauswahl“ unter den Bewerbern – die wegen der Verwendung elektronischer Abstimmungsverfahren dem Wahlgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl nicht genügt – noch eine als strikte Blockwahl durchgeführte Schlussabstimmung – die mit den Wahlgrundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl kollidiert – dem Demokratieprinzip. Die Kandidatenaufstellung wird auch nicht dadurch demokratisch, dass sie in zwei unzulänglichen Verfahren erfolgt, die nur „zusammengerechnet“ möglicherweise allen Wahlgrundsätzen gerecht werden. Auch soweit dadurch den besonderen Bedingungen in Pandemie-Zeiten gegenständlich und zeitlich begrenzt Rechnung getragen wird, wäre eine strikte Blockwahl, die nach der Verordnung aber zulässig sein soll, wohl nicht hinnehmbar.

Ob überhaupt Parteien von den durch die Verordnung eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch ma-

<sup>22</sup> BVerfGE 89, 243 (264).

<sup>23</sup> So ausdrücklich das Bundesparteigericht der CDU, Beschluss vom 06.03.1992 – BPG 3/91, im Volltext abrufbar unter <https://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-34178/CDU91-03.pdf>, abgerufen am 15.02.2021.

chen, bleibt abzuwarten<sup>24</sup>. Dringend anzuraten ist jedoch, die Schlussabstimmung dann nicht als Ja-Nein-Abstimmung über die Liste „mit sämtlichen Bewerbern und deren Reihenfolge“ auszugestalten. Wenn in der Schlussabstimmung aus tatsächlichen Gründen wegen der bei einer Briefwahl gegebenen zeitlichen Restriktionen schon kein Einfluss auf die Zusammensetzung der Liste genommen werden kann, muss die Stimmabgabe wenigstens die Reihung der Kandidaten auf der Liste zumindest potentiell verändern können. Auch damit wäre aber das Risiko nicht ausgeräumt, dass schon in der Vorauswahl unterlegene und damit unzufriedene Bewerber gerichtlich erfolgreich gegen die Kandidatenaufstellung vorgehen, nachgängig im Wege der Wahlprüfung, aber unter Umständen auch schon vor der Wahl mit einer Verfassungsbeschwerde<sup>25</sup>. Verfassungsrechtlich weist die Beschneidung der Geltung der Wahlgrundsätze durch den Ordnungsgeber jedenfalls reichlich Konfliktpotential auf.

Letztlich darf diese demokratiewesentliche Entscheidung über das Verfahren der Kandidatenaufstellung auch nicht dem Ordnungsgeber überlassen bleiben. Das Berufen auf die eine Notfalllösung erfordernden besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie verliert immer mehr an Rechtfertigungspotential und kann den parlamentarischen Gesetzgeber nicht auf Dauer aus seiner Verantwortung entlassen, die aktuell entwickelten Notfallmechanismen verfassungskonform gesetzlich nachzuzeichnen.

Deutlich geworden ist zudem, dass der Gesetzgeber sich verstärkt um die Entwicklung elektronischer Wahlverfahren bemühen sollte, die „ein auf Nachvollziehbarkeit gegründetes Vertrauen des Wahlvolks in die Korrektheit des Verfahrens bei der Ermittlung des Wahlergebnisses ermöglichen und damit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl genügen“<sup>26</sup>. Wahlen sind Massenverfahren, die in einem überschaubaren Zeitraum ein verbindliches le-

<sup>24</sup> Innerhalb der FDP besteht offensichtlich kein Bedarf, so der Bundestagsabgeordnete *Konstantin Kuhle* im Rahmen der Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerbaufstellungsverordnung, Plenarprotokoll des Bundestages 19/206 vom 28.02.2021, 26025, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/9/19206.pdf>.

<sup>25</sup> Den Weg dazu bereitet hat der VerfGH Sachsen, Urteil vom 25.07.2019 – Vf. 77-IV-19 (e.A.), Vf. 82-IV-19 (e.A.), juris, der im Falle der teilweisen Nichtzulassung der AfD-Landesliste zur Landtagswahl ausnahmsweise keinen Vorrang der nachgängigen Wahlprüfung vor der Verfassungsbeschwerde annahm und so Rechtsschutz auch schon vor der Wahl ermöglichte; kritisch und mit anderer Auffassung *Alexander Brade*, Präventive Wahlprüfung?, in: NVwZ 2019, 1814 ff.

gitimationsverschaffendes Ergebnis hervorbringen müssen. Die Corona-Pandemie hat die limitierende Wirkung des Faktors Zeit hierfür noch einmal unterstrichen. Auch Demokratie muss mit dem vielbeschworenen Aufbruch einer Gesellschaft in die digitale Zukunft Schritt halten können.

Dies gilt nicht nur für die dem staatlichen Wahlverfahren zugehörige Kandidatenaufstellung, sondern auch die „rein“ innerparteiliche Willensbildung, der die Parteitage dienen. Auch diese sind nach den parteiengesetzlichen Regelungen als Präsenzveranstaltungen gedacht und auch für diese hat der Gesetzgeber anlässlich der Corona-Pandemie inzwischen Ausnahmeregelungen geschaffen, die aber bestimmte Gegenstände der Willensbildung von der grundsätzlich eingeräumten Möglichkeit zur Entscheidung per elektronischem Abstimmungsverfahren ausnehmen. Dies betrifft generell die Beschlussfassung über die Satzung und – wie bei den Ausnahmeregelungen zur Kandidatenaufstellung – die Schlussabstimmung bei allen innerparteilichen Wahlen nach § 9 Abs. 4 PartG<sup>27</sup>. Alternativ zur Präsenzveranstaltung sind hier lediglich die Abstimmung oder Wahl per Brief- und/oder (auch zeitlich versetzter) Urnenwahl an verschiedenen Orten erlaubt. Da aber die Parteien nach dem Parteiengesetz verpflichtet sind, in regelmäßigen Abständen, mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr, Parteitage abzuhalten (§ 9 Abs. 1 S. 3 PartG), Vorstände (§ 11 Abs. 1 PartG), Delegierte (§ 8 Abs. 1 PartG) und Mitglieder von allgemeinen Parteiausschüssen und ähnlichen Einrichtungen (§ 12 Abs. 3 PartG) zu wählen, stellen die in Pandemie-Zeiten geltenden Kontaktverbote auch für diesen Bereich der innerparteilichen Willensbildung eine große Herausforderung dar. Die Parteien sind in zentralen Fragen der innerparteilichen Demokratie wie der Besetzung von Wahlämtern und gegebenenfalls notwendiger Anpassungen der in der Satzung niedergelegten Organisations- und Entscheidungsregeln gezwungen, entweder das langwierige und begrenzt praktikable Verfahren der (auch kombinierbaren) Brief- und/oder Urnenwahl zu wählen oder zu versuchen, der Pandemie zum Trotz Präsenzparteitage abzuhalten. Zu ersterem entschloss sich nach langem Ringen und pandemiebe-

dingt mehrfacher Verschiebung<sup>28</sup> des eigentlich geplanten Parteitages die CDU, um so den vakanten Posten des Vorsitzenden neu zu besetzen und turnusmäßig den Bundesvorstand neu zu wählen<sup>29</sup>. Die AfD hielt demgegenüber, unbeeindruckt von der Entwicklung des Infektionsgeschehens, an der Überzeugung von auch unter Pandemiebedingungen realisierbaren Präsenzparteitagen fest und versuchte mehrfach, sich dafür gerichtlich Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu erstreiten. So ersuchte die bayerische AfD vor dem **VG Ansbach**<sup>30</sup> und in zweiter Instanz vor dem **VGH Bayern**<sup>31</sup> jeweils erfolglos um Eilrechtsschutz, um einen mit 751 Teilnehmern am 21. November 2020 geplanten Landesparteitag durchführen zu können. Die ursprünglich auf Grundlage der zu diesem Zeitpunkt gültigen Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung erteilte Ausnahmegenehmigung hatte das Landratsamt Roth widerrufen und gleichzeitig die Neuerteilung einer Ausnahmegenehmigung auf der Grundlage der nunmehr geltenden Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung versagt. Bei der im Rahmen des Eilrechtsschutzes vorzunehmenden Interessenabwägung kamen die Gerichte zu dem Schluss, dass die Erfolgsaussichten der gegen den angegriffenen Bescheid gerichteten Klage in der Hauptsache zwar als offen anzusehen

<sup>28</sup> Zu den Problemen pandemiebedingter Verschiebungen parteiengesetzlich geforderter innerparteilicher Wahlen *Jendrik Wüstenberg*, „Verschieberitis“: Verstoß gegen das innerparteiliche Demokratieprinzip?, JuWissBlog Nr. 128/2020 vom 04.11.2020, <https://www.juwiss.de/128-2020/>, abgerufen am 17.02.2021.

<sup>29</sup> Die praktischen Probleme der auf Grundlage der neuen gesetzlichen Regelung durchgeführten Briefwahl nach einem digitalen Parteitag löste die CDU zwar einfallreich, aber angreifbar: Bei ihrem Parteitag auf elektronischem Wege wurden zwar nur unverbindliche „Probeabstimmungen“ durchgeführt. Das so ermittelte „Stimmungsbild“ setzte sich bei der formal gesetzeskonform als Briefwahl durchgeführten Schlussabstimmung allerdings insofern durch, als dass die Kandidaten sich vor der „Probeabstimmung“ dazu verpflichten ließen, bei Unterliegen in der Probeabstimmung für die eigentliche Abstimmung im Wege der Briefwahl nicht mehr anzutreten. Dass darin ein Verstoß gegen das passive Wahlrecht der Bewerber und eine bewusste Umgehung von Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung zu sehen ist, moniert zu Recht *Sophie Schönberger*, Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes, LT NRW, Stellungnahme 17/3423, S. 2 ff., <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3423.pdf>, abgerufen am 16.02.2021; *dies.*, Zwischen Parteitag und Fernsehshow – Parteienrecht in Zeiten der Corona-Pandemie, in diesem Heft, S. 16 (21).

<sup>30</sup> VG Ansbach, Beschluss vom 19.11.2020 – AN 18 S 20.02484, juris.

<sup>31</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 20.11.2020 – 20 CS 20.2729, juris.

<sup>26</sup> Nicht mehr, aber auch nicht weniger verlangt das BVerfG in seiner Wahlcomputer-Entscheidung, BVerfGE 123, 39 (74).

<sup>27</sup> Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie vom 28.10.2020, BGBl. I 2020 Nr. 49, S. 2264 f.

sind, aber die Belange der AfD bei der danach im Eilrechtsschutz allein gebotenen Abwägung der jeweils berührten Interessen hier zurücktreten müssen<sup>32</sup>. Das veränderte Infektionsgeschehen in Bayern erfülle tatbestandlich die Voraussetzungen des in der ursprünglich erteilten Ausnahmegenehmigung enthaltenen Widerrufsvorbehalts für den Fall einer Verschärfung des COVID-19-Pandemiegeschehens und verhindere zugleich die Neuerteilung einer Genehmigung. Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Infektionsgeschehens und der damaligen Lagebeurteilung des Robert-Koch-Instituts erschien die Gefahr, einen Infektionsherd zu schaffen, der zu einer räumlichen Verbreitung von Infektionen im gesamten Gebiet Bayerns führen könnte, besonders groß: Angesichts einer auf eine etwa neunstündige gleichzeitige Anwesenheit von bis zu 751 Personen eines bayernweiten Teilnehmerkreises in geschlossenen Räumlichkeiten ausgelegten Tagesordnung, sei dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung der Vorrang vor den Interessen des AfD-Landesverbandes einzuräumen, zumal auch das Infektionsschutzkonzept der AfD für den geplanten Parteitag Mängel aufwies.

Auch das **VG Schleswig-Holstein**<sup>33</sup> entschied im Eilverfahren, dass die Stadt Neumünster der AfD Schleswig-Holstein eine Ausnahmegenehmigung für die Abhaltung ihres Landesparteitags mit über 100 Teilnehmern verweigern durfte. Während die Corona-Verordnung der Landesregierung für die am Folgetag geplante und auch genehmigte Kandidatenaufstellungsversammlung eine Ausnahme vom Verbot für Veranstaltungen mit mehr als 100 Teilnehmern vorsah, war dies für Parteitage nicht der Fall. Bei anderen als den nach der Corona-Verordnung privilegierten Veranstaltungen bestand zwar die Möglichkeit, in besonderen Härtefällen eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, wenn die Belange des Infektionsschutzes nicht überwiegen. Die Stadt Neumünster lehnte die Erteilung einer solchen Ausnahmegenehmigung für den AfD-Landesparteitag jedoch ab. Wegen der nach wie vor bestehenden Möglichkeit, Kandidaten für bevorstehende Wahlen bei Veranstaltungen ohne Beschränkung der Teilnehmerzahl aufzustellen, hielt das VG die mit der Versagung der Ausnahmegenehmigung verbundenen Beschränkun-

gen der Betätigungsfreiheit der Parteien für verhältnismäßig: „Dabei verstößt es nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Aufstellung von Kandidat\*innen als Kernbereich der politischen Betätigungsfreiheit privilegiert wird, während der Landesparteitag an dieser Privilegierung nicht teilnimmt und nur mit einer beschränkten Personenzahl stattfinden kann. Es handelt sich mit Blick auf die verfassungsrechtliche Relevanz beider Veranstaltungen bereits nicht um gleiche Sachverhalte, denn Aufstellungsveranstaltungen von Bewerber\*innen für anstehende Wahlen sichern die in Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 GG verankerte Souveränität des Volkes im Rahmen der repräsentativen Demokratie durch die uneingeschränkte Ermöglichung und Abhaltung freier Wahlen. Im Rahmen dessen sind die Parteien für Wahlen und die politische Willensbildung unabdingbar. Dem trägt Art. 21 GG Rechnung. Der Landesparteitag dient hingegen vornehmlich der inneren Parteiorganisation, vgl. § 9 Abs. 3 bis 5 PartG. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Aufgaben nach § 9 Abs. 3 ff. PartG nicht durch ein kleineres Mitglieder-gremium oder unter Verzicht auf eine Präsenzveranstaltung wahrgenommen werden können. Es wäre denkbar, dass ein Landesparteitag mit den anwesenden Mitgliedern online live übertragen und den übrigen Mitgliedern Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Selbst wenn Wahlen von Vorstandsmitgliedern [...] aufgrund des [...] Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl [...] nicht per Computer stattfinden könnten, könnte eine dem Landesparteitag nachfolgende Abstimmung grundsätzlich per Briefwahl erfolgen“<sup>34</sup>.

Mit Wahlen untrennbar verbunden ist der Wahlkampf, der bei innerparteilichen Wahlen auf innerparteilichen Kommunikationswegen gezielt an die jeweiligen Mitglieder gerichtet werden kann. Bei staatlichen Wahlen müssen sich die Parteien jedoch an die gesamte Bevölkerung richten. Die Wahlsichtwerbung im öffentlichen Straßenraum ist, trotz zunehmender Nutzung auch digitaler Wahlkampfmittel, dafür nach wie vor von großer Bedeutung<sup>35</sup>. Dies gilt gerade auch in Pandemie-Zeiten, in denen die Wahlkampfaktivitäten der Parteien weitgehend auf kontaktlose Werbung für die eigenen Ziele beschränkt sind. Dabei ist die Wahlsichtwerbung poli-

<sup>32</sup> „Dabei können allerdings – eben wegen des summarischen Charakters des Eilverfahrens und seiner nur begrenzten Erkenntnismöglichkeiten – weder schwierige Rechtsfragen vertieft oder abschließend geklärt, noch komplizierte Tatsachenfeststellungen getroffen werden“, so zu Recht das VG Ansbach, Beschluss vom 19.11.2020 – AN 18 S 20.02484, juris Rn. 20.

<sup>33</sup> VG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 17.11.2020 – 1 B 152/20, juris.

<sup>34</sup> VG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 17.11.2020 – 1 B 152/20, juris Rn. 27.

<sup>35</sup> Dazu etwa *Eva-Maria Lessinger/Christina Holtz-Bacha*, Nicht von gestern – Die Parteienplakate im Bundestagswahlkampf 2017, in: Holtz-Bacha (Hrsg.), *Die (Massen-)Medien im Wahlkampf*, 2019, S. 125 ff., [https://doi.org/10.1007/978-3-658-24824-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-24824-6_6).

tischer Parteien im öffentlichen Straßenraum nach einhelliger Rechtsprechung eine erlaubnispflichtige Sondernutzung. Es entspricht gefestigter Rechtsprechung, dass in Wahlkampfzeiten das den zuständigen Gemeindebehörden eingeräumte Ermessen bei der Entscheidung über Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wahlsichtwerbung hinsichtlich des „Ob“ auf Null reduziert ist, weshalb dann ein Anspruch besteht, in angemessener Weise Wahlsichtwerbung auf öffentlichen Straßen zu ermöglichen. Dies gilt auch für Wählervereinigungen auf kommunaler Ebene, da ihr Wahlvorschlagsrecht und die Chancengleichheit ihrer Kandidaten ebenfalls gewährleistet sein müssen, so jetzt auch das **VG Regensburg**<sup>36</sup>. Bezogen auf das „Wie“, also darauf, in welcher Weise dieser Anspruch zu erfüllen ist, haben die Gemeinden allerdings durchaus einen Gestaltungsspielraum, bei dem sie aber an den Grundsatz der Chancengleichheit gebunden sind<sup>37</sup> und ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten haben (s. z.B. § 40 VwVfG NRW, Art. 40 BayVwVfG). Es ist den Gemeinden dabei grundsätzlich unbenommen, Wahlsichtwerbung z.B. aus Gründen der Verkehrssicherheit oder zur Bewahrung des Stadtbildes vor Verschandelung und Verschmutzung nur unter Auflagen zu erlauben und dies auch in allgemeinen Richtlinien oder Satzungen festzulegen. Derlei Auflagen für die Plakatwerbung müssen aber erstens rechtsverbindlich angeordnet werden und sich zweitens innerhalb der gesetzlichen Grenzen der Ermessensausübung halten. An beidem fehlte es im Fall der seitens der Stadt Passau zwar „gewollten“, aber nicht kommunizierten Beschränkung der Wahlsichtwerbung auf Plakate im Format DIN A1. Das VG Regensburg gab deshalb der Stadt Passau im Wege der einstweiligen Anordnung auf, der erstmals zur bayerischen Kommunalwahl antretenden Wählergruppe „Zukunft Passau“ die beantragte Aufstellung von Plakaten im DIN A2-Format zu genehmigen. Die Vorgabe, dass Wahlplakate nur im DIN A1-Format zugelassen werden, war nicht ausdrücklich in der Plakatierungsverordnung enthalten, sondern entsprach lediglich der geübten Verwaltungspraxis, die allerdings der Wählergruppe im Vorfeld der Antragstellung nicht mit der notwendigen Klarheit mitgeteilt wurde. Vor der Beantragung der Sondernutzungserlaubnis hatte sich die Wählergruppe „Zukunft Passau“ per E-Mail danach

erkundigt, ob für das Anbringen von Plakaten an Laternen eine Sondernutzungserlaubnis benötigt werde und welche sonstigen Vorschriften/Satzungen etc. für die Wahlwerbung zu beachten seien. Die Wählergruppe erhielt hierauf die Antwort, dass „für das Anbringen von DIN A1-Plakaten im Stadtgebiet das beigefügte Formular“ zu verwenden sei. Das beigefügte Formular führte jedoch unter „Art der Plakatierung“ auch das Format DIN A2 auf. Zudem übersandte die Stadt Passau die Plakatierungsverordnung und eine Übersicht, in der ein „Sperrgebiet“ für Wahlplakate eingezeichnet war. Ein Hinweis darauf, dass ausschließlich DIN A1-Plakate verwendet werden dürfen, erfolgte nicht. Die Wählergruppe stellte daraufhin einen Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Plakatierung von Wahlsichtwerbung im Format DIN A2 und gab den Druck ihrer Wahlplakate in Auftrag. Erst danach wies die Stadt Passau erstmalig ausdrücklich darauf hin, dass Plakate nur im Format DIN A1 zugelassen seien und erteilte letztlich auch nur eine insoweit beschränkte Sondernutzerlaubnis. Dabei hat die Stadt Passau im Rahmen der Ausübung des ihr zustehenden Ermessens aber die in der Verweigerung einer Sondernutzungserlaubnis für das Format DIN A2 liegende Erschwernis der Teilnahme am Wahlkampf nicht hinreichend berücksichtigt. Die der Wählergruppe entstehenden zusätzlichen Kosten und der zusätzliche Aufwand hätte insbesondere im Hinblick auf die Kürze der noch zur Verfügung stehenden Zeit zu einer mit dem Chancengleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbarenden Benachteiligung geführt, die sich auch nicht mit dem Schutz des Stadtbildes vor einer Vielzahl unterschiedlicher Formate von Wahlplakaten rechtfertigen lässt. Die von der Stadt Passau bezweckte Einheitlichkeit der Plakatformate für Wahlwerbung war nach Ansicht des VG Regensburg für sich genommen nicht geeignet, einer Beeinträchtigung des Stadtbildes entgegenzuwirken, wenn andere Plakate, die nicht der Wahlwerbung dienen, auch in anderen Formaten zugelassen werden und zudem auf das Stadtbild nicht nur die Plakate auf gewidmeten Flächen einwirken, sondern auch Plakate auf privaten Flächen, die jedoch ebenfalls auch in anderen Formaten als DIN A1 möglich sind. „Damit ist, auch wenn man die besondere Massivität der Plakatierung im Wahlkampf berücksichtigt, nicht nachvollziehbar, wie mit dem Verbot kleinerer Wahlplakate noch eine weitere Beeinträchtigung des Stadtbildes verhindert werden soll“<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> VG Regensburg, Beschluss vom 20.02.2020 – RN 2 E 20.209, juris.

<sup>37</sup> *Karl-Ludwig Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 79.

<sup>38</sup> VG Regensburg, Beschluss vom 20.02.2020 – RN 2 E 20.209, juris Rn. 33.

Der Ideenreichtum der Gemeinden, wie einer aus ihrer Sicht übermäßigen Plakatierung durch Limitierung der Plakatierungsmöglichkeiten mit Hilfe von Nebenbestimmungen zu Sondernutzungserlaubnissen entgegengewirkt werden könnte, scheint allerdings fast unerschöpflich. Dass auch die Stadt Ahaus dabei die Grenzen des Rechts überschritten hat, hat das **OVG NRW**<sup>39</sup> in zweiter Instanz entschieden. Die Stadt hatte die Partei „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ per Ordnungsverfügung aufgefordert, ihre Wahlplakate an Laternen, an denen sich jeweils bereits ein Wahlplakat anderer Parteien (AFD und Linke) befindet, abzuhängen und sich dabei auf eine Auflage in der Sondernutzungserlaubnis bezogen, derzufolge eine Plakatierung an nur jeder sechsten Straßenlaterne zugelassen ist, wobei zwischen zwei Plakaten einer Partei mindestens fünf Straßenlaternen für andere Parteien freizuhalten sind. Das **VG Münster** hatte in erster Instanz die Auflage ihrem „Wortlaut nach“ in dem Sinne verstanden, dass „innerorts an einer Straßenlaterne nur ein Wahlplakat angebracht werden darf“<sup>40</sup> und die Nutzung bereits „belegter“ Straßenlaternen als Verstoß gegen die Auflage und die Ordnungsverfügung daher als „offensichtlich rechtmäßig“<sup>41</sup> gewertet. Einem solchen Verständnis erteilte das OVG NRW zu Recht gleich in zweifacher Hinsicht eine Absage. Erstens enthielt die Auflage nach dem maßgeblichen Empfängerhorizont ein entsprechendes Verbot nicht: „Die Auflage führt in dem erläuternden Klammerzusatz den Abstand zwischen zwei eigenen Plakaten und nicht den Abstand zu Plakaten von anderen Parteien an; damit regelt sie bei verständiger Betrachtung lediglich eine die verschiedenen Parteien und Wählergruppierungen treffende Verknappung von Werbeträgern, wohl um möglichst jeden Wahlbewerber mit Wahlplakaten zum Zuge kommen zu lassen. Von einem Verbot der Doppel- oder ‚Vollplakatierung‘ ist hingegen in der Auflage nicht die Rede. Sie lässt sich auch nicht sinnvoll dahin verstehen. Die Auslegung der Auflage in der von der Antragsgegnerin und dem Verwaltungsgericht vorgenommenen Weise führte dazu, dass von dem Antragsteller etwas Unmögliches verlangt würde. Denn es ist angesichts der neun Parteien bzw. Wählergruppierungen, die in Ahaus zur Kommunalwahl am 13. September 2020 antreten, schon nach den Gesetzen der Mathematik nicht möglich, Doppelbelegungen von Laternen zu vermeiden, wenn jeder

Konkurrent nur die jeweils sechste Straßenlaterne nutzen darf“<sup>42</sup>. Zweitens ist das von der Stadt Ahaus der Ordnungsverfügung und vom VG Münster seiner Entscheidung zugrunde gelegte Verständnis der Auflage rechtswidrig: „In dem Fall, dass sechs Parteien jeweils ein Sechstel der zur Verfügung stehenden Laternen für ihre Wahlplakate nutzten, bliebe – unabhängig von der Anzahl der Straßenlaternen – kein Platz mehr, um auch nur je ein Mindestmaß von 5% der für Parteiwerbung zur Verfügung stehenden Straßenlaternen den übrigen Parteien für ihre Wahlwerbung zu überlassen. Auch würde ein solches Szenario, das die in Frage stehende Auflage ermöglichte, dazu führen, dass sechs Parteien in völlig gleichwertigem Umfang am Straßenwahlkampf durch Plakatieren von Straßenlaternen teilnehmen könnten, ohne dass ihre Bedeutung und Größe berücksichtigt würde, was aber einen Verstoß gegen den Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit bedeuten würde“<sup>43</sup>.

Dass eine strikt formale Gleichbehandlung aller Parteien bei der Zuteilung von Plakatierungsmöglichkeiten für Wahlsichtwerbung eine Verfälschung des Parteienwettbewerbs mit sich bringt, weil damit der Anschein des gleichen Gewichts der verschiedenen Parteien und Wählergruppen erweckt und der Wähler über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien und Wählergruppen getäuscht wird, hat auch das **VG Köln**<sup>44</sup> zu Recht betont. Ein Anspruch auf die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes beantragte Zuteilung weiterer Wahlwerbeflächen bestand gleichwohl nicht, da die bislang im Stadtrat noch nicht vertretene Wählergruppe auf Grundlage der ihr bereits erteilten Sondernutzungserlaubnis Wahlsichtwerbung im öffentlichen Straßenraum betreiben durfte, die das ihr zustehende Maß der Selbstdarstellung im Verhältnis zu den anderen wahlwerbenden Parteien und Wählergruppen bereits überschritt<sup>45</sup>. Der Chancengleichheitsgrundsatz schützt vor Benachteiligungen im Wettbewerb, rechtfertigt aber keine Bevorzugung.

Für eine erlaubnispflichtige Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums kann auch von politischen Parteien eine Sondernutzungsgebühr erhoben werden, sofern sich die Gebühr innerhalb eines vertret-

<sup>39</sup> OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris.

<sup>40</sup> VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20, juris Rn. 7.

<sup>41</sup> VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20, juris Rn. 5.

<sup>42</sup> OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris Rn. 15.

<sup>43</sup> OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris Rn. 24.

<sup>44</sup> VG Köln, Beschluss vom 28.08.2020 – 18 L 1510/20, juris, Rn. 29.

<sup>45</sup> VG Köln, Beschluss vom 28.08.2020 – 18 L 1510/20, juris, Rn. 31.

baren Gebührenrahmens hält, so dass die beabsichtigte Meinungskundgabe dadurch nicht wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird<sup>46</sup>. Dass dies insbesondere auch für das dauerhafte Aufstellen von Schaukästen im öffentlichen Straßenraum gilt, hat das **VG Berlin**<sup>47</sup> entschieden und gab dem Berliner Bezirksamt Reinickendorf Recht, das von einem Kreisverband einer politischen Partei – anders als in der Vergangenheit gehandhabt – Sondernutzungsgebühren in Höhe von 4.988,16 Euro für den Zeitraum von einem Jahr forderte. An 27 Standorten im Kreisgebiet nutzte die Partei seit mehreren Jahrzehnten fest mit dem Boden verbundene Metall-Schaukästen im öffentlichen Straßenraum ganzjährig für Informationen der Partei. Dabei handelte es sich nach dem Berliner Straßengesetz (BerlStrG) um eine erlaubnispflichtige Sondernutzung, für die auch keine Gebührenbefreiung oder -ermäßigung nach der Sondernutzungsgebührenverordnung vorgesehen war. Zwar sieht das BerlStrG vor, dass Werbeanlagen auf der Straße in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen gebührenfrei sind. Dauerhafte und unabhängig von Wahlkampfzeiten für parteipolitische Werbung eingesetzte Schaukästen sind davon jedoch nicht erfasst, auch wenn diese in Wahlkampfzeiten Wahlwerbung enthalten mögen. Diese gebührenrechtliche „Differenzierung zwischen Wahlkampf- und sonstigen Zeiten – wie sie der Sondernutzungsgebührenverordnung zugrunde liegt – [ist] zulässig. ‚Gipfel‘ bzw. ‚Kernstück‘ der parteipolitischen Betätigung ist

der zeitlich begrenzte Wahlkampf. Dies macht die sonstigen von Art. 21 Abs. 1 GG garantierten und in § 1 PartG näher umschriebenen ständigen öffentlichen Aufgaben der Parteien, dauernd an der öffentlichen Meinungsbildung und Willensbildung mitzuwirken, weniger gewichtig. Es ist auch einsichtig, dass das Recht der politischen Parteien, ihre Tätigkeit werbewirksam zu erfüllen, zwischen den Wahlen weniger vordringlich ist als im Wahlkampf, der den Höhepunkt parteipolitischer Tätigkeit bildet und alle Parteien gleichzeitig zum gesteigerten Wettbewerb um die Wählerstimmen zwingt<sup>48</sup>. Auch handelte es sich bei den fest im Boden verankerten, dauerhaft aufgestellten Schaukästen nicht um gebührenfreie (mobile) Informationsstände, die begrifflich nur für begrenzte Zeit eingerichtete Werbeanlagen (z.B. einen Tisch) erfassen<sup>49</sup>. Unter der Voraussetzung, dass die Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse liegt oder die Gebührenerhebung auf Grund der Besonderheit des Einzelfalls zu einer Härte führen würde, hätte das Bezirksamt die Sondernutzungsgebühren auch ermäßigen oder sogar erlassen können. Nach Ansicht des VG Berlin war der Anwendungsbereich dieser Ausnahmeregelung der Sondernutzungsgebührenverordnung aber nicht eröffnet, da es weder Anhaltspunkte für eine besondere Härte gab, noch die Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Dafür genüge es nicht, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Mitwirkung von Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes besteht. Nicht jede Sondernutzung, die in irgendeiner Form auch der Allgemeinheit dient, eröffne den Anwendungsbereich der Vorschrift, sondern gerade die Sondernutzung selbst müsse im öffentlichen Interesse liegen. Trotz der hohen Bedeutung der Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes sei jedoch nicht erkennbar, dass die Inanspruchnahme öffentlicher Straßen mit Schaukästen, die zur Information über Veranstaltungen und politische Initiativen sowie Einladungen zu Mitgliederversammlungen genutzt werden, diese Voraussetzung erfüllt. Politische Parteien seien für diese Tätigkeiten nicht in besonderem Maße auf Schaukästen angewiesen, sondern es „stehen diverse andere Informationskanäle – etwa in Gestalt der Nutzung sozialer Medien – offen“<sup>50</sup>. Letztlich habe das Bezirksamt Reinickendorf sein Recht zur Gebührenerhebung auch nicht verwirkt, obwohl es aufgrund der bereits im Jahr 2006 in Kraft getretenen Sondernutzungsgebührenverordnung be-

<sup>46</sup> So schon BVerfG, Beschluss vom 22.12.1976 – 1 BvR 306/76, in: NJW 1977, 671; BVerwGE 56, 63 (68 ff.); ebenso *Karl-Ludwig Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 79 a.E.; *Martin Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 62 Fn. 214; s. auch das Gutachten von *Marc Lechleitner*, Straßenrechtliche Sondernutzungsgebühren für Wahlwerbung, LT Brandenburg (Wahlperiode 6/37), Parlamentarischer Beratungsdienst, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54356-8>; a.A. *Matthias Friehe*, Straßenrechtliche Wahlkampflenkung?, in: NVwZ 2016, 887 (891), demzufolge Sondernutzungserlaubnisse für Wahlwerbemöglichkeiten politischer Parteien im öffentlichen Raum gebührenfrei zu erteilen sind; das VG Dresden, Urteil vom 19.12.2001 – 12 K 149/00, juris Rn. 14, geht von einem „gebührenrechtlichen Parteienprivileg“ aus, das sich in einer Ermäßigung der Sondernutzungsgebühren für Plakatwerbung politischer Parteien auch außerhalb von Wahlkampfzeiten niederschlagen soll; in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zur Gebührenpflichtigkeit einer Plakatiertgenehmigung für Parteien im Wahlkampf, WD 3 – 3000 – 041/13, S. 9 (online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/412536/b50dffa59c4f452e4f626b0ec3a1d960/WD-3-041-13-pdf-data.pdf>), wird unter Bezugnahme auf das VG Dresden ein solches „gebührenrechtliches Parteienprivileg“ zumindest für den Bereich der Wahlwerbung politischer Parteien angenommen.

<sup>47</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris.

<sup>48</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 25.

<sup>49</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 19.

<sup>50</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 23.

rechtigt und auch verpflichtet gewesen sei, Gebühren zu erheben, hiervon aber keinen Gebrauch gemacht habe. Besondere Umstände, die ein schützwürdiges Vertrauen darauf hätten schaffen können, dass das Bezirksamt auch künftig auf eine Gebührenerhebung verzichten würde, seien nicht erkennbar<sup>51</sup>.

Die Öffentlichkeit über die Parteiarbeit und die eigenen politischen Ziele zu informieren, gehört zur Aufgabe der Parteien, auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss zu nehmen (§ 1 Abs. 1 PartG) und unter anderem so im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Die Parteienfreiheit gewährleistet dabei größtmöglichen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung darüber, wann und wie die Parteien diese Aufgabe erfüllen. Welcher Kommunikationsmittel sie sich zu welchem Zeitpunkt bedienen und welche Inhalte sie kommunizieren, bleibt ihnen überlassen. Dabei dienen der „Erreichung des Ziels, auf die politische Willensbildung des Bürgers einzuwirken, [...] im demokratischen System des Grundgesetzes [...] neben der Information die Mittel der Behauptung, der Wertung und vor allem des Arguments in Wort, Schrift und Bild. Information, Argument und Überzeugung sind die wesentlichen Bezugspunkte, die in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unserer Verfassung das Verhältnis der politischen Parteien zum Bürger zu kennzeichnen haben. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Partei, die nicht [...] für verfassungswidrig erklärt worden ist, nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Auch solche Parteien sind, solange keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über ihre Verfassungswidrigkeit ergangen ist, berechtigt, ihre Ziele in der erwähnten Weise zu verfolgen“, jedenfalls soweit sie mit allgemein erlaubten Mitteln arbeiten und insbesondere nicht gegen die allgemeinen Strafgesetze verstoßen<sup>52</sup>. Diese Grenzen der durch das Parteienprivileg garantierten äußerst weiten Spielräume parteipolitischer Betätigung werden allerdings immer wieder und zuletzt gehäuft überschritten. Im Jahr 2019 beschäftigten Rundfunk- und Fernsehwerbespots wie auch Wahlplakate der sog. „Schutzzonen-Kampagne“ der NPD für den Europa-Wahlkampf die Gerichte und unter anderen auch das VG Düsseldorf, das einen Eilantrag der NPD gegen die von der Stadt Mön-

chengladbach angeordnete Entfernung oder Unkenntlichmachung der im Stadtgebiet plakatierten Wahlsichtwerbung mit dem Wortlaut „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ zurückwies<sup>53</sup>. Schon im Eilverfahren bescheinigte das Gericht dem Wahlwerbeplakat einen evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoß gegen den Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB). Die NPD führte das zugleich eingereichte Hauptsachverfahren als Fortsetzungsfeststellungsklage weiter, die aber zu keinem anderen Ergebnis führte. Das **VG Düsseldorf**<sup>54</sup> hielt an seiner rechtlichen Bewertung des Wahlplakates als volksverhetzend fest. Dass andere Gerichte in anderen Verfahren zu einer anderen rechtlichen Bewertung desselben Wahlplakates gefunden haben, darf nicht überraschen: Es gehört „nur in juristischen Wunschträumen zum Wesen des Gesetzesbegriffes [...], dass er inhaltlich zweifelsfrei bestimmt, jedenfalls jederzeit unstreitig bestimmbar ist“<sup>55</sup>. „Die verfassungsrechtliche Rechtsbindung des Richters vermag nicht zu leugnen, dass die Differenz zwischen abstrakt-generellem Rechtssatz und dessen Konkretisierung auf den Einzelfall eine beträchtliche Spannbreite möglicher Ergebnisse bei der Rechtsanwendung eröffnet. Das liegt bei selbst völlig identischen Sachverhalten zum einen an Auslegungsspielräumen einzelner Tatbestandsmerkmale, d.h. einem unterschiedlichen Verständnis des Norminhalts, und zum anderen an einer unterschiedlichen Handhabung der normativen Maßstäbe durch den jeweils zur Entscheidung berufenen Spruchkörper, nicht zuletzt abhängig von Vorverständnissen der beteiligten Richter.“<sup>56</sup> Gerade deshalb gewinnt eine richterliche Entscheidung Überzeugungskraft aus ihrer Begründung, die – wie hier – mal mehr oder – wie im Falle des Urteils des VG Gießen<sup>57</sup> zu demselben Wahlplakat – auch mal weniger tragfähig ausfallen kann. Das

<sup>51</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 27.

<sup>52</sup> So schon BVerfGE 47, 130 (139 f.).

<sup>53</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, dazu schon *Alexandra Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 2020, 61 (63 f.).

<sup>54</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 29.04.2020 – 20 K 3926/19, juris.

<sup>55</sup> *Hans-Joachim Strauch*, Die Bindung des Richters an Recht und Gesetz – eine Bindung durch Kohärenz, in: KritV 2002, 311 (317).

<sup>56</sup> *Ingo Kraft*, Die Regulierungsfunktion der Obersten Verwaltungsgerichte, 2016, S. 2, [http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft\\_-\\_Regulierungsfunktion\\_BVerwG.pdf](http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft_-_Regulierungsfunktion_BVerwG.pdf), abgerufen am 24.02.2021.

<sup>57</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris; dazu schon *Alexandra Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 2020, 61 (67 ff.); s.a. *Pia Lorenz*, VG Gießen zu NPD-Wahlplakat: „Migration tötet“ stellt die Realität dar, in: Legal Tribune Online, 02.12.2019, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/38987/](https://www.lto.de/persistent/a_id/38987/), abgerufen am 24.02.2021.

Rechtsmittelrecht und der Instanzenzug wirken diesen Divergenzen bei der Auslegung und Anwendung des Rechts entgegen und tragen so letztlich auch zur Sicherung einer einheitlicheren Rechtsprechung bei<sup>58</sup>.

Einig waren sich das **VG München**<sup>59</sup> und in zweiter Instanz der **VGH Bayern**<sup>60</sup> jedenfalls darin, dass ein von der Bürgerinitiative Ausländerstopp (BIA) im bayerischen Kommunalwahlkampf verbreitetes Flugblatt, auf dem das Münchner Kindl mit Hilfe eines Besens verschiedene als Karikatur dargestellte Mitglieder des Münchener Stadtrates vom Marienplatz kehrte und auf dessen Rückseite sich die Aussage fand „Deshalb: Volksverräter raus aus dem Rathaus!“, keinen strafbaren Inhalt hat. Zu einer anderen Auffassung war zuvor das Kreisverwaltungsreferat der Stadt München gelangt und hatte der Bürgerinitiative die weitere Verbreitung untersagt, da es den Begriff "Volksverräter" als unzulässige Schmähkritik und damit als Beleidigung ansah. Auch nach Auffassung der Gerichte kann der Begriff „Volksverräter“ zwar durchaus angesichts seiner historischen Belastung eine besondere Herabsetzung eines so bezeichneten Personenkreises beinhalten. Allerdings kommt es insoweit auf den konkreten Anlass und den Kontext der Äußerung an, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass im Rahmen des politischen Meinungskampfs – zumal in Wahlkampfzeiten – auch überspitzte und polemische Kritik möglich sein muss. Die inhaltliche Aussage des Flugblattes erschöpft sich hier nicht in der Bezeichnung der karikierten Personen als Volksverräter, sondern es fand auch eine inhaltliche politische Auseinandersetzung mit den etablierten Parteien des Münchener Stadtrats statt, indem „einzelne politische Themenfelder – Zuwanderung und ihre (behaupteten) Auswirkungen, Klimawandel, political correctness bei Minderheitenförderung etc., Umgang mit ‚Politisch Andersdenkenden‘ – angesprochen und die diesbezügliche Politik der Stadt bzw. der ‚Volksparteien‘ oder ‚Rathausparteien‘ – teils sehr polemisch – kritisiert“ werden<sup>61</sup>. Davon ausgehend kamen die Gerichte zur Überzeugung, dass „ungeachtet der polemischen und auch ehrverletzenden Kritik des Flugblattes (noch) die politische Auseinandersetzung im Kommunalwahl-

kampf mit den anderen Stadtratsparteien und nicht die bloße Diffamierung der in der Bilddarstellung karikierten fünf Personen im Vordergrund steht“<sup>62</sup>.

Die Kontaktbeschränkungen im Zuge der Coronapandemie haben sich natürlich auch auf die gewohnten Wahlkampfveranstaltungen ausgewirkt: Gesprächs- und Diskussionsrunden in Hallen oder Fernsehstudios konnten pandemiebedingt nicht vor physisch präsentem Publikum stattfinden. Es mussten also neue Formate gefunden werden. Ob Facebook, Instagram oder Online-Meetings und Videokonferenzen, der Wahlkampf hat sich notgedrungen von der realen in die virtuelle Welt verlagert. Auch die Stuttgarter Elefantenrunde zur Oberbürgermeisterwahl wurde per Livestream im Internet übertragen. Über die Chatfunktion im Livestream bei YouTube und Facebook hatten Zuschauer die Möglichkeit, den an der Podiumsdiskussion teilnehmenden Kandidaten und der Kandidatin Fragen zu stellen. Auch in diesem neuen Format stellte sich allerdings ein altbekanntes Problem: Welche Kandidaten sollen und müssen die Möglichkeit erhalten, sich den Fragen zu stellen? Der SWR, die Landeszentrale für Politische Bildung, die Stuttgarter Zeitung und die Stuttgarter Nachrichten sowie die Volkshochschule Stuttgart als Veranstalter der Podiumsdiskussion hatten von den insgesamt 14 antretenden Bewerbern sechs aus ihrer Sicht genügend aussichtsreiche Oberbürgermeisterkandidaten eingeladen. Ein siebter Bewerber erstritt sich seine Teilnahme mit einem entsprechenden Eilantrag vor dem **VG Stuttgart**<sup>63</sup>. Das im Grundsatz der Chancengleichheit wurzelnde Gebot der abgestuften Leistungsgewährung gilt auch bei der Berücksichtigung von Wahlbewerbern in konzeptionell vorgeprägten Veranstaltungen wie redaktionell gestalteten und moderierten Podiumsdiskussionen. Die Veranstalter sind daher verpflichtet, bei der Entscheidung über die Einladung der Bedeutung der Kandidaten einer Persönlichkeitswahl wie der Oberbürgermeisterwahl angemessene Rechnung zu tragen<sup>64</sup>. Das Gericht stufte nach Würdigung aller Umstände des Einzelfalls die Wahlchancen dieses parteilosen Einzelkandidaten höher ein als die Veranstalter und verpflichtete diese, den Kandidaten als Siebten in der Runde aufzunehmen. Dabei ging das Gericht zu Recht davon aus, dass die fünf Veranstalter zusammen eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts als informelle Gelegenheitsgesellschaft bilden, die

<sup>58</sup> Ingo Kraft, Die Regulierungsfunktion der Obersten Verwaltungsgerichte, 2016, S. 4, [http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft\\_-\\_Regulierungsfunktion\\_BVerwG.pdf](http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft_-_Regulierungsfunktion_BVerwG.pdf), abgerufen am 24.02.2021.

<sup>59</sup> VG München, Beschluss vom 05.03.2020 – M 22 S 20.780, nicht veröffentlicht.

<sup>60</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris.

<sup>61</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris Rn. 11.

<sup>62</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris Rn. 14.

<sup>63</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris.

<sup>64</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris Rn. 20.

aufgrund einer beherrschenden Stellung der öffentlichen Hand an den grundrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden ist. Zwar waren an dieser Gesellschaft bürgerlichen Rechts zwei private Zeitungsverlage und mit der Volkshochschule ein privater – wenn auch öffentlich geförderter – Verein beteiligt. Den beiden staatlichen Akteuren – der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt SWR und der Landeszentrale für Politische Bildung – kam für die Durchführung der Veranstaltung aber eine derart tragende Rolle zu, dass diese ohne deren Beteiligung in ihrer konkreten Gestalt nicht denkbar war<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris Rn. 18.

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

### Parteienfinanzierung

Heike Merten<sup>1</sup>

Das **Gericht der Europäischen Union**<sup>2</sup> (EuG) hatte über eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV der Partei Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (ACRE) gegen das Europäische Parlament zu entscheiden. Die Klägerin beehrte zum einen die Nichtigkeitsklärung des Beschlusses des Parlamentes vom 10. Dezember 2018, mit dem Ausgaben für Studien und Konferenzen im Ausland für die Zwecke einer Finanzhilfe für das Jahr 2017 für nicht förderfähig erklärt und darüber hinaus die Rückzahlung einer Spende angeordnet wurde. Weiterhin beehrte die ACRE die Entscheidung des Parlamentes, mit der die Gewährung der Vorfinanzierung ihrer Parteienfinanzierung für das Jahr 2019 von bestimmten vorherigen Rückzahlungen abhängig gemacht wurde, für nichtig zu erklären. Das EuG hat sich in seinem Urteil ausführlich mit einigen wichtigen Details und Auslegungsfragen der Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene auseinandergesetzt. Dabei sind zwei Punkte besonders erwähnenswert: Zum einen die im streitigen Beschluss als nicht förderfähig angesehenen Ausgaben in Höhe von 91.546,58 € für eine von der Klägerin im Juli 2017 in Kampala (Uganda) abgehaltene Konferenz und zum anderen die Zahlung eines Mitgliedsbeitrags in Höhe von 133.043,80 € durch die armenische Partei Prosperous Armenia Party (PAP) an die Klägerin.

Im Hinblick auf die Kampala-Konferenz stellte das Gericht fest, dass die Gesamtwürdigung der Beweise unzweifelhaft zu dem Ergebnis führe, dass die Kampala-Konferenz von der Klägerin organisiert wurde<sup>3</sup>. Dieser Umstand sowie der Umstand, dass diese Konferenz die Außenpolitik der Union beträfe und die Teilnehmer Staatsangehörige der Mitgliedstaaten waren, deuteten darauf hin, dass die Konferenz mit einem legitimen Ziel der Klägerin als politischer Partei auf europäischer Ebene verbunden gewesen

sei. Daraus folge, dass das Parlament einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe, als es feststellte, dass diese Konferenz nicht von der Klägerin organisiert worden sei. Daher sei diesem Teil der Klage stattzugeben und die Ausgaben für die Konferenz in Kampala seien als zuschussfähige Ausgaben anzuerkennen.<sup>4</sup> Das EuG bestätigt damit, dass alle Ausgaben, die für ein legitimes Ziel einer politischen Partei auf europäischer Ebene getätigt werden, auch förderfähig sind

Im Zusammenhang mit der Zahlung des „Mitgliedsbeitrages“ der PAP an die Klägerin musste das EuG klären, ob eine außereuropäische Partei überhaupt Mitglied einer europäischen politischen Partei sein kann. Nur dann ist es auch möglich, Mitgliedsbeiträge zu entrichten. Sollte dies nicht der Fall sein, dann wäre die Zahlung als Spende einzustufen. Das Gericht hatte sich daher zunächst vertieft mit dem Parteeibegriff auf europäischer Ebene zu beschäftigen<sup>5</sup>. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2004/2003 definiert eine „politische Partei“ als eine Vereinigung von Bürgern, die politische Ziele verfolgt und von mindestens einem Mitgliedstaat anerkannt oder nach dessen Rechtsordnung gegründet ist<sup>6</sup>. Das EuG hatte keinen Zweifel daran, dass mit dem in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2004/2003 genannten Begriff „Bürger“ „Unionsbürger“ gemeint seien. Dies ergebe sich unter anderem aus dem Umstand, dass im ersten Erwägungsgrund dieser Verordnung der Ausdruck „Unionsbürger“ verwendet wird<sup>7</sup>. Insoweit verleiht Art. 20 AEUV jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers. Daraus folgert das EuG, dass die PAP ipso facto keine „nationale politische Partei“ im Sinne dieser Bestimmung sei und dass die Zahlung des PAP keinen förderfähigen Beitrag darstelle<sup>8</sup>. Die Zahlung war damit richtigerweise als Spende einzuordnen und der Betrag, der den auf europäischer Ebene geltenden Spendenhöchstbetrag von 12.000 € übersteigt, zurückzufordern.

<sup>1</sup> Dr. Heike Merten ist Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073.

<sup>3</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 99 ff.

<sup>4</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 136.

<sup>5</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 155 ff.

<sup>6</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 158.

<sup>7</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 159.

<sup>8</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 160 ff.

Das **BVerfG**<sup>9</sup> hat im Rahmen eines Organstreitverfahrens mit Beschluss vom 22.07.2020 über den Antrag der AfD auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Nichtgewährung von Zuschüssen an die der AfD nahestehende Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. entschieden<sup>10</sup>. Bereits im Wege einer Verfassungsbeschwerde hat die AfD vergeblich versucht, staatliche Mittel für ihre parteinahe Stiftung zu erhalten, die ihr Legislative und Exekutive verweigern.<sup>11</sup> Parallel zu diesem Verfassungsbeschwerdeverfahren führt die AfD als Partei ein Organstreitverfahren unter anderem gegen den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung, um auf diesem Wege die Zahlung staatlicher Mittel für die ihr nahestehende politische Stiftung durchzusetzen. Die Partei beabsichtigt, den Status einer etablierten politischen Kraft zugesprochen zu bekommen, die zu den dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland gehört und damit Anspruch auf staatliche Finanzierung einer parteinahen Stiftung habe.

Der Eilantrag der AfD blieb erwartungsgemäß erfolglos. In einem Eilverfahren kann nur zulässig begehrt werden, was auch in einem Hauptsacheverfahren möglich ist zu erlangen. Ein Organstreitverfahren richtet sich auf die Feststellung, dass der Antragsgegner durch eine Maßnahme oder Unterlassung die verfassungsrechtlichen Rechte des Antragstellers verletzt hat (§ 67 BVerfGG). Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihrer Teile in einem Verfassungsrechtsverhältnis. Der Antragsgegner im Organstreitverfahren kann damit i.d.R. nicht auf ein bestimmtes Verhalten verpflichtet werden. Eine Ausnahme davon, so das Gericht, komme allenfalls in Betracht, wenn allein hierdurch die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des geltend gemachten Rechts verhindert werden kann. Die AfD habe bereits nicht dargelegt, dass die vorläufige Sicherung ihrer organschaftlichen Rechte die Verpflichtung des Antragsgegners zur Erbringung von Leistungen an nicht verfahrensbeteiligte Dritte erfordere und rechtfertige. Damit ist noch

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.07.2020 – 2 BvE 3/19, juris. Siehe auch *Lenz*, Verfassungsprozessrecht statt Geld für die AfD-nahe Stiftung, in: NVwZ 2019, 1016 ff.

<sup>10</sup> Siehe allgemein zur Finanzierung parteinaher Stiftungen *Merten*, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts, in: Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates, FS Morlok, 2019, S. 395 ff.

<sup>11</sup> Die Verfassungsbeschwerde der AfD wurde wegen Unzulässigkeit nicht zur Entscheidung angenommen: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20.05.2019 – 2 BvR 649/19.

nicht über das Organstreitverfahren in der Hauptsache entschieden, das weiter anhängig ist<sup>12</sup>.

Das **BVerfG**<sup>13</sup> hatte zudem über den Beitritt weiterer, nicht eigenständig antragsberechtigter Mitglieder des Bundestages zum laufenden Normenkontrollverfahren gegen die Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung zu entscheiden. Im zugrundeliegenden Normenkontrollverfahren haben 216 Mitglieder des Deutschen Bundestags, die drei verschiedenen Oppositionsfraktionen des Bundestags angehören, beim BVerfG beantragt, festzustellen, dass eine kurz zuvor erfolgte Änderung des PartG Bestimmungen des Grundgesetzes verletze. 30 Bundestagsabgeordnete, die einer weiteren Oppositionsfraktion angehörten, haben jeder einzeln dem BVerfG gegenüber erklärt, dass sie dem Normenkontrollantrag beiträten bzw. sich ihm anschließen; sie hätten nicht die Absicht, im Verfahren eigene Anträge zu stellen oder Ausführungen zu machen oder einen besonderen Verfahrensvertreter zu bestellen. Das Gericht hat in einer prozessrechtsbezogenen Zwischenentscheidung festgestellt, dass dies nicht zulässig sei. Ein gesetzlich nicht vorgesehener Anschluss weiterer Abgeordneter an einen solchen Normenkontrollantrag sei allenfalls mit Zustimmung der Abgeordneten möglich, die sich zu dem ursprünglichen Antragsteller zusammengeschlossen haben. „Das Zustimmungserfordernis findet seine verfassungsrechtliche Begründung im freien Mandat des Abgeordneten nach Art. 38 GG. Dieses gewährleistet dem Abgeordneten, dass er eigenverantwortlich über die Wahrnehmung seines Mandats entscheiden kann (vgl. BVerfGE 118, 277 <325 f.>). Umfasst ist damit auch, dass er frei darüber entscheiden kann, ob und mit welchen weiteren Abgeordneten er zusammenzuarbeiten bereit ist. Aufgrund der Freiheit seines Mandats darf ein Bundestagsabgeordneter nicht gezwungen werden, bei der Bildung des nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG erforderlichen Quorums mit Abgeordneten gemeinschaftlich als Einheit aufzutreten, mit denen er nicht zusammenarbeiten möchte.“<sup>14</sup>

Das **BVerwG**<sup>15</sup> bestätigt in seiner Revisionsentscheidung zur möglichen Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts der Partei „Die PARTEI“ hinsicht-

<sup>12</sup> BVerfG, Az. 2 BvE 3/19.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 03.11.2020 – 2 BvF 2/18, juris. Siehe auch die die Entscheidungsbesprechung von *Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Abstraktes Normenkontrollverfahren, in: JuS 2021, 189 ff.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss vom 03.11.2020 – 2 BvF 2/18, juris Rn. 23.

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 13.05.2020 – 6 C 16/18, juris.

lich des in ihrem PARTEI-Geld-Shop betriebenen „Geldhandels“ die vorgehenden Instanzen<sup>16</sup>. DIE PARTEI hatte 2014 im Internet als Reaktion auf den Handel der AfD mit Gold einen „Geldhandel“ initiiert und jedem Interessenten gegen Überweisung von 25,55 €, oder 105 € jeweils einen 20-, 50- oder 100-Euro-Schein sowie zwei Karten mit Motiven der PARTEI übersandt. Das von den Interessenten überwiesene Geld wurde im Rechenschaftsbericht zu Recht vollumfänglich als Einnahme aus Unternehmenstätigkeit deklariert. Zwischenzeitlich hat der Gesetzgeber eine Regelung im Parteiengesetz geschaffen, wonach bei Einnahmen aus der Unternehmenstätigkeit einer Partei für die staatliche Teilfinanzierung nur derjenige Betrag berücksichtigt werden darf, der nach Abzug der Ausgaben verbleibt.

Das **FG Hessen**<sup>17</sup> hatte erneut über den Gemeinnützigkeitsstatus des Netzwerks Attac zu entscheiden. Das Frankfurter Finanzamt hatte dem Attac-Trägerverein bereits 2014 die Gemeinnützigkeit für die Jahre 2010 bis 2012 entzogen, weil das Netzwerk zu politisch sei. Da Attac sich größtenteils durch Spenden finanziert, ist der Entzug der Gemeinnützigkeit existenziell. Spenden an Attac sind so nicht von der Steuer absetzbar. Das Urteil des FG ist nach strengen Vorgaben des Bundesfinanzhofs (BFH) zustande gekommen, der 2019 eine anderslautende Entscheidung des FG Hessen<sup>18</sup> kassiert und zurückverwiesen hat<sup>19</sup>: Konkret ging es dabei um die Begriffe der „Volksbildung“ und des „demokratischen Staatswesens“ aus § 52 Abs. 2 Nr. 7 bzw. Nr. 24 der Abgabenordnung (AO), die das FG nach Ansicht des BGH zu weit ausgelegt hatte. Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung im eigentlichen Sinn sei keine politische Bildungsarbeit und nicht gemeinnützig. Das FG hat die Revision zum BFH wegen der grundsätzlichen Bedeutung zugelassen.

Das **VG Berlin**<sup>20</sup> hat eine Klage der AfD gegen einen Sanktionsbescheid der Bundestagsverwaltung wegen Verstoßes gegen das Verbot der Annahme anonymer Spenden in Höhe von rund 270.000 € abge-

wiesen. Gegenstand der Klage war eine Werbeaktion für den AfD-Parteichef Meuthen, die von der Schweizer Goal AG im baden-württembergischen Landtagswahlkampf 2016 organisiert wurde. Das Gericht erklärte, bei den von Dritten finanzierten Werbemaßnahmen im Landtagswahlkampf 2016 habe es sich um Spenden im Sinne des Parteiengesetzes gehandelt<sup>21</sup>. Mit den finanzierten Plakaten, Flyern und Inseraten sei ausdrücklich für die AfD geworben worden. Die Partei habe durch ihren Landessprecher maßgeblichen Einfluss auf die Durchführung der Werbekampagne nehmen können. Die Spende wurde auch von der Partei erlangt: Ausreichend sei hierfür, dass der Landessprecher nach der Landessatzung der AfD Baden-Württemberg insoweit mit Alleinvertretungsbefugnis ausgestattet gewesen sei. Die Annahme der Spende sei rechtswidrig gewesen, da die Spender im Frühjahr 2016 für die AfD nicht feststellbar im Sinne des Gesetzes gewesen seien. Als für die Partei handelnder Landessprecher habe sich Meuthen, bei der Annahme der Spende nicht die erforderliche Gewissheit über die Person des Spenders und die Höhe der Spende verschafft. Damit hat die AfD eine Spende unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG angenommen und nicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet. So ist gegen die Partei gemäß ein § 31c PartG ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages entstanden.

<sup>16</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.03.2018 – OVG 3 B 26.17 – und VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16. Siehe dazu im einzelnen *Merten*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2018, 129 ff., doi:10.25838/oaj-mip-2018129-133.

<sup>17</sup> FG Hessen, Urteil vom 26.02.2020 – 4 K 179/16, juris.

<sup>18</sup> FG Hessen, Urteil vom 10.11.2016 – 4 K 179/16, juris.

<sup>19</sup> BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17, juris. Siehe dazu *Merten*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2020 (Heft 1), 77 f., doi:10.25838/oaj-mip-202075-79

<sup>20</sup> VG Berlin, Urteil vom 09.01.2020 – 2 K 170.19, juris.

<sup>21</sup> Siehe *Bäcker/Merten*, Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte, in: MIP 2019 (Heft 2), 235 ff., doi:10.25838/oaj-mip-2019235-246.

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

### Parteien und Parlamentsrecht

Sascha Wolf<sup>1</sup>

Neben den üblichen Streitereien im parlamentarischen Raum beschäftigte die Rechtsprechung im vergangenen Jahr vor allem die Besetzung von Ausschüssen, Gremien und Ausschussvorsitzen. Überwiegend ging es dabei um Verdrängungsmanöver gegenüber AfD-Abgeordneten, die teils in einem starken Spannungsfeld zu den Regeln der spiegelbildlichen Ausschussbesetzung standen.

Das größte mediale Aufsehen erregte insoweit ein Beschluss des **Bundesverfassungsgerichts**<sup>2</sup>, der die Abberufung des Vorsitzenden des Rechtsausschusses betraf. Verfassungsrechtlich ist der Fall interessant, weil die Abberufung eines Ausschussvorsitzenden ein absolutes Novum in der Geschichte des Bundestages darstellte. Im Mittelpunkt der Vorgänge stand der AfD-Abgeordnete Brandner, der im Januar 2018 zum Vorsitzenden des Rechtsausschusses gewählt wurde. Seiner Wahl ging eine Absprache im Ältestenrat voraus, die eine der Fraktionsstärke entsprechende Verteilung der Ausschussvorsitze nach § 12 GOBT sicherstellen sollte. Trotz der Absprache kam es schon damals zu einer auffälligen Zahl von Gegenstimmen und Enthaltungen, die wohl dem aggressiven Kommunikationsverhalten geschuldet war, das Brandner während seiner Zeit im Thüringer Landtag 32 Ordnungsrufe eingebracht hatte.<sup>3</sup> Nachdem er seine Provokationsstrategie 2019 in einer Reihe von Tweets fortsetzte, die sich unter anderem auf den Anschlag auf eine Synagoge in Halle bezogen, forderten zunächst der Deutsche Anwaltverein und der Deutsche Juristenbund erfolglos seinen Rücktritt.<sup>4</sup> Da man sich im Rechtsausschuss nicht sicher war,

ob ein Ausschussvorsitzender auch ohne ausdrückliche normative Grundlage abberufen werden kann, betraute man zunächst den Geschäftsordnungsausschuss mit der Frage,<sup>5</sup> bevor man Brandner den Ausschussvorsitz entzog. Seitdem wird der Ausschuss von Brandners Stellvertreter, dem CDU-Abgeordneten Hirte kommissarisch geleitet. Der von der AfD-Fraktion gegen die Abberufung Brandners eingereichte Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz blieb ohne Erfolg. Das Gericht hielt eine Beeinträchtigung des „Grundsatzes der Gleichbehandlung von Fraktionen“ und des Grundsatzes „der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung“, insbesondere im Hinblick auf die spiegelbildliche Verteilung der Ausschussitze nach § 12 GOBT für möglich.<sup>6</sup> Ob darüber hinaus auch das „Recht auf effektive Opposition“ betroffen sein könnte, wurde zunächst offengelassen. Allerdings erscheine es auch plausibel, dass ein Vorsitzender, der nach § 58 GOBT vom Ausschuss bestimmt werde, von diesem auch ohne ausdrückliche Regelung wieder abberufen werden könne. Offen ließ das Gericht vorerst auch die Frage, ob zur Abberufung aus Gründen des Minderheitenschutzes ein plausibler Grund erforderlich sei.<sup>7</sup> Der Ausschuss hatte sich insoweit darauf berufen, dass Brandner die Bereitschaft, bzw. die persönliche Befähigung fehle, das Amt mit der dafür erforderlichen Mäßigung auszufüllen.<sup>8</sup> Letztlich fiel die Abwägung zulasten der AfD-Fraktion aus, weil es ihr möglich sei, einen neuen Ausschussvorsitzenden zu benennen, und die erlittene Beeinträchtigung damit zumindest entscheidend abzuschwächen. Demgegenüber sei es dem Ausschuss nicht zumutbar, bis zum Abschluss des Hauptverfahrens an einen Vorsitzenden gebunden zu sein, der das Vertrauen der Mehrheit offensichtlich nicht mehr besitze.<sup>9</sup>

Größeren Erfolg hatte hingegen die AfD-Fraktion des Thüringer Landtages bezüglich eines Streits um die Besetzung der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) vor dem **VerfGH Thüringen**<sup>10</sup>. Die

<sup>1</sup> Sascha Wolf ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht von Prof. Dr. Sophie Schönberger an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris.

<sup>3</sup> Vgl. *Heribert Prantl*, Stephan Brandner kann und darf nicht gewählt werden, *Süddeutsche Zeitung* vom 24.01.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/afd-im-bundestag-stephan-brandner-kann-und-darf-nicht-gewahlt-werden-1.3838731> (abgerufen am 17.03.2021).

<sup>4</sup> DAV und DJB fordern Brandner-Rücktritt, *Legal Tribune Online*, 1.10.2019, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/dav-djb-forderung-ruecktritt-stephan-brandner-rechtsausschuss-tweets-anschlag-halle/>, (abgerufen am 17.03.2020).

<sup>5</sup> Stephan Brandner kann abgewählt werden, *Legal Tribune online*, 07.11.2019, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/go-ausschuss-bundestag-abwahl-rechtsausschuss-vorsitzender-brandner-afd/> (abgerufen am 17.03.2020).

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris Rn. 29.

<sup>7</sup> Vgl. zur möglichen Übertragung der von den Landesverfassungsgerichten zur Abberufung von Ausschussmitgliedern und zum Fraktionsausschluss gebildeten Maßstäbe: *Christofer Lenz*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, *NVwZ* 2020, 1037 (1038).

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris Rn. 3.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris Rn. 36.

<sup>10</sup> VerfGH Thüringen, Beschluss vom 14.10.2020 – 106/20, juris.

Fraktion war wiederholt an der Besetzung der ihr zustehenden Sitze gescheitert, weil die Parlamentsmehrheit sich kategorisch gegen sämtliche ihrer Kandidaten gestellt hatte. Begründet wurde die Ablehnung damit, dass der Thüringer Landesverband der Partei seit 2018 vom Landesverfassungsschutz als Prüffall eingestuft werde und die AfD-Fraktion deshalb nicht an der Kontrolle des Landesverfassungsschutzes mitwirken könne.<sup>11</sup> Daraufhin beantragte die AfD-Fraktion beim VerFGH, den Landtag an der Konstituierung der Kontrollkommission zu hindern bis die ihr zustehenden Sitze besetzt seien. Das Gericht gab dem Antrag statt und rekurrierte dabei auf ein Urteil des VerFGH Sachsen<sup>12</sup> aus dem Jahr 1996. Bei der Besetzung der PKK gelte ein aus Art. 59 II der ThürVerf fließendes streng formal zu verstehendes Recht auf Chancengleichheit. Dieses Recht könne nur aus anderen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten wie dem Geheimnisschutz oder zwingender Gründe des Staatswohls eingeschränkt werden.<sup>13</sup> Die kategorische Ablehnung der Vorschläge einer Partei sei deshalb nur möglich, wenn sie nach Art. 21 II GG als verfassungswidrig zu qualifizieren sei.<sup>14</sup> Dies stehe im Fall der AfD aber gerade noch nicht fest. Daher dürften die Vorschläge der Partei nur wegen der objektiven Ungeeignetheit oder fehlenden Vertrauenswürdigkeit der konkret vorgeschlagenen Personen abgelehnt werden. Diesbezüglich fehle es aber an substantiierten Vorträgen. Ergänzend fügte der VerFGH hinzu, dass die Organtreue dazu verpflichte, geeignete verfahrensmäßige Vorkehrungen zu treffen, mit denen sichergestellt werden könne, dass eine faire Beurteilung der Eignung stattfinde.

Eine besondere Rolle bei der Konkretisierung der Grenze zwischen organisatorischen Freiheiten und gezieltem Missbrauch bei der Ausgestaltung von kommunalen Ausschüssen kam dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, der über vier Anträge von AfD Abgeordneten zu entscheiden hatte. In allen Fällen hatten die Abgeordneten der AfD keine Ausschusssitze erhalten, weil nach den Kommunalwahlen die Ausschussgrößen verändert oder die Berechnungsverfahren gewechselt wurden.

Im ersten dieser Verfahren beantragte eine Gruppe von vier Stadträten zunächst erfolglos einstweiligen Rechtsschutz vor dem **VG Ansbach**<sup>15</sup>. Die Gruppe hatte keinen Sitz in den Ausschüssen erhalten, weil bei einer Ausschussgröße von 14 Sitzen das d'hondtsche Höchstzahlverfahren angewendet wurde, während nach jedem anderen Berechnungsverfahren ein Sitz auf die AfD entfallen wäre. Da die Fraktion der Grünen zudem öffentlich kommuniziert hatte, dass die Kombination bewusst gewählt worden war, um die AfD von der Beteiligung an den Ausschüssen fernzuhalten, beantragten die Abgeordneten einstweiligen Rechtsschutz. Das VG Ansbach wies den Antrag allerdings zurück. Die Wahl des Berechnungsverfahrens liege mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung im Ermessen des Stadtrates. Zwar sei bekannt, dass das d'hondtsche Höchstzahlverfahren größere Fraktionen bevorzuge, allerdings würden auch die anderen zur Verfügung stehenden Berechnungsverfahren zu gewissen Verzerrungen führen.<sup>16</sup> Zudem sei nicht erkennbar, dass die Wahl der Ausschussgröße und des Berechnungsverfahrens mit dem alleinigen oder vorrangigen Ziel getroffen wurde die AfD als unerwünschte politische Kraft auszuschalten.<sup>17</sup> Auch die in der Folge eingelegte Beschwerde beim **BayVGH**<sup>18</sup> führte nicht zum unmittelbaren Erfolg. Der BayVGH schloss sich den Ausführungen des VG Ansbach ganz überwiegend an, sah sich aber bezüglich einer von den Antragstellern „nicht ansatzweise thematisierten“ Problemkonstellation zu einer bedeutenden Klarstellung veranlasst: Die AfD-Gruppe hatte auch deswegen keinen Sitz erhalten, weil zwei Sitze an noch kleinere Gruppen vergeben wurden, die sich zu Ausschussgemeinschaften zusammengeschlossen hatten. Bislang war der BayVGH davon ausgegangen, dass Ausschussgemeinschaften auch dann bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden dürfen, wenn dadurch eine „an sich“, d.h. auch ohne Bildung einer Ausschussgemeinschaft ausschussfähige Gruppe ihren einzigen Sitz verliere. Infolge zwischenzeitlicher Rechtsprechung des BVerwG<sup>19</sup> sah sich der BayVGH

<sup>11</sup> VerFGH Thüringen, Beschluss vom 14.10.2020 – 106/20, juris Rn. 16.

<sup>12</sup> VerFGH Sachsen, Urteil vom 26. Januar 1996 – Vf. 15-I-95, juris.

<sup>13</sup> VerFGH Thüringen, Beschluss vom 14.10.2020 – 106/20, juris Rn. 42.

<sup>14</sup> So bezüglich des parlamentarischen Kontrollgremiums des Bundestages auch schon: *Christoph Schönberger, Sophie Schönberger*, Die AfD im Bundestag, JZ 2018, 105 (109).

<sup>15</sup> VG Ansbach, Beschluss vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, juris.

<sup>16</sup> VG Ansbach, Beschluss vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, juris Rn. 52 ff.

<sup>17</sup> VG Ansbach, Beschluss vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, juris Rn. 59.

<sup>18</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 07.08.2020 – 4 CE 20.1442, juris.

<sup>19</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 09.12.2009 – 8C 17/08, juris Rn. 25: „Die Zulassung gemeinsamer Wahlvorschläge von Fraktionen in der Gemeindevertretung eröffnet [...] die Möglichkeit, andere Fraktionen, die entsprechend dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden

zu einer Korrektur gezwungen und stellte klar, entsprechende Konstellationen künftig als Verletzung des Grundsatzes gleicher Repräsentation zu werten. Die Bildung von Ausschussgemeinschaften werde mit dem Ziel ermöglicht, das in Ausschüssen repräsentierte Meinungsspektrum zugunsten des Minderheitenschutzes zu erhöhen. Dieses Ziel werde aber gerade nicht erreicht, wenn eine an sich ausschussfähige Gruppe zugunsten von noch kleineren Gruppen verdrängt werde. Da dieser Umstand mangels eines entsprechenden Vorbringens der Antragsteller zunächst nicht berücksichtigt werden konnte, stellten die Abgeordneten erneut einen Antrag beim **VG Ansbach**<sup>20</sup>, der nun auch zum Erfolg führte. Die beim **BayVGH**<sup>21</sup> eingelegte Beschwerde des Stadtrates, die sich vor allem auf die dem zweiten Beschluss des VG Ansbach in Wege stehende Rechtskraft des ersten Beschlusses des BayVGH stützte, scheiterte dagegen. Zwar sei seit dem Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Entscheidung tatsächlich keine maßgebliche Änderung der Rechtslage eingetreten, die mit dem Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Entscheidung erfolgte Änderung der Rechtslage, sei aber wie eine nachträgliche Änderung zu werten, da die Antragstellerin sie seinerzeit verschuldensfrei nicht geltend machen konnte.<sup>22</sup> Zudem wies der Gerichtshof darauf hin, dass eine grundsätzlich zulässige Verkleinerung der Ausschüsse, die zu einer Nichtberücksichtigung sowohl der bislang „an sich“ ausschussfähigen Gruppe der AfD, als auch der von den kleinen Gruppen gebildeten Ausschussgemeinschaften führe, nach dem bisherigen Sachverhaltsverlauf als missbräuchlich zu bewerten sei.

Der erste Beschluss des BayVGH wurde nicht nur in Bayern, sondern auch in Thüringen rezipiert. Hier urteilte das **VG Gera**<sup>23</sup> in einer vergleichbaren Situation, in der die Fraktion der Linkspartei als kleinste „an sich“ ausschussfähige Fraktion ihren einzigen Sitz in den Kreistagsausschüssen an eine von „an sich“ nicht ausschussfähigen Fraktionen gebildete Ausschussgemeinschaft verloren hatte. In Anlehnung an die Rechtsprechungsänderung des BayVGH wurde ein Verstoß gegen den aus § 27 I 3 der Thüringer

Kommunalordnung (ThürKO) fließenden Grundsatz der Spiegelbildlichkeit angenommen.<sup>24</sup> Deshalb wurde der Kreistag verpflichtet, entweder die Zahl der Ausschusssitze zu erhöhen oder die Ausschussgemeinschaft nicht zu berücksichtigen, um der Fraktion der Linkspartei einen Sitz zu ermöglichen.<sup>25</sup>

Um eine weitere Zuspitzung des Missbrauchsvorwurfs ging es in einem Verfahren vor dem **VG Bayreuth**<sup>26</sup>. Hier hatte der Stadtrat aufgrund von Anträgen der Fraktionen „Junges Bayreuth“ und „Bayreuther Gemeinschaft“ entschieden, für Ausschüsse ab einer Größe von 11 Sitzen künftig das d'hondtsche Höchstzahlverfahren zu nutzen, während für kleinere Ausschüsse weiterhin das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers genutzt werden sollte. Der Wechsel zu d'Hondt in den großen Ausschüssen führte dazu, dass auch dort kein Sitz auf die AfD-Abgeordneten entfiel und war im entsprechenden Antrag der Bayreuther Gemeinschaft auch mit diesem Effekt begründet worden.<sup>27</sup> Da es allen anderen Gruppen außer der AfD gelang, Ausschussgemeinschaften zu bilden, blieb sie die einzige Gruppe, die nicht an Ausschüssen beteiligt wurde. Auch hier betonte das Gericht, dass die Wahl der Ausschussgröße und des Berechnungsverfahrens grundsätzlich im Ermessen des Stadtrates liege. Als problematisch erscheine aber, dass die Wahl des Berechnungsverfahrens zum „Spielball politischer Einflussnahme“ werden könne, wenn die Möglichkeit der Anwendung verschiedener Berechnungsverfahren mit jeweils unterschiedlichen Vor- und Nachteilen bestehe.<sup>28</sup> Deshalb sei grundsätzlich ein Verfahren für alle Ausschüsse zu wählen und eine Differenzierung nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes möglich. Ein solcher sei im vorliegenden Fall aber nicht ohne weiteres erkennbar. Vielmehr müsse bei summarischer Prüfung der Gesamtumstände davon ausgegangen werden, dass die Differenzierung gezielt zulasten der AfD-Stadträte vorgenommen wurde und damit missbräuchlich sei. Gegen die vom VG Bayreuth getroffene Anordnung

müssten, hiervon auszuschließen. Darin liegt eine Beeinträchtigung der im Grundsatz gleicher Repräsentation zum Ausdruck kommenden Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen [...]“.

<sup>20</sup> VG Ansbach, Beschluss vom 25.09.2020 – AN 4 E 20.01670, juris.

<sup>21</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 26.10.2020 – 4 CE 20.2238, juris.

<sup>22</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 26.10.2020 – 4 CE 20.2238, juris Rn. 19.

<sup>23</sup> VG Gera, Urteil vom 30.09.2020 – 2 K 468/20 Ge, juris.

<sup>24</sup> VG Gera, Urteil vom 30.09.2020 – 2 K 468/20 Ge, juris Rn. 45 ff.

<sup>25</sup> VG Gera, Urteil vom 30.09.2020 – 2 K 468/20 Ge, juris Rn. 47 ff.

<sup>26</sup> VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658, juris.

<sup>27</sup> Vgl. insoweit: VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658, juris Rn. 12 ff.: zur Begründung des Antrags der Bayreuther Gemeinschaft, der aber zunächst für alle Ausschüsse die Nutzung des Verfahren nach d'Hondt herbeiführen sollte. Erst durch den Antrag der Fraktion Junges Bayreuth (Rn. 22 ff.) kam es zur Nutzung unterschiedlicher Berechnungsverfahren.

<sup>28</sup> VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658, juris Rn. 94.

legte der Stadtrat erfolgreich Beschwerde vor dem **BayVGH**<sup>29</sup> ein. Der BayVGH bestätigte zwar zunächst die Maßstabsbildung des VG Bayreuth und berücksichtigte dabei auch, dass die h.M. im Schrifttum die Wahl zweier verschiedener Verfahren grundsätzlich für rechtswidrig hält.<sup>30</sup> Bei der Subsumtion des konkreten Falles, kam der VGH allerdings zu dem Ergebnis, dass ein sachlicher Grund für die Differenzierung vorliege. Kritikwürdig ist insoweit, dass nicht deutlich wird, worin dieser Grund genau liegen soll. Das genannte Argument, dass sich eine umfassende Repräsentanz der kleinen Stadtratsgruppen in den kleinen Ausschüssen über d'Hondt nicht herstellen lasse, kann für sich genommen zwar ebenso überzeugen, wie das Argument, dass in den großen Ausschüssen wegen der großen Sitzzahl auch trotz d'Hondt eine ausreichende Repräsentanz kleiner Gruppen gesichert werden könne. Beide Argumente liefern aber keinen sachlichen Grund dafür, warum nicht für große und kleine Ausschüsse das minderheitenfreundliche(re) Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers angewendet werden kann. Genau hierfür müsste aber, jedenfalls nach der Maßstabsbildung des VG Bayreuth, ein sachlicher Grund genannt werden. Möglicherweise wird der VGH seine Ausführungen im Hauptsacheverfahren insoweit erweitern. Andernfalls müsste der Beschluss so verstanden werden, als sei die Wahl verschiedener Berechnungsverfahren grundsätzlich zulässig, wenn die verschiedenen Ausschüsse unterschiedliche Größen haben.

Der Vorwurf der missbräuchlichen Anwendung des d'hondtschen Höchstzahlverfahrens bildete auch den Gegenstand eines zweiten Verfahrens vor dem **VG Bayreuth**<sup>31</sup>. Hier rügten zwei AfD-Stadtratsabgeordnete, dass der Stadtrat nur deshalb von dem in der Vergangenheit genutzten Berechnungsverfahren nach Hare-Niemeyer abgerückt sei, weil ansonsten ein Ausschusssitz auf die AfD entfallen wäre. Dies ergebe sich insbesondere aus einem Interview, in dem der Fraktionsvorsitzende der SPD offenlegte, dass die Fraktionschefs sich bezüglich des Verfahrens abgesprochen hatten, um die AfD auszusperrten. Das VG gab dem Antrag statt. Zur Begründung führte es aus, dass zwar den neun Abgeordneten der CSU-Fraktion, die für die neue Geschäftsordnung stimmten, keine Missbrauchsabsicht zulasten der AfD unterstellt werden könne, da die Fraktion da-

durch den sonst der AfD zugefallenen Sitz erhielt. Bei den anderen Abgeordneten seien aber neben der Benachteiligung der AfD keine entsprechenden eigennützige Ziele zu erkennen. Diesen Beschluss griff der Stadtrat mit einer Beschwerde vor dem **BayVGH**<sup>32</sup> erfolgreich an. Bezüglich der Feststellung von Missbrauchsabsicht stellte der Verwaltungsgerichtshof klar, dass nicht auf Einzelabsichten, sondern auf die Stadtratsmehrheit abzustellen sei.<sup>33</sup> Dieser fehle es aber an der Missbrauchsabsicht. Neben den Mitgliedern der CSU-Fraktion fehle jedenfalls auch dem im Stadtrat stimmberechtigten Oberbürgermeister der CSU und einem Stadratsmitglied, das über den Wahlvorschlag der CSU gewählt wurde, der CSU-Fraktion aber nicht beigetreten war, die Missbrauchsabsicht. Zudem hätten drei Stadtratsmitglieder der SPD eidesstattliche Erklärungen vorgelegt, nach denen sie für das d'hondtsche Verfahren gestimmt hätten, um die bestmögliche Spiegelbildlichkeit der Ausschüsse zu gewährleisten.<sup>34</sup>

In der Gesamtbetrachtung der vier geschilderten Beschlüsse des BayVGH zeigt sich, dass den Stadträten bei der Ausschussbildung weite Spielräume zukommen, die sich in der Praxis auch gezielt gegen einzelne Parteien nutzen lassen. Dass bei der Prüfung der Missbrauchsabsicht auf die Stadtratsmehrheit abgestellt wird, erscheint durchaus überzeugend. Andernfalls könnten Minderheiten gezielt verhindern, dass es zu einer wirksamen Ausschussbildung kommt. Dass klare Äußerungen missbräuchlicher Motive durch einzelne Abgeordnete aber völlig unreglementiert bleiben, kann man aus neutraler Perspektive durchaus für bedenklich halten. Jedenfalls solange die Verfassungswidrigkeit der betroffenen Partei nicht gerichtlich festgestellt wurde. Dem von der AfD gerne inszenierten Opfermythos dürften entsprechende Äußerungen jedenfalls eher zu- als abträglich sein.

Während in Bayern vor allem um die erstmalige Besetzung der Ausschüsse nach den Kommunalwahlen gestritten wurde, hatte das **VG Bremen**<sup>35</sup> über eine Anpassung während der laufenden Wahlperiode zu entscheiden. In einem Bremer Stadteilbeirat war es zur Neubesetzung eines Ausschusses gekommen, weil einer der beiden AfD-Beiräte (scheinbar) die AfD-Fraktion verlassen hatte. Anders als bei der ursprünglichen Ausschussbesetzung wurde bei der Neubeset-

<sup>29</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 07.12.2020 – 4 CE 20.2032, juris.

<sup>30</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 07.12.2020 – 4 CE 20.2032, juris Rn. 24.

<sup>31</sup> VG Bayreuth, Beschluss vom 15.09.2020 – B 9 E 20.668, juris.

<sup>32</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166, juris.

<sup>33</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166, juris Rn. 27.

<sup>34</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166, juris Rn. 30.

<sup>35</sup> VG Bremen, Beschluss vom 05.03.2020 – 1 V 2549/19, juris.

zung allerdings nicht mehr geschlossen, sondern einzeln über die von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidaten abgestimmt. Weil die Beirätin der AfD auch in drei Wahlgängen keine ausreichende Stimmenmehrheit erreichen konnte, blieb die Fraktion ohne Vertreterin im Ausschuss. Ihrem Antrag, den Beirat darauf zu verpflichten, die Ausschüsse unter Berücksichtigung der AfD neu zu besetzen, wurde stattgegeben. Die dagegen gerichtete Beschwerde vor dem **OVG Bremen**<sup>36</sup> stützte sich im Wesentlichen darauf, dass die Verpflichtung der Beiratsmitglieder zur Wahl eines Beirates der AfD gegen den in § 18 I des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter (Brem-OBG) verankerten Grundsatz des freien Mandats verstoße. Das OVG stellte insoweit klar, dass die Berufung auf das freie Mandat nur im Rahmen der gesetzlichen Grenzen möglich sei.<sup>37</sup> Diese seien bei der Neubesetzung aber überschritten worden, da § 23 BremOBG, anders als vom Beirat vorgetragen, keine Einzelabstimmung über die Mitglieder eines Ausschusses erlaube.<sup>38</sup> Sofern die Beiräte der AfD sich auf einen Vorschlag einigen würden, könne über diesen nur als Bestandteil des gesamten Wahlvorschlags für den Ausschuss abgestimmt werden.

Über den möglichen Anspruch einer Fraktion auf Neuzuteilung eines Ausschusssitzes hatte das **VG Aachen**<sup>39</sup> zu entscheiden. Die Ratsfraktion der Unabhängigen demokratischen Bürger Inden (UdB) hatte erfolglos einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt, nachdem 2019 ein Ratsmitglied aus der CDU-Fraktion ausgetreten war. Da sich 2016 auch schon ein zuvor fraktionsloses Ratsmitglied der UdB-Fraktion angeschlossen hatte, forderte die Fraktion nun die Zuerkennung eines weiteren Ausschusssitzes zulasten der CDU. Das Gericht erkannte an, dass der UdB-Fraktion bei einer Neubesetzung nun eigentlich ein Ausschusssitz mehr und der CDU-Fraktion ein Ausschusssitz weniger zustehen würde.<sup>40</sup> Da es dadurch aber nicht zu einer wesentlichen Änderung des Kräfteverhältnisses im Stadtrat gekommen sei, folge aus dem Gebot der Spiegelbildlichkeit allerdings kein Anspruch der Fraktion auf Neuzuteilung des streitigen Ausschusssitzes.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 03.06.2020 – 1 B 79/20, juris.

<sup>37</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 03.06.2020 – 1 B 79/20, juris Rn. 9.

<sup>38</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 03.06.2020 – 1 B 79/20, juris Rn. 12 ff.

<sup>39</sup> VG Aachen, Beschluss vom 17.01.2020 – 7 L 1456/19, juris.

<sup>40</sup> VG Aachen, Beschluss vom 17.01.2020 – 7 L 1456/19, juris Rn. 35.

<sup>41</sup> VG Aachen, Beschluss vom 17.01.2020 – 7 L 1456/19, juris Rn. 46 ff.

Über die Rechtmäßigkeit der Neubesetzung eines Ausschusses wurde auch vor dem **VG Magdeburg**<sup>42</sup> verhandelt. Der Kreistag hatte auf Wunsch einer Fraktion festgestellt, dass der Sitz des Antragstellers, der zuvor aus der Fraktion ausgetreten war, künftig von einem anderen Mitglied der Fraktion besetzt werde. Der Antragsteller wollte seinen Sitz allerdings auch nach dem Fraktionsaustritt behalten und berief sich deshalb auf das Fehlen einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Neubesetzung einzelner Ausschusssitze. Das VG entschied, dass der auf die Bildung des gesamten Ausschusses bezogene § 47 I, III des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) über seinen Wortlaut hinaus auch die Feststellung des Austausches eines einzelnen Abgeordneten zulasse. Das Benennungsrecht der Fraktionen diene dazu, Interessenvertreter der Fraktion in die Ausschüsse zu entsenden, um deren Stärkeverhältnis im Rat abzubilden. Im Umkehrschluss müsse es den Fraktionen deshalb auch möglich sein, Vertreter wieder abzurufen, wenn sie das Interesse der Fraktion nicht mehr vertreten. Voraussetzungen für eine entsprechende Feststellungsbeschlussfassung des Kreistages sei das entsprechende Begehren einer Fraktion und die materielle Übereinstimmung der Neubesetzung mit dem Stärkeverhältnis der Fraktionen. Ob im Innenverhältnis zwischen Fraktion und Abgeordnetem ein wichtiger Grund für die Neubesetzung vorliege, dürfe dagegen vom Kreistag nicht geprüft werden.

Das Innenverhältnis zwischen Fraktion und Abgeordnetem stand dagegen im Zentrum eines etwas skurril anmutenden Organstreitverfahrens vor dem **VerfGH Baden-Württemberg**<sup>43</sup>. Gerichtlich geklärt werden sollte, jedenfalls nach dem Willen der Beteiligten, ob der Abgeordnete Martin Gedeon trotz seines vermeintlichen Rücktritts Mitglied der Landtagsfraktion der AfD geblieben war. Gedeon, der bis zu seinem Parteiausschluss im März 2020 Mitglied der AfD war, gehörte seit der Landtagswahl im März 2016 zunächst unstrittig der Fraktion der AfD an. Infolge öffentlicher Diskussionen um wiederholte antisemitische Äußerungen<sup>44</sup> erklärte er allerdings schon fünf Monate später seinen „Rücktritt aus der Fraktion“.<sup>45</sup> Dass es sich seinerzeit wirklich um einen Rücktritt gehandelt habe, bestritt er dann aber

<sup>42</sup> VG Magdeburg, Beschluss vom 28.07.2020 – 9 B 165/20, juris.

<sup>43</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris.

<sup>44</sup> Vgl. *Justus Bender, Rüdiger Soldt*, Im Eiferer-Modus gegen Juden, F.A.Z. vom 04.06.2016, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/antisemitische-thesen-von-afd-abgeordneten-gedeon-14268327-p2.html> (abgerufen am 18.03.2021).

2019. Intern sei kein Rücktritt, sondern ein „Ruhelassen“ seiner Fraktionsmitgliedschaft vereinbart worden. Die Fraktion weigerte sich zunächst, Stellung zu beziehen, weil eine gerichtliche Klärung der Frage abgewartet werden sollte. Daraufhin stellte Gedeon im Dezember 2019 zunächst einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, der ihm die Wiederaufnahme der Fraktionsarbeit ermöglichen sollte. Der VerfGH lehnte den Antrag ab, da der im Hauptsacheverfahren zu führende Organstreit derzeit mangels Streitgegenstands und Rechtsschutzbedürfnisses offensichtlich unzulässig sei. Die Fraktion habe bislang weder eine verbindliche Aussage zur Fraktionsmitgliedschaft von Gedeon getroffen, noch habe dieser sie weiter dazu aufgefordert. Zudem wies das Gericht darauf hin, dass der Antrag an nicht unerheblichen Substantiierungsmängeln leide, weil es an Ausführungen zu der im Innenverhältnis getroffenen Absprache fehle. Über den von Gedeon eingelegten Widerspruch musste dann nicht mehr entschieden werden, weil kurze Zeit später auch das Hauptsacheverfahren für unzulässig erklärt wurde.<sup>45</sup> Zwar habe die Fraktion mittlerweile bekräftigt, dass Gedeon ihrer Auffassung nach kein Fraktionsmitglied mehr sei, was zum Vorliegen eines tauglichen Antragsgegenstandes führe. Gedeon habe seine Substantiierungspflichten in Bezug auf die getroffene Absprache aber auch weiterhin nicht erfüllt. Was seinerzeit tatsächlich vereinbart wurde, bleibt also auch weiterhin im Dunklen. Die Fraktion hatte zwischenzeitlich beschlossen, ein Gutachten in Auftrag zu geben, das klären sollte, ob die „Vereinbarung aus 2016 nach §§ 653 ff. BGB Rechtskraft entfaltet“.<sup>46</sup> Die §§ 653 ff. BGB regeln die stillschweigende Vereinbarung eines Maklerlohnes.

An Begründungserfordernissen scheiterte auch der Antrag einer fraktionslosen Abgeordneten vor dem **VerfGH Rheinland-Pfalz**<sup>48</sup>. Die Antragstellerin, die aus der Fraktion der AfD ausgetreten war, hatte gegenüber dem Landtag die Anerkennung einer Gruppe beantragt, die sie mit einer weiteren fraktionslosen Abgeordneten gebildet hatte. Der Landtag lehnte die Anerkennung durch Beschluss ab, weil keine rechtliche Grundlage für die Bildung von Gruppen erkennbar sei. Daraufhin erhob die Abgeordnete „Be-

schwerde“ gegen den ablehnenden Beschluss. Das Gericht erklärte den Antrag für unzulässig, weil er den „jedenfalls rudimentäre(n) Begründungspflichten“ aus § 23 I VerfGHG nicht genüge.<sup>49</sup> Der Antragsgegenstand sei zwar trotz Fehlens eines konkreten Antrags noch bestimmbar, es bleibe aber unklar, welche Rechte die Antragstellerin als verletzt ansehe. Insbesondere sei nicht erkennbar, ob es der Antragstellerin um ihre eigenen Abgeordnetenrechte ginge oder um eine Prozessstandschaft für die Rechte der vom Landtag nicht anerkannten Gruppe.<sup>50</sup>

Dagegen genügte der später von einer FDP-Landtagsabgeordneten beim **VerfGH Rheinland-Pfalz**<sup>51</sup> eingereichte Antrag den Begründungsanforderungen des Organstreitverfahrens und ermöglichte dem Gerichtshof erneut die Erörterung seiner bereits im Vorjahr<sup>52</sup> konkretisierten Auffassung zum gerichtlichen Prüfungsumfang bei Fraktionsausschlüssen. Zwischen der FDP-Fraktion und der Antragstellerin war es zu einem schwerwiegenden Streit gekommen, der zum Ausschluss der Abgeordneten führte. Die Abgeordnete beantragte daraufhin die Feststellung, dass das Ausschlussverfahren in formeller und materieller Hinsicht mangelhaft gewesen sei und ihre Rechte aus Art 79 II, 85a I 1 LV Rheinland-Pfalz verletzt. Der VerfGH erklärte den Antrag für zulässig, aber unbegründet. Die formellen Anforderungen, wie die Abhaltung einer Fraktionsversammlung, die Möglichkeit zur Stellungnahme mit ausreichender Vorbereitungszeit und die Einhaltung eines ausreichenden Quorums<sup>53</sup>, unterlägen zwar der vollständigen gerichtlichen Kontrolle, seien aber eingehalten worden. Dagegen dürfe die Annahme eines „wichtigen Grundes“ als materieller Voraussetzung lediglich einer Willkürkontrolle unterzogen werden, weil es dabei letztlich um eine politische Entscheidung gehe, die weitestgehend der Fraktionsautonomie unterfalle. Zu prüfen sei insoweit, ob der Entscheidung ein evident unzutreffender Sachverhalt zugrunde gelegt wurde und ob die Bewertung des Sachverhalts

<sup>45</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris Rn. 4.

<sup>46</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris Rn. 34.

<sup>47</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris Rn. 7.

<sup>48</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.07.2020 – O 24/20, juris.

<sup>49</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.07.2020 – O 24/20, juris. Rn. 18.

<sup>50</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.07.2020 – O 24/20, juris. Rn. 26.

<sup>51</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30.10.2020 – VGH O 2/20, juris.

<sup>52</sup> Vgl. dazu: *Jasper Prigge*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2020, 80 (80).

<sup>53</sup> Die Frage, ob insoweit eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sei oder eine einfache Mehrheit ausreichen könne, lies das Gericht erneut ausdrücklich offen (vgl. schon: VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29.01.2019 – VGH O 18/18, juris Rn. 33).

durch evident sachfremde Erwägungen geleitet werde. Beides treffe aber im vorliegenden Fall nicht zu.

Gleich über ein ganzes Bündel von Rechten fraktionsloser Abgeordneter hatte der **VerfGH Berlin**<sup>54</sup> zu entscheiden. Der Antragsteller hatte im Wege des Eilrechtsschutzes beantragt, die Verletzung der parlamentarischen Minderheitenrechte und des Gleichheitssatzes im Hinblick auf verschiedenste Regelungen der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs) und des Landesabgeordnetengesetzes (LAbgG) festzustellen.<sup>55</sup> Erfolg hatte der Antrag allerdings nur bezüglich § 64 II 1 GO Abghs, der eine ausnahmslose Beschränkung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter auf drei Minuten vorsieht. Bei der Festsetzung der Redezeit müsse praktische Konkordanz zwischen der Mandatsausübung des einzelnen Abgeordneten und der Handlungsfähigkeit des Parlaments hergestellt werden. Dieser Anforderung genüge die Regelung nicht, da sie insbesondere bei komplexen Themen nicht gewährleisten könne, dass die Position des Redners deutlich gemacht und von anderen vertretenen Positionen abgegrenzt werden könne.<sup>56</sup> Weitere das Rederecht betreffende Regelungen zu Fragestunden, aktuellen Stunden und Zwischenbemerkungen wurden dagegen für verfassungsgemäß erklärt. Die Verfassungsmäßigkeit der verhältnismäßig besseren Finanzierung fraktionsangehöriger Abgeordneter durch die Fraktionsfinanzierung wurde auf funktionaler Ebene mit den „Koordinierungs- und Steuerungsleistungen“ erklärt, die Fraktionen zu erbringen hätten.<sup>57</sup>

Bezüglich des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen führten im vergangenen Jahr coronabedingte Absagen zu Streitfällen. In Baden-Württemberg scheiterte die AfD-Fraktion des Bundestages innerhalb von vier Tagen mit gleich drei Anträgen auf einstweiligen Rechtsschutz. Sowohl in Brühl als auch in Ludwigsburg waren öffentliche Einrichtungen zur Durchführung von „Bürgerdialogen“ angemietet worden, deren Durchführung aber aufgrund der steigenden Corona-Fallzahlen kurzfristig untersagt wurde. Im ersten Verfahren scheiterte die Frak-

tion beim **VG Stuttgart**<sup>58</sup> bezüglich der Nutzung der Halle in Ludwigsburg. Auf zivilrechtlicher Ebene habe nach Meinung des Gerichts zwar ein Nutzungsanspruch bestanden, dieser sei aber durch Ausübung eines vertraglichen Rücktrittsrechts untergegangen. Ein öffentlich-rechtlicher Nutzungsanspruch für die Fraktion lasse sich nicht wie von der Antragstellerin geltend gemacht aus § 5 I 1 PartG ableiten, weil dieser nur für Parteien gelte. Auch eine Berufung auf Art. 3 I GG in Verbindung mit der bisherigen Vergabepaxis erscheine problematisch, da die Fraktion als Untergliederung des Parlaments in der staatlichen Sphäre zu verorten und damit vermutlich nicht grundrechtsfähig sei.<sup>59</sup> In Frage komme allein ein Anspruch auf willkürfreie Entscheidung nach Art. 20 III GG, der aber erfüllt worden sei, weil die Stadt sich bezüglich der veränderten Vergabepaxis auf einen sachlichen Grund berufen könne.<sup>60</sup> Die Absage sämtlicher Veranstaltungen in der Einrichtung diene vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen dem Schutz von Art. 2 II 2 GG. Der zwei Tage später beim **VG Karlsruhe**<sup>61</sup> gestellte Antrag bezüglich der Halle in Brühl wurde bereits als unzulässig abgewiesen. Die Fraktion könne als Antragstellerin kein Rechtsschutzbedürfnis vorweisen, weil sie selbst noch gar keinen Nutzungsanspruch gegenüber der Beklagten geltend gemacht habe. Zur Begründung wurde angeführt, dass nach der Vertragsauslegung des Gerichts die Landesgruppe Baden-Württemberg den Überlassungsvertrag abgeschlossen habe, während die Bundestagsfraktion im Vertrag lediglich mitgenannt worden sei.<sup>62</sup> Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass für die Fraktion selbst dann kein Nutzungsanspruch bestehe, wenn sie selbst Vertragspartnerin geworden sei. Der zivilrechtliche Anspruch sei entweder aufgrund eines vertraglichen Kündigungsrechts oder aufgrund einer wirksamen Berufung auf § 314 BGB entfallen. Bezüglich der öffentlich-rechtlichen Anspruchsgrundlagen lief die Bewertung parallel zum Beschluss des VG Stuttgart. Auch die vor dem **VGH Baden-Württemberg**<sup>63</sup> erhobene Beschwerde brachte der Fraktion keinen Erfolg. Der VGH bestätigte die Ver-

<sup>54</sup> VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris.

<sup>55</sup> VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris Rn. 9 ff.: Der Antrag bezog sich auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der §§ 51 Abs. 3, 52, 63 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 9, 64 Abs. 2 Satz 1 GO Abghs; des § 7 Abs. 1 Satz 3 LAbgG und der finanziellen Besserstellung fraktionsangehöriger Abgeordneter durch die Fraktionsfinanzierung.

<sup>56</sup> VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris Rn. 30.

<sup>57</sup> VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151/20, juris Rn. 36.

<sup>58</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris.

<sup>59</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 33.

<sup>60</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 38.

<sup>61</sup> VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 – 10 K 4564/20, juris.

<sup>62</sup> VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 – 10 K 4564/20, juris Rn. 4.

<sup>63</sup> VGH Mannheim Beschluss vom 13.11.2020 – 1 S 3599/20, BeckRS 2020, 34332.

tragsauslegung des VG Stuttgart und wies zudem den Einwand zurück, dass eine Landesgruppe mangels Rechtspersönlichkeit nicht als Vertragspartner in Betracht komme. Die Landesgruppe sei eine von den Abgeordneten gegründete GbR (§§ 705 ff. BGB) und damit rechtsfähig.

Erfolgreich war dagegen ein Antrag der AfD-Fraktion Lühe vor dem **VG Stade**<sup>64</sup> in Niedersachsen, der nicht im Kontext coronabedingter Absagen angesiedelt war. Die Fraktion hatte die Überlassung einer öffentlichen Einrichtung der Gemeinde Gründelich zur Durchführung einer politischen Veranstaltung beantragt und war mit der Begründung abgewiesen worden, dass es bei Veranstaltungen der Fraktion schon in der Vergangenheit zu „Schmierereien“ am Gebäude durch Dritte gekommen sei. Im Falle der Durchführung der Veranstaltung sei mit weiteren „Anschlägen“ der Antifaschistischen Aktion auf das Gebäude zu rechnen. Das Gericht ging wie schon das VG Stuttgart<sup>65</sup> davon aus, dass der Fraktion zwar nicht aufgrund von Art. 3 I GG, dafür aber aufgrund des staatlichen Willkürverbots (Art. 20 III GG) in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung ein Nutzungsanspruch zustehe. Die Einrichtung sei in der Vergangenheit Parteien und Fraktionen für politische Veranstaltungen zur Verfügung gestellt worden.<sup>66</sup> Eine Abweichung von dieser Praxis lasse sich durch das Vorbringen der Gemeinde sachlich nicht begründen. Die Benutzung könne im Falle einer erwarteten Schädigung durch Dritte nämlich nur dann verweigert werden, wenn eine ernsthafte Gefahr drohe und Schäden nicht auf andere Weise abgewendet werden könnten.<sup>67</sup> Beides sei im vorliegenden Fall aber nicht ersichtlich. Das Gericht orientierte sich insoweit in überzeugender Weise an einer Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1969, in der ein Betreiber einer öffentlichen Stadthalle verpflichtet wurde, eine NPD-Veranstaltung zuzulassen, obwohl mit Steinwürfen auf die verglaste Front der Halle zu rechnen war.<sup>68</sup> Die Interessenlage gleicht insoweit der anerkannten Konstellation des polizeilichen Notstandes, in der ebenfalls nur dann gegen Nichtstörer vorgegangen werden darf, wenn eine anderweitige Beseitigung der Gefahr nicht möglich oder zumutbar ist. Dass der Staat auch bei der Vergabe öffentlicher Einrichtungen grundsätzlich ver-

pflichtet ist, die Ausübung von verfassungsmäßigen Rechten gegenüber Störern zu verteidigen, erscheint durchaus überzeugend.<sup>69</sup>

In einem gewissen Widerspruch zu den vier zuvor besprochenen Entscheidungen setzte sich das **VG Trier**<sup>70</sup> bei der Überprüfung der Trierer Stadtratswahl. Die Klage eines Wahlberechtigten, mit der unter anderem auch die Verletzung von Neutralitätspflichten durch die Stadtratsfraktionen gerügt wurde, hatte keinen Erfolg. Anlass der Klage war, dass sich Kandidaten im Vorfeld der Wahl in der aus öffentlichen Mitteln finanzierten „Rathauszeitung“ öffentlich äußern durften. Das VG bewertete die in der Rubrik „Meinung der Fraktionen“ abgedruckten Äußerungen allerdings nicht als widerrechtliche Beeinflussung des Wahlkampfs. Die Fraktionen als Urheber der betreffenden Inhalte unterlägen „im Gegensatz zu staatlichen Stellen“ bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit keinem Neutralitätsgebot.<sup>71</sup> In den zuvor geschilderten Beschlüssen waren Fraktionen, als Untergliederungen staatlicher Organe stets in der „staatlichen Sphäre“ verortet worden, was zur Infragestellung ihrer Grundrechtsfähigkeit führte.<sup>72</sup> Schon 2018 hatte das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass Fraktionen als „Teile der Gemeindevertretung [...] zu den kommunalen Organen“ gehören und deshalb nicht grundrechtsfähig seien.<sup>73</sup> Allerdings hatte das VG Trier auch nicht über die Grundrechtsfähigkeit, sondern über die Bindung an Neutralitätspflichten zu entscheiden. Dieser Widerspruch ließe sich auflösen, wenn sich die Notwendigkeit einer funktionalen Unterscheidung bezüglich der Zuordnung begründen ließe, je nachdem ob es um Neutralitätspflichten oder Grundrechte geht. Allerdings gelangte auch das VG Trier nicht zu dem Ergebnis, das die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen völlig unreglementiert sei, da (anders als im grundrechtlich geschützten Bereich) auf gezielte Werbung für die Partei und deren Personal verzichtet werden müsse. Näher läge es daher, die Fraktio-

<sup>64</sup> VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20.

<sup>65</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 33.

<sup>66</sup> VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20. Rn. 22.

<sup>67</sup> VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20. Rn. 24.

<sup>68</sup> BVerwG, Urteil vom 26.06.1969 – VII C 56.68, BeckRS 30439797.

<sup>69</sup> Vgl. dazu: *Sascha Wolf*, Staatsferner Rundfunk trotz staatlicher Stiftungsarbeit? Die Dessauer Bauhausbühne als Schauplatz eines strukturellen Verfassungskonflikt, DÖV 2018, 821 (829 f.).

<sup>70</sup> VG Trier, Urteil vom 07.07.2020 – 7K 4562/19.TR, juris.

<sup>71</sup> VG Trier, Urteil vom 07.07.2020 – 7K 4562/19.TR, juris Rn. 70.

<sup>72</sup> So deutlich: VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris Rn. 33; VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 - 10 K 4564/20, juris Rn. 9; VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20 Rn. 18; zurückhaltender: VGH Mannheim Beschluss vom 13.11.2020 – 1 S 3599/20, BeckRS 2020, 34332 Rn. 10.

<sup>73</sup> BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2018 - 10 CN 1/17, juris Rn. 34.

nen auch insoweit der staatlichen Sphäre zuzurechnen, die eben grundsätzlich an gewisse Neutralitätspflichten gebunden ist. Nach der Rechtsprechung des BVerfG müsste dann anhand der Funktion der Fraktionen bestimmt werden, welche Intensität und welchen Inhalt diese Pflichten besitzen. Hier könnte dann der eigentliche Kern der Argumentation des VG Trier zum Tragen kommen: Ein mittelbarer Werbeeffekt für Parteien durch die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen liege „aufgrund der Überschneidung des Personals und der politischen Standpunkte von Fraktion und Partei in der Natur der Sache“ und sei hinzunehmen.<sup>74</sup> Insoweit scheint das Urteil wieder überzeugend.

Ebenfalls um die Möglichkeiten der Fraktionen zur öffentlichen Darstellung ging es in einem Beschluss des **VerfGH Mecklenburg-Vorpommern**<sup>75</sup>. Der Landtagsdirektor hatte die AfD-Fraktion bei der Einladung zu einem Trauerstaatsakt für die verstorbene Landtagspräsidentin, entsprechend dem Willen der Verstorbenen, als einzige Fraktion übergangen. Nach einer erfolglosen Dienstaufsichtsbeschwerde gegen den Landtagsdirektor bei der neuen Landtagspräsidentin beantragten die Fraktion und zwei ihrer Mitglieder die Feststellung der Verletzung ihrer Rechte aus den Art. 5 und 26 der Landesverfassung (LV M-V) in Verbindung mit Art. 3 GG. Der VerfGH erklärte den Antrag für unzulässig, weil eine Verletzung der Rechte der Antragsteller nicht hinreichend geltend gemacht worden sei. Das geltend gemachte Recht auf Chancengleichheit aus Art. 26 LV M-V beschränke sich auf die Zuteilung von Mitwirkungs- und Teilhaberechten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit. Dagegen handele es sich bei einem Trauerstaatsakt um einen rein repräsentativen Akt und nicht um parlamentarische Arbeit.<sup>76</sup> Das Urteil steht insoweit in der Tradition der Rechtsprechung des VG Hannover aus dem Vorjahr, nach der eine Fraktion keinen Anspruch auf die spiegelbildliche Besetzung einer Reisedelegation geltend machen kann, die allein repräsentativen Zwecken dient.<sup>77</sup>

Vor dem **OVG Nordrhein-Westfalen**<sup>78</sup> fand ein bereits seit drei Jahren andauernder Streit um das

Recht der Fraktionen auf Sitzungsöffentlichkeit seinen Abschluss. Ausgangspunkt des Streites war seinerzeit, dass die Gemeindeverwaltung entschieden hatte, dem großen Interesse an einer Ratssitzung, in der über den Ausbau einer Bundesstraße beschlossen werden sollte, durch die Ausgabe von Eintrittskarten zu begegnen. Die Eintrittskarten wurden teils den Fraktionen zur weiteren Verteilung überlassen, teils Personen des öffentlichen Lebens und der Presse zuteilt. Interessierte Bürger konnten lediglich auf ein kleines Kontingent zugreifen. Bereits 2018 war das VG Gelsenkirchen<sup>79</sup> dem Antrag einer der Ratsfraktionen gefolgt und stellte die Nichtigkeit des in der Sitzung getroffenen Beschlusses fest. Die Vergabe der Karten an die Fraktionen und Personen des öffentlichen Lebens sei nicht sachgerecht gewesen und stelle eine unzulässige Einflussnahme auf das in der Ratssitzung gebildete Abbild der Öffentlichkeit dar. Hierauf könne sich die Fraktion auch berufen, da ihr nach § 56 II 1 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) ein Recht auf öffentliche Darstellung ihrer Auffassung zukomme.<sup>80</sup> Da nicht auszuschließen sei, dass die gezielte Steuerung der vertretenen politischen Meinungen im Zuschauerraum zu einer Beeinflussung bei der Abstimmung der einzelnen Ratsmitglieder und Fraktionen geführt habe, sei der Beschluss unwirksam.<sup>81</sup> Im Berufungsverfahren wurde die Verletzung der Sitzungsöffentlichkeit bestätigt. Die Ausgabe von Eintrittskarten an bestimmte Gruppen wie etwa die Presse oder besonders betroffene Bürgern sei zwar nicht per se illegitim,<sup>82</sup> die Auswahl beruhe im vorliegenden Fall aber nicht auf sachlichen Gründen, die sich mit der Sitzungsöffentlichkeit vereinbaren ließen. Bei der Abgabe von Karten an die Ratsfraktionen zur weiteren Verteilung sei etwa nicht sichergestellt worden, dass diese an Personen weitergegeben werden, für deren bevorzugte Teilnahme ein rechtfertigender Grund bestehe. Ein solcher fehle auch bei der Zuteilung weiterer Karten wie etwa der an die Frau des Bürgermeisters ausgegebenen Karte.<sup>83</sup> Allerdings führe dieser Verstoß nach Meinung des Obergerichtes nicht zur Unwirksamkeit des Beschlusses. Für den Schluss von der Verletzung einer Verfahrensregel auf die Nichtigkeit des Beschlusses sei neben der Bedeutung

<sup>74</sup> VG Trier, Urteil vom 07.07.2020 – 7K 4562/19.TR, juris Rn. 70.

<sup>75</sup> VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 27.02.2020 – 6/19, juris.

<sup>76</sup> VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 27.02.2020 – 6/19, juris Rn.20.

<sup>77</sup> VG Hannover, Beschluss vom 30.10.2019 – 1 B 4400/19, juris. Vgl. dazu: *Jasper Prigge*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2020, 80 (83).

<sup>78</sup> OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris.

<sup>79</sup> VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.07.2018 – 15 K 404/15, juris.

<sup>80</sup> VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.07.2018 – 15 K 404/15, juris Rn. 46.

<sup>81</sup> VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.07.2018 – 15 K 404/15, juris Rn. 64 ff.

<sup>82</sup> OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris Rn. 75 ff.

<sup>83</sup> OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris Rn. 82.

der verletzten Norm und der Evidenz des Verstoßes auch die Schwere der jeweiligen Verletzung ausschlaggebend. Letztere sei im vorliegenden Fall aber nicht ausreichend, da die Sitzung, anders als bei einem rechtswidrigen Ausschluss der gesamten Öffentlichkeit jedenfalls vor den Augen einer „unvollkommenen Öffentlichkeit“ stattgefunden hätte.<sup>84</sup>

Zum Ende des Jahres entschied der **StGH Niedersachsen**<sup>85</sup>, dass eine Landtagsfraktion ihre Parteifähigkeit im Organstreitverfahren auch noch nach der Antragstellung durch Fraktionsauflösung verlieren kann. Zwar sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich auf den Status der Antragsteller zu dem Zeitpunkt, zu dem sie den Verfassungsstreit anhängig gemacht haben, abzustellen. Dies könne aber nicht für Fraktionen gelten, da diese mit der Auflösung ihre Rechtsfähigkeit nach § 50 ZPO verlieren würden, die eine absolute Voraussetzung für die Parteifähigkeit sei. Insoweit unterschieden sie sich maßgeblich von Abgeordneten und Bundesministern, die nach ihrem Ausscheiden aus Amt oder Parlament jedenfalls ihre Rechtsfähigkeit als natürliche Personen behielten.

<sup>84</sup> OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris Rn. 92.

<sup>85</sup> StGH Niedersachsen, Beschluss vom 09.12.2020 – StGH 1/20, juris.

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

### Parteien und Wahlrecht

Frederik Orlowski<sup>1</sup>

Seit einigen Jahren ist in dieser Rubrik die Frage, ob die Fach- bzw. Verfassungsgerichte bereits vor Vollzug des Wahlaktes durch den Wähler zwecks Gewährung von Rechtsschutz erfolgreich angerufen werden können, ein Dauergast. So auch in diesem Jahr: Gleich vier Gerichte haben im zurückliegenden Berichtszeitraum zu diesem Topos Beschlüsse gefällt, die – soviel sei hier bereits vorweggenommen – die tradierte Grundfeste nicht ins Wanken bringen, wohl aber die einschlägige Dogmatik weiter ausdifferenzieren.

Etwa das **VG Weimar**<sup>2</sup> hatte die Frage zu beantworten, ob die Herausgabe des amtlichen Formblatts „Unterstützungsunterschrift (Landesliste)“ zur Vorbereitung einer Kandidatur zur Wahl des Thüringer Landtags eine Maßnahme i.S.d. § 50 ThürLWG darstellt. Die hätte zur Folge gehabt, dass die auf Herausgabe des Formblatts gerichtete einstweilige Anordnung bereits nicht statthaft gewesen wäre. Maßnahmen i.S.d. § 50 ThürLWG zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich bereits unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen. Um das Wahlverfahren zu schützen, können Maßnahmen i.S.d. § 50 ThürLWG nur mit Rechtsbehelfen, die in Landeswahlgesetz und -ordnung selbst vorgesehen sind bzw. mittels des Wahlprüfungsverfahrens angefochten werden. Zu Recht stellten die Richter der 3. Kammer im Zuge der Auslegung des § 50 ThürLWG entscheidend auf dessen Telos ab. Nach Sinn und Zweck des § 50 ThürLWG seien sowohl die Vorbereitung wie auch die Durchführung der Wahl vom „Wahlverfahren“ i.S.d. § 50 ThürLWG erfasst, die begehrte Herausgabe dementsprechend eine Wahlvorbereitungshandlung. Folgerichtig kann gegen die verweigerte Herausgabe des Formblatts nur Rechtsschutz begehrt werden, der dem eigentlichen Wahlakt nachgelagert ist. Diese Rechtsauffassung teilte auch das **ThürOVG**,<sup>3</sup> das die Beschwerde, die gegen den Beschluss des VG Weimar

erhoben wurde, zurückwies. Statt aber erneut eine teleologische Auslegung zu bemühen, zogen die OVG-Richter den Vergleich zu § 49 BWahlG und den hierzu anerkannten Kriterien. Tatsächlich ist § 50 ThürLWG dem § 49 BWahlG nahezu identisch nachgebildet, sodass die thüringischen Beschlüsse wiederum als Kompletierung der Rechtsprechung zu § 49 BWahlG verstanden werden können.

Zu diesen beiden Beschlüssen gesellt sich noch ein weiterer Beschluss des **ThürOVG**,<sup>4</sup> der gleichfalls § 50 ThürLWG respektive § 49 BWahlG weiter konturiert. In diesem dritten Beschluss wandte sich eine politische Partei gegen die „Thüringer Verordnung über die Abkürzung von Fristen und Terminen im Thüringer Landeswahlgesetz und in der Thüringer Landeswahlordnung für den Fall einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Landtags vom 27. Februar 2020“<sup>5</sup>, die – der Name legt es bereits nahe – für den Fall einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Landtags diverse Termine und Fristen kürzte. Einerseits hatte der begehrte Normenkontrollantrag mangels Rechtsschutzbedürfnis der Partei insgesamt keinen Erfolg. Andererseits scheiterte der Antragsteller, anders als in den anderen beiden genannten Beschlüssen, nicht schon an der Hürde des § 50 ThürLWG, da es sich „bei der von der Antragstellerin angegriffenen Fristenregelung des § 1 Nr. 5 der Verordnung [...] nicht um eine auf den Einzelfall eines konkreten Wahlverfahrens bezogene Maßnahme, sondern [...] um eine abstrakt-generelle Regelung für alle zukünftigen Fälle vorzeitiger Auflösungen des Landtags (handelt).“<sup>6</sup> Diese zutreffende Feststellung des 3. Senats stützt die These, dass das Gebot, Rechtsschutz sei vor Wahlen nicht zu erlangen, keinesfalls absolute Geltung beansprucht. Vielmehr gilt: Soweit auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen, kann Rechtsschutz mittels abstrakter Normenkontrolle – die ja gerade nicht auf eine konkrete Wahlhandlung zielt – grundsätzlich auch bereits vor dem eigentlichen Wahlakt begehrt werden. Nichtsdestotrotz dürften in der Praxis die Erfolgsaussichten derartiger Verfahren jedoch auch weiterhin, selbst wenn sie sogar zulässig sein sollten, recht gering ausfallen. Ist die abstrakte Normenkontrolle etwa in das Gewand einer einstweiligen Anordnung gehüllt, wird es im Einzelfall schwierig sein, schwere Nachteile vorzutragen, die eine Außerkraftsetzung wahlrechtlicher Normen rechtfertigen. Insbesondere die Volkssouveränität in

<sup>1</sup> Frederik Orlowski ist wissenschaftlicher Beschäftigter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht (Prof. Dr. Sophie Schönberger) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> VG Weimar, Beschluss vom 26.08.2020 – 3 E 999/20, BeckRS 2020, 42136.

<sup>3</sup> ThürOVG, Beschluss vom 29.10.2020 – 3 EO 633/20, juris.

<sup>4</sup> ThürOVG, Beschluss vom 29.10.2020 – 3 EN 601/20, juris.

<sup>5</sup> ThürGVBl. 2020, S. 89.

<sup>6</sup> OVG Thüringen, Beschluss vom 29.10.2020 – 3 EN 601/20, juris Rn. 20.

ihrer zeitlichen Dimension (Herrschaft auf Zeit) dürfte in der dann materiell gebotenen Abwägung der Gerichte einer einstweiligen Anordnung regelmäßig entgegenstehen. Diese hypothetischen Ausführungen zeigen, dass Rechtsschutz vor Wahlen also formal zwar gewährt werden kann, tatsächlich aber wenig Aussicht auf Erfolg haben dürfte.

Abschließend sei zum Themenfeld „Rechtsschutz vor Wahlen“ noch auf zwei landesverfassungsgerichtliche Beschlüsse aus **Nordrhein-Westfalen**<sup>7</sup> und **Sachsen-Anhalt**<sup>8</sup> verwiesen. In beiden Ländern bewarben sich parteilose Kandidaten erfolglos um das Amt des (Ober-)Bürgermeisters, in beiden Ländern legten die unterlegenen Kandidaten sodann Verfassungsbeschwerden ein. Erneut in beiden Ländern kamen die Landesverfassungsrichter zu dem Ergebnis, dass die Anträge zumindest teilweise unzulässig seien, wahrte doch weder der nordrhein-westfälische noch der sachsen-anhaltinische Antragsteller den Grundsatz der Subsidiarität. Das Kriterium der Subsidiarität nahmen wiederum beide Verfassungsgerichte zum Anlass, um den Ausschluss des (fachgerichtlichen) Rechtsschutzes vor Wahlen am Maßstab des jeweils landesverfassungsrechtlichen Pendantes zu Art. 19 Abs. 4 GG zu prüfen. Ebenso im Gleichschritt konnte keines der angerufenen Gerichte eine Verletzung dieser Garantie erkennen; beide Gerichte wandelten somit unter Bezugnahme auf die einschlägige Judikatur des BVerfG auf vertrauten Pfaden.

Eben jenes **BVerfG**<sup>9</sup> erklärte eine Wahlprüfungsbeschwerde, die noch von der Bundestagswahl 2017 herrührte, bereits für unzulässig. Prozessual scheiterte der Beschwerdeführer, der zugleich auch Verfahrenshandlungen für die übrigen achtzehn Beschwerdeführer vornehmen wollte, an der Hürde des § 22 Abs. 1 S. 1 BVerfGG, war dieser doch weder Rechtsanwalt noch Hochschullehrer. Über dieses Defizit half auch der Hinweis des Beschwerdeführers, er sei im Einspruchsverfahren zum Bevollmächtigten i.S.d. § 2 Abs. 3 Hs. 2 WahlPrüfG benannt worden, nicht hinweg. In der gebotenen Kürze und unter Nennung der einschlägigen Norm (§ 18 WahlPrüfG) stellte der angerufene 2. Senat fest, dass für die Beschwerde gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsausschusses nicht mehr das WahlPrüfG, sondern nunmehr das BVerfGG maßgeblich ist. Eine derartige, wie vom Beschwerdeführer in Bezug auf das WahlPrüfG vor-

getragene, Bevollmächtigung ist dem BVerfGG aber fremd. Ebenso ohne Erfolg blieb die vom selben Beschwerdeführer begehrte und im selben Beschluss abgehandelte einstweilige Anordnung, gerichtet auf den (vorläufigen) Ausschluss von 65 Abgeordneten aus dem Deutschen Bundestag. Der Natur des Antrags geschuldet gingen die Richter auf den Vortrag des Antragstellers nur summarisch ein. Insgesamt überwiegt in der Folgenabwägung der Bestandsschutz des Parlaments die Möglichkeit, dass potentiell fehlerhaft gewählte Abgeordnete auch weiterhin an politischen Entscheidungen von herausgehobener Bedeutung teilnehmen können. Diese Priorisierung des Bestandsschutzes des Parlaments entspricht insoweit der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts.

Die Corona-Pandemie, das allgegenwärtige Thema des Jahres 2020, hat auch das Wahlrecht nicht ausgespart. Insbesondere die Richter des VerfGH NRW mussten in mehreren Beschlüssen ausloten, inwieweit Präsenzwahlen unter Pandemiebedingungen chancengleich abgehalten werden können. Doch zunächst hatte das Düsseldorfer Landesparlament auf die pandemische Situation reagiert, indem es noch im Frühsommer das „Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020“<sup>10</sup> verabschiedete. Dieses insgesamt fünfzehn Paragraphen zählende Gesetz stellte eine *lex-specialis*-Kommunalwahl-2020 dar, was insbesondere seinen Ausdruck darin fand, dass es bereits am 31. Dezember 2020 wieder außer Kraft trat. Materiell regelte das kurzlebige Gesetz diverse kommunalwahlrechtliche Detailfragen, etwa die Größe der Stimmbezirke (§ 4), die Eintragung ins Wählerverzeichnis von Amts wegen (§ 5), den Stichtag für die Einreichung von Wahlvorschlägen (§ 6), die Unterstützungsunterschriften für Wahlbezirksvorschläge und Reservelisten (§§ 7, 8), die Entscheidung der Wahlausschüsse (§§ 9, 10), die Bekanntmachung der zugelassenen Wahlvorschläge (§ 11) sowie die Beibringung von Unterstützungsunterschriften (§§ 12-14).

Gegen einzelne dieser Bestimmungen richteten sich nun diverse Verfahren vor dem **VerfGH NRW**.<sup>11</sup> Mehreren der Beschwerdeführer gingen die durch die *lex-specialis*-Kommunalwahl-2020 bereits abgesenkten Unterschriften-Quoren nicht weit genug. Das Sammeln von Unterschriften sowie die Bekannt-

<sup>7</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 25.08.2020 – 126/20.VB-3, juris.

<sup>8</sup> VerfGH Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 08.06.2020 – LVG 12/20 (K 3), juris.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 09.06.2020 – 2 BvC 37/19, juris.

<sup>10</sup> GV. NRW 2020, S. 379.

<sup>11</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 30.06.2020 – VerfGH 63/20.VB-2, juris; VerfGH NRW, Beschluss vom 30.06.2020 – VerfGH 76/20, juris; VerfGH NRW, Beschluss vom 07.07.2020 – VerfGH 88/20, juris; VerfGH NRW, Beschluss vom 22.07.2020 – 103/20, juris; VerfGH NRW, Beschluss vom 22.07.2020 – 102/20.VB-2, juris.

machung des eigenen politischen Programms sei mit Abstand und Masken unmöglich. Darüber hinaus begehren einige der Antragsteller wiederum die Verschiebung des auf September festgesetzten Wahltermins. Den vorgetragenen Begehren entsprach der VerfGH in keinem der insgesamt fünf Beschlüsse, die ungeachtet dessen recht umfangreich ausfielen. Ein einzelner Satz aus diesem Konvolut von Beschlüssen sticht dabei jedoch besonders ins Auge, ist er doch neuerlicher Ausdruck einer Beobachtungspflicht, adressiert an den Gesetzgeber. Bei dieser Beobachtungspflicht – aus der sogar eine Handlungspflicht erwachsen kann – handelt es sich auf dem Gebiet des Wahlrechts um ein nicht gänzlich unumstrittenes Phänomen, das nicht zuletzt durch die 2019er-Stichwahl-Entscheidung desselben Gerichts<sup>12</sup> große Aufmerksamkeit erfahren hat. Demnach „[spreche] viel dafür, dass angesichts der besonderen tatsächlichen und rechtlichen pandemiebedingten Rahmenbedingungen, unter denen die diesjährigen Kommunalwahlen einschließlich der Wahlvorbereitung stattfinden, eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Überprüfung und Anpassung des Wahlgesetzes in Bezug auf die bestehenden Regelungen zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften im Kommunalwahlgesetz NRW ausgelöst haben.“<sup>13</sup> Ob also tatsächlich einmal mehr neben einer Beobachtungspflicht sogar eine Pflicht zum Tätigwerden des Gesetzgebers besteht, wollten die Verfassungsrichter nicht ganz eindeutig beantworten. Wohl aber lieferten sie für das Bestehen einer derartigen Handlungspflicht aber gleich auch selbst gute Gründe, insbesondere mit Verweis auf die verschiedenen Dimensionen des Demokratieprinzips. Nichtsdestoweniger kann ungeachtet der dogmatischen Fragen, die hieraus erwachsen, dieser bürgerfreundliche Beschlusspassus möglicherweise schon zeitnah einmal wichtig werden, stehen doch im „Superwahljahr“ 2021 zahlreiche Wahlen an und die Pandemie scheint – so Stand Ostern 2021 – noch nicht überwunden. Der Gesetzgeber muss also wachsam bleiben.

Diesen Appell stützt auch ein Blick nach Baden-Württemberg. Anders als in NRW hatte der Landtagswahlgesetzgeber hier mit Blick auf die bevorstehenden Landtagswahlen im März 2021 bis in den Herbst 2020 keine *lex-specialis*-Landtagswahl-2021 erlassen. Dementsprechend bedurften im Südwesten trotz anhaltender Sars-CoV-2-Pandemie Parteien, die während der letzten Wahlperiode im Landtag nicht ver-

treten waren, für ihre Wahlvorschläge die Unterschriften von mindestens 150 Wahlberechtigten des Wahlkreises. Hiergegen wehrten sich noch im November vergangenen Jahres vor dem **VerfGH Baden-Württemberg**<sup>14</sup> im Wege des Organstreitverfahrens eben jene Landesverbände der Parteien, die es zuletzt nicht in den Stuttgarter Landtag schafften, namentlich Die Linke, Die Partei, ÖDP, Piraten und Freie Wähler. Mit Erfolg: Überzeugend stellten die Richter fest, dass die Antragsteller dadurch, dass das Unterschriftenerfordernis des § 24 Abs. 2 S. 2 des LWG BW nicht an die Sars-CoV-2-Pandemie angepasst wurde, in ihrem Recht aus Art. 26 Abs. 4, Art. 27 Abs. 3 LVerfBW i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt worden sind. Dementsprechend wäre es mit Blick auf die im Herbst 2021 bevorstehenden Bundestagswahlen auch nur folgerichtig, die entsprechenden Quoren im BWahlG (§§ 20 Abs. 2, Abs. 3 sowie 27 Abs. 1 BWahlG) einer kritischen Würdigung zu unterziehen, sollte die Pandemie noch weiter andauern. Eine Modifikation der Quoren oder gar die Verabschiedung eines *lex-specialis*-Bundestagswahl-2021 erscheint zum Zwecke der Wahrung der Chancengleichheit der Parteien aktuell sogar geboten.

Dass eine elektronische Auszählung von Papierstimmen nicht mit dem Einsatz eines Wahlcomputers gleichzusetzen ist, entschied der **StGH Bremen**.<sup>15</sup> Einfachgesetzlicher Anknüpfungspunkt für diese Entscheidung sind § 30a BremWahlG sowie die §§ 52 ff. BremLWO. Im Jahr 2010 schuf der hanseatische Gesetzgeber mit diesen Normen die Möglichkeit, elektronische Datenverarbeitung zur Ermittlung des Wahlergebnisses einzusetzen. Er reagierte damit auf die seinerzeit gestiegenen Anforderungen an die Auszählung der Stimmzettel, verursacht durch die Einführung eines Fünf-Stimmen-Wahlrechts. Die Idee: Durch den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung sollte ein adäquates, sicheres und effizientes Auszählverfahren geschaffen werden. Soweit ersichtlich, hatte sich dieses fortan auch bewährt. Zur Wahl der 20. Bremer Bürgerschaft im Mai 2019 setzte der Wahlleiter jetzt die Software „Votemanager Stimmzettelerfassung“ (Version V19.04.3a) ein. Hierin meinte der Beschwerdeführer u.a. ein Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zu erkennen. Diese Auffassung teilt der StGH Bremen nicht. Vielmehr rezipierte er ausführlich die einschlägige Leitentscheidung des BVerfG zum Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus dem Jahre 2009 (BVerfGE 123, 39 ff.) und zeigte die Unterschiede

<sup>12</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 20.12.2020 – VerfGH 35/19, juris.

<sup>13</sup> VerfGH NRW, Beschluss vom 30.06.2020 – VerfGH 63/20.VB-2, juris Rn. 47.

<sup>14</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.11.2020 – 1 GR 101/20, juris.

<sup>15</sup> StGH Bremen, Urteil vom 13.08.2020 – St 3/19, juris.

zwischen einem Wahlcomputer und der bloßen elektronischen Auszählungen der Papierstimmen zutreffend auf. Insbesondere wird in Bremen auch weiterhin nicht auf Papierzettel verzichtet, eine nachträgliche Kontrolle sei demnach – anders als bei Wahlcomputern – möglich. Entscheidend ist somit, dass die Stimmzettel also erst nachträglich erfasst und gezählt werden – und nicht gänzlich physisch inexistent sind, wie im Falle eines Wahlcomputers. Diese Auffassung ist sachlich korrekt, dem Urteil ist insoweit uneingeschränkt zu folgen. Darüber hinaus zeigt es sehr schön auf, dass hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlverfahrens durchaus Digitalisierungspotential besteht. Zugleich spart die Entscheidung aber auch die Grenzen der Digitalisierung, durch das BVerfG vor zwölf Jahren gezogen, nicht aus. Dementsprechend ist das Bremer Urteil lesenswert, gehören doch den digitalen Wahlverfahren früher oder später die Zukunft.

Erneut die Wahl zur 20. Bremer Bürgerschaft war zudem Grundlage für eine weitere Wahlprüfungsbeschwerde vor dem **StGH Bremen**.<sup>16</sup> Diese scheiterte aber an der hohen Hürde der Mandatsrelevanz, hatte also ebenfalls keinen Erfolg. Nach Ansicht der Richter sei bei der Durchführung der Wahl in nicht mandatsrelevanter Weise gegen die Vorschriften des BremWahlG und der BremLWO, die blinden und sehbehinderten Personen die Ausübung ihres Wahlrechts ermöglichen sollen, verstoßen worden. Den Behauptungen der Beschwerdeführerin, die etwas anderes suggerierten, fehlte also die erforderliche Substanz. Demnach sei der Gesetzgeber insgesamt seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht und dem ihm qua Verfassung auferlegten Förderauftrag ausreichend nachgekommen. Gerade der zuletzt genannte Aspekt macht die Entscheidung wiederum beachtenswert, nehmen sich die Autoren des Urteils an diesem Punkt doch sehr viel Raum, um diese Schutzpflicht und den Förderauftrag gut nachvollziehbar herzuleiten und normativ zu unterfüttern.

Eines der spannendsten Teilgebiete des Wahlrechts ist das Recht der Kandidatenaufstellung. Hier wird besonders deutlich, dass Parteien, die im gesellschaftlichen Substrat wurzeln, mit ihren Ästen in die staatliche Sphäre reichen, indem sie Kandidaten für öffentliche Ämter nominieren. Die vergangenen Jahre haben jedoch gezeigt, dass das Verfahren der Kandidatenaufstellung nicht immer reibungslos abläuft. Dieser Befund nährt einerseits das rechtswissenschaftliche Interesse an dieser Teildisziplin des Wahlrechts, ist andererseits aber höchst problema-

tisch, da der Staat den Parteien bei der Wahlvorbereitung viel Vertrauen schenkt, das immer wieder droht, enttäuscht zu werden. In diese Gemengelage fällt nun eine Entscheidung des **VerfGH Bayern**.<sup>17</sup> Den Stein ins Rollen brachte ein FDP Stimmkreisbewerber, der zunächst auch durch die Aufstellungsverammlung des FDP-Kreisverbands Passau-Land mit absoluter Mehrheit gewählt wurde. Knapp vier Monate später folgte aber eine erneute Aufstellungsverammlung, in der sich nunmehr eine andere Bewerberin statt des ursprünglichen Bewerbers durchsetzte. Der ursprünglich gewählte Stimmkreisbewerber hatte also keine Möglichkeit mehr, als Stimmkreisbewerber der FDP zur Landtagswahl in Bayern anzutreten. Im Kern stellte sich im Wahlprüfungsverfahren die Frage, ob das ausdrücklich im Landeshwahlgesetz vorgesehene Einspruchsrecht (Art. 28 Abs. 3 LWG) eine hiervon unabhängige Initiative von Parteimitgliedern – gerichtet auf die Wahl eines neuen Stimmkreisbewerbers – ausschließt. Eine Frage, die – soweit ersichtlich – bisher den Gerichten in Deutschland (§ 21 Abs. 4 BWahlG stellt etwa das bundesrechtliche Pendant da) so noch nie vorgelegt worden ist.<sup>18</sup> Die Münchener Richter verneinten sie. Demnach sei die Aufstellungsverammlung durch das Einspruchsrecht in Art. 28 Abs. 3 LWG nicht daran gehindert, innerhalb der Einreichungsfrist die Wahl zu wiederholen. Der Wortlaut des Gesetzes stehe dem nicht entgegen: „Eine Art Rechtskraft oder Bestandskraft des Aufstellungsbeschlusses gibt es nicht. Die in Art. 28 Abs. 3 S. 3 LWG normierte Endgültigkeit bezieht sich nur auf das Einspruchsrecht des Landesvorstands; diesem gegenüber entscheidet die (wiederholte) Versammlung endgültig [...]“<sup>19</sup> Diese Entscheidung verdient insoweit vollen Zuspruch. Tatsächlich mag die Vorstellung, Aufstellungsversammlungen scheinbar beliebig oft durchzuführen, befremden. Die Gefahr, dieses Recht missbräuchlich zu verwenden, drängt sich auf den ersten Blick geradezu auf. Auf den zweiten Blick präsentiert sich jedoch ein nüchterneres Bild. Weiteren Aufstellungsversammlungen sind insoweit Grenzen gesetzt, als dass stets die Frist, die den Parteien durch den Staat zur Einreichung ihrer Stimmkreisvorschläge gesetzt

<sup>16</sup> StGH Bremen, Urteil vom 13.08.2020 – St 2/19, juris.

<sup>17</sup> VerfGH Bayern, Entscheidung vom 10.03.2020 – Vf. 53-III-19, juris.

<sup>18</sup> Zum Wahleinspruchsrecht unlängst: *Pohlmann*, Zwischen Basisdemokratie und Uniformität, in: MIP 2/2020, S. 177 ff. Zu diesem Spezialproblem – die Ausführungen wurden zum Teil wortgleich durch den VerfGH Bayern übernommen – wiederum *Hahlen*, in: Schreiber (Hrsg.), Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 37.

<sup>19</sup> VerfGH Bayern, Entscheidung vom 10.03.2020 – Vf. 53-III-19, juris Rn. 32.

wird, gewahrt bleiben muss. Außerdem müssen die Parteien bei einer Wiederholung der parteiinternen Aufstellungsversammlung erneut Ladungsfristen wahren, sodass im Ergebnis der zeitliche Korridor für neuerliche Aufstellungsversammlungen eng gesteckt ist, einer niemals endenden Aneinanderreihung von Aufstellungsversammlungen hierdurch also gerade nicht Tür und Tor geöffnet wird.

Eine weitere Entscheidung des **BayVerfGH**<sup>20</sup> betraf statt der Wahlvorbereitung nun die individuelle Ausgestaltung des Wahlvorgangs. Zur Landtagswahl 2018 wurden in Bayern Stimmzettel eingesetzt, wonach keine Möglichkeit zum Ankreuzen einer Partei oder Wählergruppe („Listenkreuz“) bestand. Stattdessen sahen die Stimmzettel statt Parteien oder Wählergruppen nur einzelne Bewerber vor. Relativ ausführlich referierte das Gericht nunmehr die landesverfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze, die durch diese konkrete Ausgestaltung des Stimmzettels verletzt sein könnten. Zutreffend ist das vom Gericht gefundene Ergebnis. Die Ausgestaltung des Stimmzettels (selbstverständlich innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben) obliegt dem Ermessen des Gesetzgebers. Dieses Ermessen habe der Gesetzgeber in diesem konkreten Fall aber nicht überschritten, sodass die Wahlprüfung zwar zulässig, aber unbegründet ist.

Abgerundet wird der diesjährige Spiegel der Rechtsprechung mit einem Blick nach Brandenburg und Thüringen. Beide Länder waren insoweit Pioniere, als dass ihre Landtage die bundesweit ersten sog. Parité-Gesetze auf den Weg brachten. Erklärtes Ziel dieser Gesetze war es, den bisher geringen Frauenanteil in den Parlamenten zu erhöhen. Beide Parité-Gesetze wurden 2019 parlamentarisch beraten und verabschiedet und teilen zudem dasselbe Schicksal, als dass sie nur ein Jahr später von dem für sie zuständigen Landesverfassungsgerichten für nichtig erklärt wurden. Im Detail brachte die Fraktion der AfD im Thüringer Landtag mittels abstrakter Normenkontrolle das im Jahr zuvor verabschiedete Parité-Gesetz vor den **ThürVerfGH**.<sup>21</sup> Dieser entschied, dass die gesetzliche Verpflichtung der Parteien, ihre Landeslisten abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen, die Bürger in ihrem Recht auf freie und gleiche Wahlen (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf), die Parteien in ihrer Betätigungs- und Programmfreiheit sowie in ihrem Recht auf Chancengleichheit (Art. 9 S. 2 ThürVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG) verletzt.

<sup>20</sup> VerfGH Bayern, Entscheidung vom 10.03.2020 – Vf. 56-III-19, juris.

<sup>21</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 15.07.2020 – 2/20, juris.

Dieses Ergebnis entspricht der wohl herrschenden Meinung im Schrifttum und war dementsprechend so auch zu erwarten. Andererseits barg die Entscheidung insoweit Spannung, als dass das Gleichstellungsgebot des Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf weitergeht als das bundesverfassungsrechtliche Pendant in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Insoweit stellte sich vor Verkündung des Urteils die Frage, inwieweit dieser Differenz Gewicht zukommt. Tatsächlich gestanden die thüringischen Richter dann auch zu, dass das Gleichstellungsgebot des Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf inhaltlich weiter geht als die verwandte Bestimmung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. Dies nahmen sie sodann aber nicht zum Anlass, um mittels des Gleichstellungsgebots den durch gesetzlich vorgegebene paritätische Quotenregelungen hervorgerufenen Eingriff zu rechtfertigen. Vielmehr stünden einer solchen Rechtfertigung der Wortlaut sowie die Entstehungsgeschichte der Norm entgegen.

Zu keinem anderen Ergebnis kam das nur drei Monate später urteilende **VerfG Brandenburg**, dass sowohl mittels Organstreitverfahren<sup>22</sup> als auch mittels Verfassungsbeschwerde<sup>23</sup> angerufen wurde. Auch in der brandenburgischen Verfassung gibt es ein Gleichstellungsgebot, das über Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG hinaus geht (Art. 12 Abs. 3 S. 2 Verf BB). Allerdings vermochte auch dieses Gebot den durch das Parité-Gesetz geschaffenen Eingriff nicht zu rechtfertigen. Vielmehr ermächtigte, so die brandenburgischen Richter, das in der Landesverfassung verankerte Gleichstellungsgebot nicht zur einfachgesetzlichen Änderung von verfassungskonstituierenden demokratischen Strukturprinzipien. Somit bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass die landesrechtlichen Parité-Gesetze, ungeachtet etwaiger handwerklicher Mängel am Gesetz selbst, bisher langfristig erfolglos geblieben sind, da der durch sie hervorgerufene Eingriff nicht zu rechtfertigen sei. Dass dies mit guten Gründen auch anders gesehen werden kann, deutet sich einerseits bereits in den Urteilen selbst schon an, kommt andererseits aber besonders in den thüringischen Sondervoten klar zum Ausdruck. Die Länder und der Bund, in denen aktuell Parité-Debatten geführt werden, können aus Thüringen und Brandenburg nur lernen. Will man eine langlebige und rechtssichere Lösung finden, kann ein trittsicherer Weg wohl nur über die Brücke des Verfassungsrechts, d.h. einer Änderung der Verfassung, führen.

<sup>22</sup> VerfG Brandenburg, Urteil vom 23.10.2020 – 9/19, juris.

<sup>23</sup> VerfG Brandenburg, Urteil vom 23.10.2020 – 55/19, juris.

## Rechtsprechungsübersicht

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Beschluss vom 15.06.2020 – 2 BvC 51/19, juris (Besorgnis der Befangenheit für sich genommen weder durch die bloße vorhergehende amtliche Tätigkeit eines Richters noch die Mitgliedschaft in einer politischen Partei gerechtfertigt).

BVerfG, Urteil vom 09.06.2020 – 2 BvE 1/19, juris (Verletzung des Rechts einer Partei auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb durch Veröffentlichung eines Interviews auf der Internetseite des Bundesinnenministeriums):

vorgehend BVerfG, Beschluss vom 30.10.2018 – 2 BvQ 90/18.

BVerfG, Beschluss vom 27.05.2020 – 2 BvR 121/14, juris (Aufhebung eines Urteils wegen Verkennung der bei einem Parteiausschluss [§ 10 Abs 4 PartG] eingeschränkten Kontrollrechte staatlicher Gerichte):

vorgehend KG Berlin, Urteil vom 10.09.2013 – 7 U 131/12.

StGH Niedersachsen, Urteil vom 24.11.2020 – 6/19, juris (Kein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot durch Nutzung eines Twitter-Accounts als Ministerpräsident [„@MpStephanWeil“] für Kritik an verfassungsfeindlichen Bestrebungen der NPD im Kontext einer von dieser veranstalteten Aufzugsversammlung).

BVerwG, Beschluss vom 23.11.2020, 6 B 33/20, juris (Rechtmäßigkeit des Widerrufs der Waffenbesitzkarte eines Mandats- und Funktionsträgers der NPD):

vorgehend VG Dresden, Urteil vom 23.06.2016 – 4 K 286/16,  
vorgehend OVG Sachsen, Urteil vom 16.03.2018 – 3 A 556/17,  
vorgehend BVerwG, Urteil vom 19.06.2019 – 6 C 9.18,  
vorgehend OVG Sachsen, Urteil vom 23.03.2020 – 6 A 556/17.

BVerwG, Urteil vom 17.06.2020 – 10 C 17/19, juris (Vorschriften des Parteiengesetzes über die Veröffentlichungs- und Berichtspflichten des Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Rechenschaftslegung der Parteien und Entwicklung der Parteienfinanzen schließen einen hierauf bezogenen Informationszugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz aus).

vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.04.2018 – OVG 12 B 6.17, juris  
vorgehend VG Berlin, Urteil vom 26.01.2017 – 2 K 69.16, juris

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.05.2020 – 1 S 1586/20, juris (Kein Versammlungsverbot für eine von der AfD angemeldete öffentliche Versammlung unter der Voraussetzung der Einhaltung pandemiebedingt gebotener Infektionsschutzmaßnahmen):

vorgehend VG Stuttgart, Beschluss vom 22.05.2020 – 5 K 2478/20, juris.

VGH Bayern, Beschluss vom 30.04.2020 – 3 CE 20.729, juris (Kein Anspruch auf Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst für Personen, die darauf ausgehen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen bzw. zu beseitigen – hier: Funktionsträger der Partei III. Weg):

vorgehend VG Würzburg, Entscheidung vom 30.03.2020 – W 1 E 20.460.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.06.2020 – OVG 1 S 55/20, juris (Rechtmäßigkeit der Aufnahme der Jugendorganisation der AfD als Verdachtsfall in den Verfassungsschutzbericht 2019):

vorgehend VG Berlin, Beschluss vom 28.05.2020 – 1 L 95/20.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.06.2020 – OVG 1 S 56/20, juris (Rechtmäßigkeit der Aufnahme des sog. Flügels der AfD als Verdachtsfall in den Verfassungsschutzbericht 2019):

vorgehend VG Berlin, Beschluss vom 25.05.2020 – 1 L 97/20.

OVG Sachsen, Urteil vom 23.03.2020 – 6 A 556/17, juris (Rechtmäßigkeit des Widerrufs der Waffenbesitzkarte eines Mandats- und Funktionsträgers der NPD):

vorgehend VG Dresden, Urteil vom 23.06.2016 – 4 K 286/16,  
vorgehend OVG Sachsen, Urteil vom 16.03.2018 – 3 A 556/17,  
vorgehend BVerwG, Urteil vom 19.06.2019 – 6 C 9.18,  
nachgehend BVerwG, Beschluss vom 23.11.2020, 6 B 33/20.

KG Berlin, Urteil vom 22.01.2021 – 7 U 1081/20, in: MIP 2021, S. 48 ff. (Erfolgloser Eilantrag gegen die durch das Bundesschiedsgericht der AfD bestätigte Annullierung einer Parteimitgliedschaft wegen Verschweigens einer früheren Zugehörigkeit zur inzwischen verbotenen rechtsextremen „Heimatreuen Deutschen Jugend“):

vorgehend LG Berlin, Urteil vom 21.08.2020 – 43 O 223/20.

KG Berlin, Beschluss vom 05.10.2020 – 22 W 1035/20, juris (Kein Anspruch eines Partei- und Vorstandsmitglieds auf Ermächtigung durch das Amtsgericht zur Einladung zu einer Mitgliederversammlung bei bereits anberaumtem Delegiertenparteitag).

vorgehend AG Charlottenburg, Beschluss vom 05.08.2020 – 95 AR 472/20 B.

KG Berlin, Beschluss vom 20.5.2020 – 22 W 7/20, juris (Kein Anspruch eines Parteimitglieds auf gerichtliche Bestellung eines Notvorstandes, wenn über die Unwirksamkeit der Vorstandswahlen von den zuständigen Parteischiedsgerichten noch nicht entschieden wurde):

vorgehend AG Berlin-Charlottenburg, Beschluss vom 14.01.2020 – 95 AR 4/20 B.

LG Berlin, Urteil vom 21.08.2020 – 43 O 223/20, in: MIP 2021, S. 53 ff. (Erfolgloser Eilantrag gegen die durch das Bundesschiedsgericht der AfD bestätigte Annullierung einer Parteimitgliedschaft wegen Verschweigens einer früheren Zugehörigkeit zur inzwischen verbotenen rechtsextremen „Heimatreuen Deutschen Jugend“):

nachgehend KG Berlin, Urteil vom 22.01.2021 – 7 U 1081/20.

LG Berlin, Urteil vom 19.06.2020 – 63 O 50/20, nicht veröffentlicht (Erfolgreicher Eilantrag gegen die Annullierung einer Parteimitgliedschaft wegen Verschweigens einer früheren Zugehörigkeit zur inzwischen verbotenen rechtsextremen „Heimatreuen Deutschen Jugend“ durch den Bundesvorstand).

LG Frankenthal, Urteil vom 08.09.2020 – 6 O 238/19, juris (Zulässigkeit der Sperrung des Nutzer-Accounts einer politischen Partei durch den Betreiber eines sozialen Netzwerks).

LG Oldenburg, Beschluss vom 17.08.2020 – 16 O 2105/20, juris (Amtsenthebung eines Parteimitglieds: Vorrang eines parteiinternen Verfahrens).

AG Berlin-Charlottenburg, Beschluss vom 05.08.2020 – 95 AR 472/20 B, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch eines Partei- und Vorstandsmitglieds auf Ermächtigung durch das Amtsgericht zur Einladung zu einer Mitgliederversammlung bei bereits anberaumtem Delegiertenparteitag).

nachgehend KG Berlin, Beschluss vom 05.10.2020 – 22 W 1035/20.

AG Berlin-Charlottenburg, Beschluss vom 14.01.2020 – 95 AR 4/20 B, juris (Kein Anspruch eines Parteimitglieds auf gerichtliche Bestellung eines Notvorstandes, wenn über die Unwirksamkeit der Vorstandswahlen von den zuständigen Parteischiedsgerichten noch nicht entschieden wurde):

nachgehend KG Berlin, Beschluss vom 20.5.2020 – 22 W 7/20.

VG Bayreuth, Beschluss vom 14.02.2020 – B 9 E 20.141, juris (Anspruch einer politischen Partei auf Unterlassung des Aufrufs zur Teilnahme an einer Gegendemonstration durch Oberbürgermeister einer Gemeinde).

VG Berlin, Beschluss vom 28.05.2020 – 1 L 95/20, nicht veröffentlicht (Rechtmäßigkeit der Aufnahme der Jugendorganisation der AfD als Verdachtsfall in den Verfassungsschutzbericht 2019):

nachgehend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.06.2020 – OVG 1 S 55/20.

VG Berlin, Beschluss vom 25.05.2020 – 1 L 97/20, nicht veröffentlicht (Rechtmäßigkeit der Aufnahme des sog. Flügels der AfD als Verdachtsfall in den Verfassungsschutzbericht 2019):

nachgehend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.06.2020 – OVG 1 S 56/20.

VG Gießen, Beschluss vom 23.12.2019 – 9 L 2757/19.GI, juris (Kandidatur eines parteilosen Kandidaten auf der Kommunalwahlliste der NPD genügt in der Regel für die Annahme der waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 3a WaffG).

VG Schwerin, Urteil vom 26.11.2020 – 1 A 1598/19 SN, BeckRS 2020, 35142 (Lehrer-Meldeportal „Neutrale Schule“ der AfD bleibt verboten).

VG Stuttgart, Beschluss vom 22.05.2020 – 5 K 2478/20, juris (Versammlungsverbot für eine von der AfD angemeldete öffentliche Versammlung wegen eines pandemiebedingt erheblichen Infektionsrisikos).

nachgehend VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.05.2020 – 1 S 1586/20.

VG Würzburg, Beschluss vom 30.03.2020 – W 1 E 20460, juris (Kein Anspruch auf Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst für Personen, die darauf ausgehen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen bzw. zu beseitigen – hier: Funktionsträger der Partei III. Weg):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 30.04.2020 – 3 VE 20.729.

## 2. Chancengleichheit

VGH Bayern, Beschluss vom 20.11.2020 – 20 CS 20.2729, juris (Keine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage gegen den Widerruf einer Ausnahmegenehmigung für die Durchführung eines Parteitags mit bis zu 751 Teilnehmern wegen Veränderung des Infektionsgeschehens im Rahmen der COVID-19-Pandemie):

vorgehend VG Ansbach, Beschluss vom 19.11.2020 – AN 18 S 20.02484.

VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris (Rechtswidrigkeit des Verbots der Verbreitung von Flugblättern [Karikaturen verschiedener Stadträte verbunden mit dem Slogan „Raus aus dem Rathaus!“ und „Deshalb: Volksverräter raus aus dem Rathaus!“] im Kommunalwahlkampf):

vorgehend VG München, Beschluss vom 05.03.2020 – M 22 S 20.780.

OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris (Rechtswidrigkeit einer Anordnung der Beseitigung von Wahlplakaten wegen Verstoßes gegen den Grundsatz abgestufter Chancengleichheit durch Auflage in Sondernutzungserlaubnis, die Plakatierung an nur jeder sechsten Straßenlaterne zulässt, wobei zwischen zwei Plakaten einer Partei mindestens fünf Straßenlaternen für andere Parteien freizuhalten sind):

vorgehend VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20.

VG Ansbach, Beschluss vom 19.11.2020 – AN 18 S 20.02484, juris (Keine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage gegen den Widerruf einer Ausnahmegenehmigung für die Durchführung eines Parteitag mit bis zu 751 Teilnehmern wegen Veränderung des Infektionsgeschehens im Rahmen der COVID-19-Pandemie):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 20.11.2020 – 20 CS 20.2729.

VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris (Rechtmäßigkeit eines Gebührenbescheides für das Sondernutzungspflichtige Aufstellen von Schaukästen durch politische Parteien).

VG Düsseldorf, Urteil vom 29.04.2020 – 20 K 3926/19, juris (Anordnung der Beseitigung oder Unkenntlichmachung von NPD-Wahlplakaten mit der Aufschrift „Migration tötet“ rechtmäßig).

Eilrechtsschutz: VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19.

VG Kassel, Beschluss vom 25.11.2020 – 3 L 2106/20.KS, juris (Anspruch auf Überlassung eines Bürgerhauses zur Durchführung einer Kandidatenaufstellungsversammlung in Pandemie-Zeiten).

VG Köln, Beschluss vom 28.08.2020 – 18 L 1510/20, juris (Kein über die bereits erteilte Sondernutzungserlaubnis hinausgehender Anspruch auf Anbringung weiterer Wahlplakate im öffentlichen Straßenland).

VG München, Beschluss vom 05.03.2020 – M 22 S 20.780, nicht veröffentlicht (Rechtswidrigkeit des Verbots der Verbreitung von Flugblättern [Karikaturen verschiedener Stadträte verbunden mit dem Slogan „Raus aus dem Rathaus!“ und „Deshalb: Volksverräter raus aus dem Rathaus!“] im Kommunalwahlkampf):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465.

VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20, juris (Rechtmäßigkeit einer Anordnung der Beseitigung von Wahlplakaten wegen Verstoßes gegen eine Auflage in Sondernutzungserlaubnis, die Plakatierung an nur jeder sechsten Straßenlaterne zulässt, wobei zwischen zwei Plakaten einer Partei mindestens fünf Straßenlaternen für andere Parteien freizuhalten sind).

nachgehend OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1352/20.

VG Münster, Beschluss vom 23.07.2020 – 1 L 598/20, juris (Kein Anspruch des Kreisverbandes Coesfeld der AfD gegen die Gemeinde Nottuln auf Überlassung einer gemeindeeigenen öffentlichen Einrichtung für Kandidatenaufstellungsversammlung).

VG Regensburg, Beschluss vom 20.02.2020 – RN 2 E 20.209, juris (Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für Wahlsichtwerbung zur Kommunalwahl mit DIN A2 Plakaten, auch wenn durch eine verwaltungsinterne Regelung nur Plakate im Format DIN A1 erlaubt sind, wenn im Zusammenhang mit der Beantragung nicht darauf hingewiesen wurde, dass nur die Verwendung des Formats DIN A1 zulässig ist und bereits Plakate in DIN A2 gedruckt wurden).

VG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 17.11.2020 – 1 B 152/20, juris (Rechtmäßigkeit der Verweigerung einer Ausnahmegenehmigung zur Durchführung eines AfD-Landesparteitags in Zeiten der Corona-Pandemie).

VG Stuttgart, Beschluss vom 18.11.2020 – 7 K 5102/20, juris (Anspruch des AfD-Landesverbandes Baden-Württemberg auf Versammlung mit 1200 Delegierten auf der Heilbronner Theresienwiese in einem Zelt).

VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris (Anspruch eines parteilosen Bewerbers zur Oberbürgermeister-Wahl auf Teilnahme an einer zur Förderung der politischen Meinungsbildung veranstalteten Podiumsdiskussion).

### 3. Parteienfinanzierung

EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019TJ0107, BeckRS 2020, 32073 (Nichtigkeit der Beschlüsse, mit denen die Rückzahlung einer Spende angeordnet und die Gewährung der Vorfinanzierung des Beitrags für das Jahr 2019 an die Alliance of Conservatives and Reformists in Europe [ACRE] von bestimmten vorherigen Rückzahlungen abhängig gemacht wurden).

BVerfG, Beschluss vom 22.07.2020 – 2 BvE 3/19, juris (Erfolgloser Antrag der AfD auf einstweilige Anordnung gegen Nichtgewährung von Zuschüssen an die AfD-nahe Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V.):

vorgehend BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20.05.2019 – 2 BvR 649/19.

BVerfG, Beschluss vom 03.11.2020 – 2 BvF 2/18, juris (Beitritt weiterer, nicht eigenständig antragsberechtigter Mitglieder des Bundestages zu laufendem Normenkontrollverfahren gegen die Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung unzulässig).

BVerwG, Urteil vom 13.05.2020 – 6 C 16/18, juris (Keine Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts der Partei „Die PARTEI“ hinsichtlich des in ihrem PARTEI-Geld-Shop betriebenen „Geldhandels“):

vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.03.2018 – OVG 3 B 26.17,

vorgehend VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16.

Hess. FG, Urteil vom 26.02.2020 – 4 K 179/16, juris (Bereich steuerbegünstigter politischer Bildung wird überschritten, wenn die entwickelten Ergebnisse durch Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung mittels weiterer Maßnahmen durchgesetzt werden sollen):

vorgehend BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17,  
vorgehend Hess. FG, Urteil vom 10.11.2016 – 4 K 179/16.

VG Berlin, Urteil vom 09.01.2020 – 2 K 170.19, juris (Rechtmäßigkeit eines Sanktionsbescheides wegen Verstoßes gegen das Verbot der Annahme anonymer Spenden – hier: Sachspende in Gestalt von Dritten durchgeführter Wahlwerbemaßnahmen).

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020 – 2 BvE 1/20, juris (Ablehnung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung der AfD-Fraktion gegen Abberufung des Rechtsausschussvorsitzenden).

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.04.2020 – 1 GR 84/19, juris (Unzulässigkeit eines Organstreitverfahrens mit dem Ziel der Feststellung einer Fraktionsmitgliedschaft):

vorgehend VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.12.2019 – 1 GR 84/19.

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 01.12.2020 – Vf. 90-IVa-20, juris (Keine Verletzung der Rechte der AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag durch Äußerung der Präsidentin des Bayerischen Landtags bei einer Podiumsdiskussion).

VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – 151 A/20, juris (Unzulässige Beschränkung der Redezeit für Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin, die keiner Fraktion und keiner Parlamentarischen Gruppe angehören).

VerfGH Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 27.02.2020 – 6/19, juris (Kein Anspruch der AfD-Fraktion auf Teilnahme an einem nicht der politischen Willensbildung und parlamentarischen Arbeit dienenden rein repräsentativen Trauerstaatsakt außerhalb des Parlamentsgebäudes).

StGH Niedersachsen, Beschluss vom 08.12.2020 – StGH 1/20, juris (Auflösung einer Landtagsfraktion während der laufenden Wahlperiode führt zum Wegfall der Parteienfähigkeit im Organstreitverfahren).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30.10.2020 – VGH O 52/20, juris (Anforderungen an einen Fraktionsausschluss – hier: Ausschluss aus der Fraktion der FDP im Landtag Rheinland-Pfalz).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.07.2020 – VGH O 24/20, juris (Mangels Antrag und Begründung unzulässiges Verfahren eines fraktionslosen Mitglieds des Landtags Rheinland-Pfalz gegen einen Beschluss des Landtags, mit dem dieser die Anerkennung des Zusammenschlusses mit einem weiteren fraktionslosen Abgeordneten als „Freie Alternative Gruppe im Landtag“ [FALG] sowie die Gewährung von parlamentarischen Rechten und finanziellen Leistungen für diesen Zusammenschluss abgelehnt hat).

VerfGH Thüringen, Beschluss vom 14.10.2020 – 106/20, juris (Zum Recht der Oppositionsfraktionen auf Chancengleichheit in Bezug auf die Beteiligung in der Parlamentarischen Kontrollkommission, wenn Vertreter der betreffenden Oppositionspartei Gegenstand der Beobachtung durch den Verfassungsschutz sind).

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.11.2020 – 1 S 3599/20, BeckRS 2020, 34332 (Kein Anspruch der AfD-Fraktion des Deutschen Bundestages auf Zugang zu einem Bürgerhaus):

vorgehend VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 – 10 K 4564/20.

VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Zulässigkeit des Berechnungsverfahrens nach D'Hondt für die Besetzung von Ausschüssen des Gemeinderates):

vorgehend VG Bayreuth, Beschluss vom 15.09.2020 – B 9 E 20.668.

VGH Bayern, Beschluss vom 07.12.2020 – 4 CE 20.2032, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Berücksichtigung von Fraktionszusammenschlüssen bei der Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen):

vorgehend VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658.

VGH Bayern, Beschluss vom 26.10.2020 – 4 CE 20.2238, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Berücksichtigung von Ausschussgemeinschaften bei der Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen):

vorgehend VG Ansbach, Beschluss vom 25.09.2020 – AN 4 E 20.1670.

VGH Bayern, Beschluss vom 07.08.2020 – 4 CE 20.1442, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Berücksichtigung von Ausschussgemeinschaften bei der Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen):

vorgehend VG Ansbach, Entscheidung vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973.

OVG Bremen, Urteil vom 03.06.2020 – 1 B 79/20, juris (Anspruch auf Auflösung und Neubildung von Ausschüssen im Beirat [Stadtteilparlament] unter Berücksichtigung der Vertreter der AfD wegen Verstoßes gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz):

vorgehend VG Bremen, Beschluss vom 05.03.2020 – 1 V 2549/19.

OVG NRW, Urteil vom 07.10.2020 – 15 A 2750/18, juris (Befugnis zur gemeinderatsinternen Öffentlichkeitsarbeit ist eigenes subjektives Organrecht der Fraktionen):

vorgehend VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12.07.2018 – 15 K 5404/15.

VG Aachen, Beschluss vom 17.01.2020 – 7 L 1456/19, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Ausschussbesetzung bei Veränderungen der Kräftekonstellationen in der Zusammensetzung des Gemeinderates während der Wahlperiode).

VG Ansbach, Beschluss vom 25.09.2020 – AN 4 E 20.01670, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Berücksichtigung von Ausschussgemeinschaften bei der Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 26.10.2020 – 4 CE 20.2238.

VG Ansbach, Beschluss vom 05.06.2020 – AN 4 E 20.00973, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Berücksichtigung von Ausschussgemeinschaften bei der Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 07.08.2020 – 4 CE 20.1442.

VG Bayreuth, Beschluss vom 15.09.2020 – B 9 E 20.668, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Zulässigkeit des Berechnungsverfahrens nach D'Hondt für die Besetzung von Ausschüssen des Gemeinderates):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 CE 20.2166.

VG Bayreuth, Beschluss vom 27.08.2020 – B 9 E 20.658, juris (Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und der Berücksichtigung von Fraktionszusammenschlüssen bei der Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 07.12.2020 – 4 CE 20.2032.

VG Bremen, Beschluss vom 05.03.2020 – 1 V 2549/19, juris (Anspruch auf Auflösung und Neubildung von Ausschüssen im Beirat [Stadtteilparlament] unter Berücksichtigung der Vertreter der AfD wegen Verstoßes gegen den Spiegelbildlichkeitsgrundsatz):

nachgehend OVG Bremen, Urteil vom 03.06.2020 – 1 B 79/20.

VG Gera, Urteil vom 30.09.2020 – 2 K 468/20 Ge, juris (Zur Bildung einer Ausschussgemeinschaft und dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit bei der Ausschussbesetzung).

VG Karlsruhe, Beschluss vom 12.11.2020 – 10 K 4564/20, juris (Kein vorläufiger Rechtsschutz zur Sicherung der Durchführung einer politischen Veranstaltung der AfD-Fraktion des Deutschen Bundestages):

nachgehend VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.11.2020 – 1 S 3599/20.

VG Magdeburg, Beschluss vom 28.07.2020 – 9 B 165/20, juris (Zur Änderung der Ausschussbesetzung hinsichtlich eines Ausschussmitgliedes nach dessen Austritt aus Partei und Fraktion).

VG Stade, Beschluss vom 02.09.2020 – 1 B 1322/20, juris (Zugang einer kommunalen Fraktion zu einer öffentlichen Einrichtung einer Gemeinde).

VG Stuttgart, Beschluss vom 10.11.2020 – 7 K 5431/20, juris (Kein Anspruch der AfD-Fraktion des Deutschen Bundestages auf Zugang zu einer Musikhalle für eine Parteiveranstaltung).

VG Trier, Urteil vom 07.07.2020 – 7 K 4562/19.TR, juris (Fraktionen unterliegen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit keinem Neutralitätsgebot, es muss aber auf ausdrückliche, gezielte Werbung für die Partei und deren Personal verzichtet werden).

## 5. Parteien und Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 09.06.2020 – 2 BvC 37/19, juris (Im einstweiligen Rechtsschutz kein Anspruch auf Ausschluss von 65 Abgeordneten aus der parlamentarischen Willensbildung im Bundestag aufgrund von Wahlfehlern in Gestalt verfassungswidriger Normen [Ausgleichsmandate] des Bundeswahlgesetzes).

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.11.2020 – 1 GR 101/20, juris (Verfassungswidrigkeit der Pflicht zur Beibringung von 150 Unterstützungsunterschriften für einen Wahlvorschlag wegen Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Landtagswahl durch Sars-CoV-2-Pandemie).

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 03.07.2020 – Vf. 53-III-19, juris (Abweichung von parteiinternen Vorschriften zur Kandidatenaufstellung kein Wahlfehler).

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 10.03.2020 – Vf. 56-III-19, juris (Kein Verstoß gegen Wahlrechtsgrundsätze durch Gestaltung der Stimmzettel ohne Möglichkeit eines „Listenkreuzes“).

VerfG Brandenburg, Urteil vom 23.10.2020 – 55/19, juris (Nichtigkeit des Brandenburger Parité-Gesetzes wegen Verletzung der Wahlrechtsgleichheit [Verfassungsbeschwerde]).

VerfG Brandenburg, Urteil vom 23.10.2020 – 9/19, juris (Verfassungswidrigkeit des Brandenburger Parité-Gesetzes wegen Verletzung der Parteienfreiheit, Wahlvorschlagsfreiheit und Chancengleichheit der politischen Parteien [Organstreitverfahren]).

StGH Bremen, Urteil vom 13.08.2020 – St 3/19, juris (Elektronische Auszählung der auf Papierstimmzetteln abgegebenen Stimmen ist mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl vereinbar).

StGH Bremen, Urteil vom 13.08.2020 – St 2/19, juris (Kein Verstoß gegen Wahlrechtsgrundsätze durch Regelungen zur Ausübung des Wahlrechts blinder und sehbehinderter Menschen im Bremischen Landeswahlgesetz und in der Bremischen Landeswahlordnung),

VerfGH NRW, Beschluss vom 25.08.2020 – 126/20.VB-3, juris (Vorrang der Wahlprüfung vor Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Entscheidung von Wahlausschüssen über die Ungültigkeit von Wahlvorschlägen [hier: Zurückweisung eines Wahlvorschlags für das Bürgermeisteramt wegen fehlender Unterstützungsunterschriften] und kein Anspruch auf weitere Absenkung oder gänzlichen Verzicht auf Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge für das Bürgermeisteramt aufgrund der Corona-Pandemie).

VerfGH NRW, Beschluss vom 22.07.2020 – 102/20.VB-2 (Kein Anspruch auf weitere Absenkung oder gänzlichen Verzicht auf Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge für das Bürgermeisteramt aufgrund der Corona-Pandemie [Rechtssatzverfassungsbeschwerde]).

VerfGH NRW, Beschluss vom 22.07.2020 – 103/20, juris (Keine Verletzung der Wahlrechts- und Chancengleichheit hinsichtlich des unter Berücksichtigung der Corona-Pandemie geänderten Quorums zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die Kommunalwahl [Eilantrag im Organstreitverfahren]).

VerfGH NRW, Beschluss vom 07.07.2020 – VerfGH 88/20 (Kein Vorrang der Wahlprüfung vor Organstreit betreffend den Erlass abstrakter wahlgesetzlicher Regelungen – Verfassungsmäßigkeit der pandemiebedingten Änderungen des Kommunalwahlgesetzes zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften).

VerfGH NRW, Beschluss vom 30.06.2020 – VerfGH 63/20.VB-20 (Verfassungsmäßigkeit der pandemiebedingten Änderungen des Kommunalwahlgesetzes zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften und kein Anspruch auf gesetzliche Verschiebung des Wahltermins [Rechtssatzverfassungsbeschwerde])

VerfGH NRW, Beschluss vom 30.06.2020 – VerfGH 76/20 (Keine Verletzung der Wahlrechts- und Chancengleichheit durch Beibehaltung des Wahl- und Stichwahltermins für die Kommunalwahl [Eilantrag im Organstreitverfahren]).

VerfGH Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 08.06.2020 – LVG 12/20 (K 3), juris (Vorrang des Wahleinspruchs vor Verfassungsbeschwerde [gerichtet auf Verlegung des Wahltermins für Bürgermeisterwahl]).

ThürVerfGH, Urteil vom 15.07.2020 – 2/20, juris (Nichtigkeit des Thüringer Paritätsgesetzes wegen Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie des Rechts der politischen Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit [Normenkontrolle]).

OVG Thüringen, Beschluss vom 29.10.2020 – 3 EN 601/20, juris (Keine Außervollzugsetzung von Regelungen der Thüringer Verordnung über die Abkürzung von Fristen und Terminen im Thüringer Landeswahlgesetz und in der Thüringer Landeswahlordnung für den Fall einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Landtags).

OVG Thüringen, Beschluss vom 29.10.2020 – 3 EO 633/20, juris (Vorrang der Wahlprüfung gegenüber verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz gerichtet auf die Herausgabe von Formblättern für Unterstützerschriften zur Einreichung von Wahlvorschlägen):

vorgehend VG Weimar, Beschluss vom 26.08.2020 – 3 E 999/20.

VG Weimar, Beschluss vom 26.08.2020 – 3 E 999/20, nicht veröffentlicht (Vorrang der Wahlprüfung gegenüber verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz gerichtet auf die Herausgabe von Formblättern für Unterstützerschriften zur Einreichung von Wahlvorschlägen):

nachgehend OVG Thüringen, Beschluss vom 29.10.2020 – 3 EO 633/20.

## Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in MIP 2020, S. 100 ff., für das Jahr 2019 aufgeführte Übersicht an. Es handelt sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im Wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 2020 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

*Ahrens, Petra/Chmielewski, Katja/Lang, Sabine/Sauer, Birgit*: Gender Equality in Politics: Implementing Party Quotas in Germany and Austria, Wiesbaden 2020.

*Alemann, Ulrich von*: Postdemokratie als Papiertiger. Die Konjunktur eines inhaltsleeren Begriffs, in: Ursula Münch/Andreas Kalina (Hrsg.), Demokratie im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2020, S. 369-384.

*Alexander, Jeffrey/Kivisto, Peter/Sciortino, Giuseppe* (Hrsg.): Populism in the Civil Sphere, Medford 2020.

*Allern, Elin Haugsgjerd/Otjes, Simon/Poguntke, Thomas/Hansen, Vibeke Wøien/Saurugger, Sabine/ Marshall, David*: Conceptualizing and measuring party-interest group relationships, in: Party Politics 2020, <https://doi.org/10.1177/1354068820949393>.

*Althoff, Martin*: Der Nichtwähler – Ein noch immer „unbekanntes Wesen“, in: PVS 2020, S. 151-174.

*Anderl, Felix*: Zu viel Momentum? Das Verhältnis von Bewegung und Partei am Beispiel von Labour, in: FJSB 33(3), S. 682-689.

*Arnim, Hans Herbert von*: Die Angst der Richter vor der Macht: Zur verdeckten Staatsfinanzierung der Parteien und ihrer fehlenden Kontrolle, Rottenburg 2020.

*Arnim, Hans-Herbert von*: Parteienfinanzierung in Deutschland – Eine Kritik, in: DÖV 2020, S. 593-603.

*Attendorn, Thorsten/Schnell, Maren*: Die Untersagung von Parolen zum Schutz der öffentlichen Ordnung bei rechtsextremistischen Aufzügen, in: NVwZ 2020, S. 1224-1229.

*Atzpodien, Dana Siobhan*: Party Competition in Migration Debates: The Influence of the AfD on Party Positions in German State Parliaments, in: German Politics 2020, DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2020.1860211>.

*Aylott, Nicholas/Bolin, Niklas* (Hrsg.): Managing Leader Selection in European Political Parties, Cham 2020.

*Badejy, Carolin*: Die Vereinbarkeit der Mitgliedschaft in einer populistischen Partei mit den Grundwerten Sozialer Arbeit, Möglichkeiten und Grenzen, Lage 2020.

*Barth, Boris*: Hedwig Richter: Moderne Wahlen: Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert, in: The American Historical Review 2020, S. 1818-1819.

*Basslsperger, Maximilian*: Verfassungstreue: Rechtsextreme bei der Polizei, in: Der Personalrat 2020, Nr. 12, S. 35-39.

*Bätge, Frank*: Die persönliche Bewerberangaben auf dem Wahlvorschlag und Stimmzettel, in: Kommunal-Praxis/Wahlen 2020, S. 79-82.

*Beckermann, Benedikt*: Beschlussfähigkeit des Deutschen Bundestages zwischen Repräsentation und Arbeitsfähigkeit, in: DÖV 2020, S. 273-280.

*Bernhardt, Petra/Liebhart, Karin*: Wie Bilder Wahlkampf machen, Wien (u.a.) 2020.

*Bilic, Antonio/Bauer, Max*: Eine Analyse von Foto-Posts der Alternative für Deutschland (AfD) bei Facebook, in: Salzburger Sonderfenster „Rechte Bewegungen“ Nr. 12, 2020.

*Bowry, Kiran*: Parteien im Wettbewerb um Migranten: Neue Strategien der Zielgruppenansprache von CDU und SPD, Baden-Baden 2020.

*Brauneck, Jens*: Das Spitzenkandidatenprinzip im Spannungsfeld zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat, in: DVBl 2020, S. 237-244.

- Bräuninger, Thomas/Pappi, Franz Urban/Kurella, Anna-Sophie*: Ja – Die Mehrheitswahlkomponente sollte gestärkt werden, in: PVS 2020, S. 1-14.
- Broemel, Roland/Pilniok, Arne* (Hrsg.): Die digitale Gesellschaft als Herausforderung für das Recht in der Demokratie, Tübingen 2020.
- Bull, Hans Peter*: Die Krise der politischen Parteien – Eine Streitschrift, Tübingen 2020.
- Bytzek, Evelyn*: Präferenzen zu unterschiedlichen Reformoptionen des Wahlsystems für Bundestagswahlen, in: PVS 2020, S. 433-447.
- Cancik, Pascale*: Parlamentarische Beschlussfähigkeit und Verfassungsrecht, in: Der Staat 59 (2020), S. 7-27.
- Carp, Radu/Matiuța, Cristina*: 2019 European Election, Leiden 2020.
- Cordes, Malte/Hellmann, Daniel*: Wer ist der ideale Kandidat? Auswahlkriterien bei der Kandidatenaufstellung zum Deutschen Bundestag, in: ZParl 2020, S. 68-83.
- Danker, Claudia*: Paritätische Aufstellung von Landeswahllisten – Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze, in: NVwZ 2020, S. 1250-1253.
- Danzer, Stephan*: Wahlrecht auf dem Verordnungswege? Zur Rechtmäßigkeit der „Pandemieverordnung“, in: KommunalPraxis/Wahlen 2020, S. 54-59.
- Decker, Frank*: Die Demokratie im Zeichen der Coronakrise. Chance oder Bedrohung?, in: ZfP 35 (2020) Nr. 2, S. 123-132.
- Dehmel, Niels*: Wege aus dem Wahlrechtsdilemma. Eine komparative Analyse ausgewählter Reformen für das deutsche Wahlsystem, Nomos, Baden-Baden 2020.
- Deutmoser, Anna/Pieper, Julia*: Das parlamentarische Fragerecht – eine hypertrophe Entwicklung?, in: NVwZ 2020, S. 839- 845
- Dienstbühl, Dorothee*: Radikalisierung in Zeiten von Corona. Wie Rechtsextreme Ängste nutzen, in: Publicus 2020, abrufbar unter <https://publicus.boorberg.de/radikalisierung-in-zeiten-von-corona/> (zuletzt aufgerufen am 12.01.2021).
- Drossel, Jan-Marcel/Schemmel, Jakob*: Vorgelagerter Rechtsschutz bei Bundestagswahlen, in: NVwZ 2020, S. 1318-1323.
- Eidam, Nina*: Das Frage- und Informationsrecht von Abgeordneten unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: NordÖR 2020, S. 105-114.
- Enders, Christoph*: Grenzen von Agitation und Kritik im freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes, in: SächsVwBl 2020, S. 174-178.
- Engartner, Tim*: Politische Bildung als Verfassungsvoraussetzung – Oder – Pädagogische An- und Überforderungen in Zeiten des Rechtspopulismus, in: Der Staat 59 (2020), S. 117-143.
- Fadavian, Benjamin*: Anmerkung zu einem Urteil des KG Berlin vom 20.05.2020 (22 W 7/20) – Bestellung einer organschaftlichen Notvertretung gem. § 29 BGB durch das zuständige Amtsgericht bei einer politischen Partei, in: Rpfleger 2020, S. 596-599.
- Faßler, Manfred*: Partizipation ohne Demokratie. Über die Folgen der Netz- und Geopolitik von Facebook, Google, Amazon & Co., Paderborn 2020.
- Feser, Andreas*: Nicht auf Polarisierung setzen! Schlussfolgerungen aus den Wahlergebnissen 2019 und 2020 für das Parteiensystem in Deutschland, in: ZParl 2020, S. 554-575.
- Flemming, Felix*: Die Ängste der Wähler. Entstehungsbedingungen und Folgen für die Wählermobilisierung, Wiesbaden 2020.
- Fößel, Florian*: Warum scheiterte der Dritte Weg der Sozialdemokratie? Labour Party und SPD im Vergleich, Baden-Baden 2020.

- Franzmann, Simon T./Giebler, Heiko/Poguntke, Thomas*: It's no longer the economy, stupid! Issue yield at the 2017 German federal election, in: *West European Politics* 2020, S. 610-638.
- Friehe, Matthias*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 09.06.2020 (2 BvE 1/19) – Zum Recht auf chancengleiche Teilnahme am politischen Wettbewerb (Fall Seehofer), in: *NJW* 2020, S. 2103-2104.
- Funke, Hajo*: Die Höcke-AfD. Vom gärrigen Haufen zur rechtsextremen "Flügel"-Partei. Eine Flugschrift, Hamburg 2020.
- Garsztecki, Stefan*: Polen unter der Regierung von PiS – autoritärer Staat oder republikanisches Demokratie-modell?, in: *ZfP* 2020, S. 86-101.
- Gersdorf, Hubertus*: Das Paritätssurteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes springt doppelt zu kurz, in: *DÖV* 2020, S. 779-184.
- Gläß, Anne-Christin*: Das Bundesverfassungsgericht als „Hüter der Verfassung“ in Krisenzeiten, in: *DÖV* 2020, S. 263-273.
- Glauben, Paul J.*: Zugang zu Verschlussachen nach beendeter parlamentarischer Untersuchung, in: *NVwZ* 2020, S. 348-352.
- Graw, Ansgar*: Die Grünen an der Macht. Eine kritische Bilanz, München 2020.
- Grimm, Dieter*: Recht oder Politik? Die Kelsen-Schmitt-Kontroverse zur Verfassungsgerichtsbarkeit und die heutige Lage, Berlin 2020.
- Growe, Tobias*: Das Regierungsmitglied im parteipolitischen Diskurs: Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen Amts- und Rollenverständnis, Baden-Baden 2020.
- Grünewald, Robert/Piepensneider, Melanie/Busch-Janser, Sandra*: Politische Parteien in der modernen Demokratie: Beiträge zur Politischen Bildung, LIT Verlag, Münster 2020.
- Hecker, Wolfgang*: Verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu Landesparitätsgesetzen, in: *NJW* 2020, S. 3563-3566.
- Hecker, Wolfgang*: Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, in: *ZRP* 2020, S. 226-227.
- Heinze, Anna-Sophie*: Strategien gegen Rechtspopulismus? Der Umgang mit der AfD in Landesparlamenten, Baden-Baden 2020.
- Heinze, Anna-Sophie*: Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte, in: *ZPol* 2020, DOI: <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00245-0>.
- Hellmann, Daniel*: Der mühselige Weg zum Mandat – aber welcher? Empirische Untersuchungen zu Inhalt und Bedeutung der Ochsentour, in: *ZParl* 2020, S. 49-67.
- Hellmann, Daniel*: Wann ist eine Partei eine Partei – Untersuchungen der Entscheidungspraxis des Bundewahl Ausschusses, in: *RuP* 2020, S. 175-184.
- Hellmann, Daniel/Höhne, Benjamin*: Die formale Dimension der Kandidatenaufstellung: Satzungen im Parteien- und Zeitvergleich, in: *ZParl* 2020, S. 3-25.
- Herman, L./Hoerner, J./Lacey, J.*: Why does the European Right accommodate backsliding states? An analysis of 24 European People's Party votes (2011-2019), in: *European Political Science Review*, abrufbar unter <https://ore.exeter.ac.uk/repository/handle/10871/124334> (zuletzt aufgerufen am 16.01.2021).
- Herrmann, Volker*: Renate Künast wehrt sich in zwei Gerichtsverfahren erfolgreich gegen Hass im Netz, in: *IPRB* 2020, S. 78.
- Herzog, Andreas*: Politische Wahlwerbung rechtsextremer Parteien: Wo endet die Meinungsfreiheit?, in: *AKP* 2020, S. 24-25.

- Hettlage, Manfred C.*: Alles zerfließt – Die höchstrichterlichen „obiter dicta“ zum Wahlrecht wollen nicht zueinander passen, in: DVBl 2020, S. 1307-1312.
- Hettlage, Manfred C.*: Für ein Mandat zweimal zur Wahlurne gehen?, in: NJOZ 2020, S. 1249-1252.
- Heußner, Hermann/Pautsch, Arne*: In Mecklenburg-Vorpommern drohen verfassungswidrige Landtagswahlen. 16- und 17-Jährigen steht das aktive Wahlrecht zu, in: NordÖR 2020, S. 497-506.
- Heyden, Ulrich*: Wie Deutschland gespalten wurde: Die Politik der KPD 1945 bis 1951, Hamburg 2020.
- Heyen, Sonja*: Die AfD in den Medien: Eine Analyse des medialen Framings der Partei „Alternative für Deutschland“ am Beispiel politischer Talkshows, Berlin 2020.
- Hildebrand, Daniel*: Aushöhlung des Parlamentarismus durch die Corona-Pandemie? Ein Zwischenruf zur Lage in Deutschland und Großbritannien, in: ZParl 2020, S. 474-482.
- Hobusch, Alexander*: Anmerkung zu einer Entscheidung des VerfGH Weimar, Urteil vom 15.07.2020 (2/20) – Verfassungswidrigkeit des Thüringer Paritätsgesetzes, in: DVBl 2020, S. 1354-1357.
- Hobusch, Alexander*: Politische Parallelaktionen – Entfesselung der Parteienfinanzierung?, in: DÖV 2020, S. 548-558.
- Höhne, Benjamin*: Grenzen des Demokratielabors. Wie wahrscheinlich ist eine Parlamentskooperation von CDU und AfD in Ostdeutschland?, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 69 (2020) Nr. 2, S. 157-168.
- Höhne, Benjamin*: Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps, in: ZParl 2020, S. 105-125.
- Holderberg, Per/Ballowitz, Jan*: Politisierung durch Zwang? Ein Experiment zur Veränderung des Informationsverhaltens, des politischen Engagements und des politischen Interesses unter den Bedingungen einer gesetzlichen Wahlpflicht, in: ZPol 2020, S. 401-423.
- Honer, Matthias*: Mehr Smend für die Staatsorganisation – Zur jüngsten Bundesverfassungsgericht-Entscheidung in Sachen Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern, in: RuP 2020, S. 407-409.
- Hoppe, Tilman/Risse, Horst*: Das wahre Parlament erkennt man in der Not, in: DVBl 2020, S. 1386-1389.
- Hünseler, Niklas*: Demokratie und Scharia: Vorstellungen politischer Herrschaft der Da'wa Salafiyya, Ägyptischen Muslimbruderschaft und Wasat-Partei, Baden-Baden 2020.
- Jakobs, Simon*: Die Neumitgliederwerbung von SPD und CDU im Vergleich, Leverkusen 2020.
- Jarzebski, Sebastian*: Erzählte Politik. Politische Narrative im Bundestagswahlkampf, Wiesbaden 2020.
- Jesse, Eckhard*: Politische Farbenlehre, in: Politik & Kommunikation (2020) Nr. 4, S. 32-35.
- Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar* (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2017. Aktuelle Entwicklungen des Parteienwettbewerbs in Deutschland, Wiesbaden 2020.
- Jutzi, Siegfried*: Aus für Thüringer Paritätsgesetz. Zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs Thüringen vom 15. Juli 2020 – VerfGH 2/20, in: ZParl 2020, S. 639-649.
- Kaiser, Roman/Michl, Fabian* (Hrsg.): Landeswahlrecht. Wahlrecht und Wahlsystem und Wahlsystem der deutschen Länder, Baden-Baden 2020.
- Kannenberg, Oliver*: „Wir gucken zuerst auf uns“ – Nur wie lange noch? Parteienwettbewerb bei der Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 2017, in: ZParl 2020, S. 84-104.
- Keesen, Jan*: Flügellose Demokratie – Das Verbot innerparteilicher Gliederung als Minusmaßnahme zum Parteiverbot?, in: JuWissBlog Nr. 135/2020 v. 3.12.2020, <https://www.juwiss.de/135-2020>.
- Kirchberg, Christian*: Die Rechtsprechung zum Parteiengesetz, in: DVBl 2020, S. 1373-1379.
- Klafki, Anika*: Mehr Parlament wagen? – Die Entdeckung des Art. 80 IV GG in der Corona-Pandemie, in: NVwZ 2020, 1718-1722.

- Klafki, Anika*: Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, in: DÖV 2020, S. 856-866.
- Klein, Markus/Springer, Frederik*: Hysterie und Hysterese. Die Asylmigration und der Erfolg der Alternative für Deutschland (AfD), in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2020, S. 455-470.
- Kliegel, Thomas/Roßbach, Matthias*: Das NPD-Verbotsverfahren, Dokumentation des Verfahrens der Jahre 2013 bis 2017 vor dem Bundesverfassungsgericht, Tübingen 2020.
- Kluckert, Sebastian*: Das Grabenwahlrecht auf dem Prüfstand der Verfassung, in: NVwZ 2020, S. 1217-1223.
- Klumpp, Lorenz*: NPD und AfD als Wiedergänger des Nationalsozialismus und Nationalismus? Eine Bildanalyse von Magazinecovern, in: ZPol 2020, S. 425-456.
- Kohls, Johannes/Tekin, Funda*: Transformationsprozesse in den europäischen Parteiensystemen und ihre Folgen für die Zukunft der Europäischen Union, in: Integration 43 (2020) Nr. 1, S. 19-32.
- Kosmider, Hans-Peter/Wolff, Heinrich Amadeus*: Die Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung auf Datenverarbeitungen im Zusammenhang mit parlamentarischer Tätigkeit, in: ZG 2020, S. 190-202.
- Kreter, Maximilian*: Die Wähler der NPD in Ostdeutschland 2005–2011, Baden-Baden 2020.
- Kuhn, David*: Die Effektivität parlamentarischer Opposition. Überlegungen de lege lata et ferenda unter besonderer Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Mai 2016, in: ZParl 2020, S. 449-468.
- Leconte, Cécile*: Dire le genre à l'extrême droite en Allemagne et France: une étude comparée des techniques de présentation de soi de Marine Le Pen (FN) et Frauke Petry (AfD), in: Revue Internationale de Politique Comparée 2020, S. 41-48.
- Leeser, Marcel*: Die Beleidigung der Renate Künast, in: IPRB 2020, S. 166-172.
- Lehnert, Detlef*: Parteiendemokratie: Theorie und Praxis in Deutschland und Nachbarländern, Berlin 2020.
- Leisner, Walter*: Demokratie: Das Volk im Verteilungsstaat. Vom Werte-Staat zur Entwicklungs-Dynamik (– und zurück?), Berlin 2020.
- Lenz, Christofer/Schulte, Henrike*: Sitzungen des Bundestags per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, in: NVwZ 2020, S. 744-749.
- Lindner, Josef Franz*: Die Minderheitsregierung im Bayerischen Verfassungsrecht, in: BayVBl 2020, S. 721-726.
- Lorenz, Astrid/Träger, Hendrik*: Die Landtagwahlen 2019 in der Lausitz, in: ZParl Beilage 2020, Nr. 6-7, S. 23-31.
- Maier, Jürgen*: „Salz in der Suppe“ oder „Klimakiller“? Empirische Befunde zum Wandel der parlamentarischen Streitkultur nach dem Einzug der AfD in die deutschen Landtage, in: ZParl 2020, S. 622-638.
- Manow, Philip*: (Ent-)Demokratisierung der Demokratie. Ein Essay, Berlin 2020.
- Mast, Tobias*: Staatsinformationsqualität – De- und Rekonstruktion des verfassungsgerichtlichen Leitbilds öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit und der entsprechenden Gebote, Berlin 2020.
- Maurer, Andreas*: Die innerparlamentarische Opposition: Wie der Einzug EU-feindlicher Parteien in das Europäische Parlament den politischen Diskurs verändert, in: Andreas Grimm (Hrsg.), Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020, S. 152-181.
- Maurer, Marcus/Jost, Pablo*: Das Ende der Debattenkultur?, in: ZfP 2020, S. 473-490.
- Mays, Anja/Hambauer, Verena/Gold, Valentin*: Soziale und emotionale Disposition der AfD-Anhängerschaft, in: Grundlagen – Methoden – Anwendungen in den Sozialwissenschaften 2020, S. 547-560.
- Merten, Heike*: Ein Malbuch als Prüfstein der Fraktionsfinanzierung, in: DVBL. 2020, S. 918 – 921.

- Meyer, Hubert*: Fraktionen und Gruppen im Niedersächsischen Kommunalverfassungsrecht – zugleich Anmerkung zu OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.09.2019 – 10 LA 50/19, in: NdsVwBl 2020, S. 129-135.
- Michels, Dennis*: Die Organisationsreform der SPD 2017-2019: Jung, weiblich und digital?, in: PVS 2020, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00271-1>.
- Michl, Fabian*: Der demokratische Rechtsstaat in Krisenzeiten, in: JuS 2020, S. 507-510.
- Michl, Fabian*: Der demokratische Rechtsstaat in Krisenzeiten, in: JuS 2020, S. 643-647.
- Müller-Török, Robert*: Wie sicher ist die Briefwahl in Deutschland? Eine kritische Betrachtung im Lichte der Europaratsempfehlung CM/Rec(2017)/5 zu E-Voting, in: Joachim Beck/Jürgen Stember (Hrsg.), Der demographische Wandel, Baden-Baden 2020, S. 59-71.
- Müller, Markus M./Sturm, Roland/Finke, Patrick/Souris, Antonios*: Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Baden-Baden 2020.
- Münch, Ursula*: Bedroht die digitale Transformation die liberale Demokratie?, in: Ursula Münch/Andreas Kalina (Hrsg.), Demokratie im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2020, S. 229-252.
- Münch, Ursula/Kalina, Andreas* (Hrsg.): Demokratie im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2020.
- Murswiek, Dietrich*: Verfassungsschutz und Demokratie. Voraussetzungen und Grenzen für die Einwirkung der Verfassungsschutzbehörden auf die demokratische Willensbildung, Berlin 2020.
- Nellesen, Sebastian*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 09.06.2020 (2 BvE 1/19) – Zur Frage der Verletzung des Rechts der AfD auf Chancengleichheit durch Veröffentlichungen eines Seehofer-Interviews auf Internetseite des BMI, in: NVwZ 2020, S. 1032-1033.
- Newell, James L.* (Hrsg.): Europe and the Left, Cham 2020.
- Niedermayer, Oskar*: Parteimitgliedschaften im Jahre 2019, in: ZParl 2020, S. 419-448.
- Nörber, Martin*: Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen: Bei den Jungen sind die Grünen auf der Sieger- und die AfD auf der Verliererstraße, in: Deutsche Jugend 68 (2020) Nr. 12, S. 509-512.
- Nordheim, Gerret von/Rieger, Jonas*: Im Zerrspiegel des Populismus. Eine computergestützte Analyse der Verlinkungspraxis von Bundestagsabgeordneten auf Twitter, in: Publizistik 2020, S. 403-424.
- Notz, Anna von*: Liquid Democracy: Internet-basierte Stimmendelegationen in der innerparteilichen Willensbildung, Tübingen 2020.
- Odzuck, Eva*: Personalisierter Wahl-Kampf oder öffentliche Willens-Bildung? Digitales Politisches Micro-Targeting als Richtungsentscheidung der Demokratie, in: ZfP 35 (2020) Nr. 2, S. 153-184.
- Ohliger, Ursula Alexandra/Ohliger, Veronika*: Der gläserne Wähler? Die Ambivalenz politischer Meinungsforschung in der Mediendemokratie, in: Ursula Münch/Andreas Kalina (Hrsg.), Demokratie im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2020, S. 201-228.
- Oppelland, Torsten*: Die thüringische Landtagswahl vom 27. Oktober 2019: Das nächste Experiment – eine rot-rot-grüne Minderheitsregierung mit Verfallsdatum, in: ZParl 2020, S. 325-348.
- Pautsch, Arne/Zimmermann, Daniel*: „Partizipative Gesetzgebung“ – Möglichkeiten und Grenzen der Legitimationsverstärkung durch Bürgerbeteiligung, in: ZParl 2020, S. 385-407.
- Pernice-Warnke, Silvia*: Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, in: DVBl 2020, S. 81-90.
- Pesthy, Maria/Mader, Matthias/Schoen, Harald*: Why ist he AfD so Successful in Eastern Germany? An Analysis oft he Ideational Foundations of the AfD Vote in the 2017 Federal Election, in: PVS 2020, abrufbar unter <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00285-9> (zuletzt aufgerufen am 14.01.2021).
- Peter, Christopher*: Hermann Wagener (1815-1889). Eine politische Biographie, Düsseldorf 2020.
- Pfengler, Christina*: Plenarvorbehalt und Delegation: Zur Übertragung von Plenarkompetenzen auf Ausschüsse, Berlin 2020.

- Pichl, Maximilian/Dömming, Eric von:* Autoritäre Inszenierung und Umdeutung – Die Rechtspolitik der „Alternative für Deutschland“, in: KJ 2020, S. 299-310.
- Poguntke, Thomas/Scarrow, Susan E.:* Intra-Party Democracy and Representation. Necessity, Complement, or Challenge?, in: Robert Rohrschneider/Jacques Thomassen (eds.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, 2020, S. 323-339.
- Preuß, Nadine Katharina:* Wahlkampfauftritte ausländischer Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Versammlungsfreiheit und Außenpolitik, Berlin 2020.
- Probst, Maximilian:* Die AfD im Klima-Abseits, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 65 (2020) Nr. 1, S. 29-32.
- Rauber, Jochen:* Mandatslose Wahlkreissieger – Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Verkleinerung des Bundestags durch Kappung von Direktmandaten, in: ZG 2020, S. 149-180.
- Rebehn, Sven:* Verfassungsfeinde haben keine Chance, in: DRiZ 2020, S. 292-293.
- Reichart-Dreyer, Ingrid:* Ist der Mitgliederschwund der Parteien wirklich irreversibel? Überlegungen zur Rekrutierungs- und Repräsentationsfähigkeit von Parteien, in: ZParl 2020, S. 212-231.
- Renner, Martina/Wehrhahn, Sebastian:* Die neue Rechte: Corona als Tag X, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 65 (2020) Nr. 5, S. 41-44.
- Rhein, Felix:* Informationsansprüche gegen Parlamente, Berlin 2020.
- Rieger, Reinhard:* Wiederauferstehung des Radikalenerlasses – kehrt ein Zombie zurück?, in: ZBR 2020, S. 227-234.
- Riemenschneider, Rainer:* L'ère de la CDU, de 1949 à 1966, in: *Allemagne d'aujourd'hui* 2020, S. 42-47.
- Rother, Bernd:* Allgemeines Wahlrecht in der Migrationsgesellschaft, in: *Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte* 67 (2020) Nr. 7-8, S. 79-81.
- Ruhose, Fedor:* Die AfD vor der Bundestagswahl 2021, Wiesbaden 2020.
- Rütters, Peter:* Die AfD in den Parlamenten – die „zweite Runde“, in: ZParl 2020, S. 597-621.
- Saage, Richard:* Exil und Widerstand. Zu Otto Bauers Schrift „Die illegale Partei“, in: ZfP 2020, S. 257-270.
- Sachs, Michael:* Besprechung zu einer Entscheidung des ThürVerfGH (Urteil v. 15.7.2020 – VerfGH 2/20) – Verfassungswidrigkeit eines Paritätsgesetzes für Landtagswahlen, in: JuS 2020, S. 994-998.
- Salzborn, Samuel:* Rechtsextremismus, Erscheinungsformen und Erklärungsansätze, 4., aktualisierte und erweiterte Auflage, Baden-Baden 2020.
- Schenke, Wolf-Rüdiger:* Die Garantie eines Wahlrechtsschutzes durch Art. 19 IV GG, in: NJW 2020, S. 122-127.
- Schindler, Danny:* In den "geheimen Gärten" der Vorauswahl. Variationen der Listenaufstellung von CDU und SPD zum 19. Deutschen Bundestag, in: ZParl 2020, S. 26-48.
- Schlabach, Peter:* Die Geburtsfehler unserer Demokratie: Sie sind parteiendominiert und kapitalgesteuert, Hamburg 2020.
- Schmidt, Christopher:* Der sächsische Volkseinwand, in: NVwZ 2020, S. 771-773.
- Schoch, Friedrich:* Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 17.6.2020 (10 C 16/19) – Zum Vorrang der Transparenzregelungen des Parteiengesetzes vor dem Informationsfreiheitsgesetz in: NVwZ 2020, S. 1682-1684.
- Scholdt, Günter:* Brechtes „Die Maßnahme“ und die AfD, Steigra 2020.
- Schönberger, Christoph:* Geschichten vom Reich, Geschichten vom Recht. Der Fortbestand des Deutschen Reiches als rechtliche Imagination, in: Christoph Schönberger/Sophie Schönberger (Hrsg.), *Die Reichsbürger*.

Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Frankfurt am Main 2020, S. 37-70.

*Schönberger, Christoph/Schönberger, Sophie* (Hrsg.): Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Frankfurt am Main 2020.

*Schönberger, Christoph/Schönberger, Sophie*: Die Reichsbürger als Herausforderung für Staat, Recht und Wissenschaft: Eine Einführung, in: Christoph Schönberger/Sophie Schönberger (Hrsg.), Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Frankfurt am Main 2020, S. 11-22.

*Schönberger, Sophie*: Das Imaginäre des Rechts – wer ist hier eigentlich verrückt?, in: Christoph Schönberger/Sophie Schönberger (Hrsg.), Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Frankfurt am Main 2020, S. 159-186.

*Schüßlburner, Josef*: Scheitert die AfD? Die Illusion der Freiheitlichkeit und die politische Alternative, Steigra 2020.

*Schüttemeyer, Suzanne S./Pyschny, Anastasia*: Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 2017. Untersuchungen zu personellen und partizipatorischen Grundlagen demokratischer Ordnung, in: ZParl 2020, S. 189-211.

*Schwartmann, Rolf/Grzeszick, Bernd*: Die datenschutzrechtliche Stellung von Abgeordneten und Fraktionen, in: RDV 2020, S. 75-80.

*Sebaldt, Martin/Hopp, Gerhard/Zeitler/Benjamin* (Hrsg.): Christlich-Soziale Union, Politisches Kapital und zentrale Herausforderungen der CSU im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2020.

*Shirvani, Foroud*: Parteiverbot und Parteienfinanzierungsausschluss, in: JURA 2020, S. 448-456.

*Štefančík, Radoslav*: Kommunikationsstrategien der slowakischen Rechtsextremisten, Hamburg 2020.

*Thelen, Susanne*: Wahlkampf gleich Schlammschlacht? Eine Analyse des Negative Campaigning der Parteien zur Bundestagswahl 2017, Baden-Baden 2020.

*Träger, Hendrik/Pollex, Jan/Jacob, Marc S.*: Amtsinhaber-Effekte in "unsicheren" Wahlkreisen – eine Analyse anhand der Landtagswahlen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen (1990 bis 2019), in: ZParl 2020, S. 349-366.

*Ugarte, Chacón, Benedict*: Parlamentarischer Populismus: Die Arbeit der AfD-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2020.

*Wiemers, Matthias*: Neutralitätspflichten der öffentlichen Hand – dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung im Handwerk, in: VR 2020, S. 4-11.

*Wischmeyer, Thomas*: Was ist eigentlich ... liquid democracy?, in: JuS 2020, S. 20-22.

*Zabler, Steffen/Reclam, Raphael/Grohs, Stephan*: Size and democracy revisited – Vom Einfluss der Kreisgröße auf das Wählerverhalten in Deutschland, in: PVS 2020, S. 87-110.

*Zeh, Wolfgang*: Zum ausnahmslosen Primat des Parlaments, in: ZParl 2020, S. 469-473.

*Ziekow, Eike*: Aktuelle Entwicklungen des Demokratieprinzips in Theorie und Praxis, in: UBWV 2020, S. 289-302.

*Zuck, Rüdiger*: Die parteipolitische Indienstnahme der Verfassung, in: DVBl 2020, S. 1297-1301.