



MIP

Zeitschrift
für Parteienwissenschaften

Heft 2 / 2022

Sonderausgabe "Parteitage"

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

Herausgegeben vom



in Kooperation mit

Verfassungsblog
ON MATTERS CONSTITUTIONAL



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

in Kooperation mit

Verfassungsblog und der Stiftung Wissenschaft & Demokratie

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 und Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Zitierweise: MIP 2022, 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. Open Access, abrufbar unter <https://mip.prof.hhu.de/index>.

MIP 2022 | Heft 2, DOI: <https://doi.org/10.24338/mip-2022135-186>

Sie können das PRUF als Herausgeber der 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: WELADED3
Verwendungszweck: MIP 500 400 00 00

Postanschrift

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF)
Universitätsstraße 1
Geb. 37.03 Raum 00.22
D – 40225 Düsseldorf
Tel.: 0211/81-15722
E-Mail: pruf@hhu.de, Internet: www.prof.de

Sonderausgabe „Parteitage“

Die anderen Herzkammern der Demokratie Einleitung zur Blog-Debatte „Parteitage“	135
<i>Sophie Schönberger</i>	
Digitalisierung, Parteitage und innerparteiliche Demokratie.....	138
<i>Thomas Poguntke</i>	
Probieren geht über Studieren! Online-Parteitage und Parteienfreiheit.....	143
<i>Bernd Grzeszick</i>	
Repräsentation und Präsenz Parteitage als Ort des Kompromisses.....	150
<i>Fabian Michl</i>	
Parteitage und Parteikultur Die Steuerungs- und Kontrollfunktion von Parteitagungen im Kontext unterschiedlicher Parteiorganisationsverständnisse.....	155
<i>Niko Switek</i>	
Das Mengen- und das Intensitätsproblem der Parteitage.....	161
<i>Martin Morlok</i>	
Digital wie nie zuvor? Parteitage in der Transformation	167
<i>Isabelle Borucki</i>	
Unzulässige Entwertung des Parteitags? Konsultative Mitgliederbefragungen als verfassungskonformer Beitrag zur innerparteilichen Entscheidungsfindung.....	172
<i>Danny Schindler</i>	

Digitaler Wahlparteitag statt Briefwahlparteitag! 178

Joachim Wieland

Zurück zur Präsenz 183

Viola Neu

Die anderen Herzkammern der Demokratie

Einleitung zur Blog-Debatte „Parteitage“

Sophie Schönberger¹

Parteitage sind das Herzstück der innerparteilichen Demokratie. Wenn das Grundgesetz den Parteien abverlangt, dass ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muss, dann sind Parteitage das zentrale Instrument, mit dem dieses verfassungsrechtliche Gebot, das gleichzeitig Teil eines demokratischen Versprechens ist, eingelöst wird. Im deutschen Parteiengesetz stehen sie in der Mitte aller innerparteilichen Willensbildung. Die zentralen Richtungsentscheidungen der Parteien dürfen nur durch sie getroffen werden. Im innerparteilichen Bereich füllen sie damit in weiten Teilen die Funktion aus, die im staatlichen Bereich Parlamenten zukommt.

Wie Parlamente sind auch Parteitage zunächst einmal physische Zusammenkünfte von Entscheidungsträgern. Sie basieren maßgeblich auf dem Prinzip körperlicher Präsenz. Während auf der Orts- und Kreisverbandsebene diese Präsenz in der Regel zumindest potentiell alle Parteimitglieder umfasst, werden auf höheren Verbandsebenen die Parteitage in der Regel als Delegiertenversammlungen abgehalten. Das Prinzip der Präsenz wird dann ergänzt durch das Prinzip der Repräsentation, der Parteitag nähert sich noch weiter der parlamentarischen Versammlung an. Dieses innerparteiliche Repräsentationsprinzip ist gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben, aus praktischen Gründen aber oft fast unausweichlich. Exemplarisch kann dies an der jüngeren Entwicklung der AfD beobachtet werden. Als „Anti-Establishment-Partei“ war sie in ihren Anfangsjahren sehr stark von dem Bemühen geprägt, möglichst viel direkte Mitgliederpartizipation zu ermöglichen. Ihre Versuche, Bundesparteitage als Mitgliederparteitage zu organisieren, endeten allerdings regelmäßig in einem logistischen Desaster, so dass auch sie mittlerweile flächendeckend zum Prinzip des Delegiertenparteitags übergegangen ist.

Sowohl das innerparteiliche Prinzip der Präsenz als auch dasjenige der Repräsentation geraten allerdings in jüngerer Zeit zunehmend unter Druck. Die Parteien verspüren schon seit längerem (wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß) einen wachsenden Bedarf, mehr Angebote zur direkten Mitgliederbeteiligung zu machen. Mitgliederbefragungen etwa zum Abschluss eines Koalitionsvertrags, zur Kür eines/r Spitzenkandidat*in oder eines/r Vorsitzenden werden von allen Parteien verstärkt als Mittel der innerparteilichen Willensbildung propagiert. Da der

¹ Prof. Dr. Sophie Schönberger ist Professorin für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktoriumsmitglied des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

rechtliche Rahmen des Parteiengesetzes solche Formen allerdings bisher nicht uneingeschränkt zulässt, greifen die Parteien dabei mitunter zu rechtlich zweifelhaften Tricks: So wurde etwa bei den Mitgliederbefragungen in SPD und CDU zur Vorsitzendenwahl formal nie über den oder die neue*n Vorsitzende*n abgestimmt, sondern immer nur über einen Personalvorschlag des Bundesvorstands, der dann allerdings faktisch so verbindlich sein sollte, dass der Parteitag sich über ihn nicht mehr hinwegsetzen kann. Die freie Wahl der Parteiversammlung ist dann auf einmal gar nicht mehr so frei und die eigentlich als demokratisches Mehr verkaufte Mitgliederbeteiligung kann gleichzeitig zum demokratischen Problem werden.²

Mit dieser Verlagerung weg vom Repräsentativorgan Parteitag ist gleichzeitig auch eine deutliche Relativierung des Präsenzprinzips verbunden, denn die Beteiligung der Mitglieder erfolgt in aller Regel durch schriftliche oder elektronische Abstimmungen. Diese Entwicklung wurde in der Corona-Pandemie beschleunigt, in der aus Gründen des Infektionsschutzes kurzfristig vom Gesetzgeber befristete Ausnahmeregelungen geschaffen wurden, um Parteien die Willensbildung auch im Rahmen digitaler Parteitage zu ermöglichen. Der inhaltliche Zuschnitt dieser Regelungen ist allerdings rechtlich überaus umstritten.³ Zu welchen faktischen Kapiolen sie gerade im Zusammenspiel mit den Versuchen verstärkter Mitgliederbefragung führen können, zeigt eindrucksvoll die Wahl von Friedrich Merz als CDU-Vorsitzenden. Nach dem rechtlich gesehen völlig unverbindlichen, politisch aber im Grundsatz bindenden Mitgliedervotum über den neuen Vorsitzenden wurde in einem zweiten Schritt auf einem Online-Parteitag über den Vorsitz abgestimmt, um das Mitgliedervotum zu „bestätigen“. Allerdings war auch diese Abstimmung rechtlich gesehen unverbindlich und bedurfte ihrerseits wieder der „Bestätigung“ durch schriftliche Abstimmung. In diesem Kaskadensystem drohen nicht nur demokratische Verantwortlichkeiten in einem unübersichtlichen Verfahren aus dem Blick zu geraten. Der Parteitag als rein unverbindlicher Zwischenschritt, als halbherzige Inszenierung ohne Entscheidungsmacht, mit dem lediglich den „Formalia“ des Parteienrechts Genüge zu tun ist, droht auf diese Weise dann massiv entwertet zu werden – und mit ihm die zentrale Institution zur Sicherung der innerparteilichen demokratischen Struktur.

Auch die Politik hat den Handlungsbedarf in diesem Bereich im Grundsatz erkannt. Der aktuelle Koalitionsvertrag sieht vor, die digitale Willensbildung in Parteitagen auf eine dauerhafte rechtliche Grundlage zu stellen – im Rahmen des

² Vgl. Schönberger, Potemkinsche Parteitage, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.11.2021, S. 13.

³ Vgl. Schönberger, MIP 2021, 22 ff.; zur Kandidatenaufstellung zu staatlichen Wahlen s. Michl, MIP 2021, 29 ff.

verfassungsrechtlich Zulässigen. Wo allerdings genau diese verfassungsrechtlichen Grenzen liegen, darüber besteht in der Verfassungsrechtswissenschaft erheblicher Streit.

Die Beiträge dieses Sonderhefts wollen vor diesem Hintergrund ausloten, welche Bedeutung dem Parteitag rechtlich wie tatsächlich heute zukommt und welche Entwicklungen sich dabei abzeichnen. Sie stellen die zum Teil erweiterte Fassung von Beiträgen dar, die im Rahmen eines Online-Symposiums auf dem Verfassungsblog erschienen sind, das aus einer Zusammenarbeit zwischen PRUF, Stiftung Wissenschaft und Demokratie und Verfassungsblog entstand. Welche Rolle spielt die Präsenz für die demokratische Willensbildung? Welche Folgen haben die zumindest vorübergehend rechtlich abgesicherten Verlagerungen ins Digitale für die demokratische Willensbildung auf normativer und auf tatsächlicher Ebene? Welchen demokratischen Baustein können Instrumente jenseits von Parteitag für die Willensbildung leisten und welche normativen Anforderungen müssen dafür erfüllt sein? Welchen Zweck erfüllt das Repräsentationsprinzip innerhalb der Parteien, welche Rolle spielen Delegierte als, wie Jan-Werner Müller schreibt, „Intermediäre innerhalb der Intermediären“⁴ in der Demokratie? Diese Fragen werden aus rechts- und politikwissenschaftlicher Perspektive interdisziplinär und kontrovers beleuchtet.

⁴ Müller, Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit, 2021.

Digitalisierung, Parteitage und innerparteiliche Demokratie

Thomas Poguntke¹

Parteitage werden, und das nicht ohne Grund, als das Hochamt der innerparteilichen Demokratie angesehen. Schon immer erfüllen sie eine ganze Reihe unterschiedlicher Aufgaben. Grundsätzlich kann man zwischen der Binnen – und Außenwirkung von Parteitagungen unterscheiden. Im Zuge der zunehmenden Mediatisierung zeigt sich die Relevanz der Außenwirkung schon daran, dass sich die Parteitagsregie auch am Programmschema der Fernsehanstalten orientiert. Kleine Anekdote am Rande: Auch schon zu Zeiten, als die damals Fundis genannten Kräfte bei den sich etablierenden Grünen noch lautstark gegen die „Mediengeilheit“ der Realos zu Felde zogen, wussten auch sie schon ganz genau, auf welchen Plätzen im Parteitagssaal man besser im Fernsehbild war. In jüngerer Zeit hat sich dann noch die mediale Unsitte ausgebreitet, die Dauer des Beifalls für die Hauptredner auf Parteitagungen als Indikator für deren politischen Rückhalt in der Partei zu nehmen.

Ungeachtet solcher eher oberflächlichen Aspekte bleibt festzuhalten, dass Parteitage einen erheblichen Einfluss auf die Wahrnehmung einer Partei in der breiten Öffentlichkeit haben. Sie dienen der Selbstdarstellung der Partei. Man könnte auch sagen ihrer Selbstinszenierung – vor allem der ihrer Führungskräfte.

Außendarstellung und Willensbildung

Dieser Selbstinszenierung kommt regelmäßig die vor allem in Deutschland verfassungsrechtlich stark abgesicherte innerparteiliche Demokratie in die Quere. Der Parteitag als höchstes „Legislativorgan“ der Partei eröffnet in allen deutschen Parteien der Parteibasis nicht unwesentliche Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten. Selbstverständlich unterscheiden sich die Parteien ein wenig hinsichtlich der Hürden, die sie errichtet haben, um kleinere Gruppen von einfachen Mitgliedern daran zu hindern, Anträge auf dem Parteitag zur Diskussion zu stellen. Aber alle etablierten Parteien müssen erhebliche Mühe darauf verwenden, Anträge, die der Parteitagsregie in die Quere kommen, zu entschärfen oder so zusammenzuführen, dass sie nicht offensichtlich im Widerspruch zum Willen der Führungselite der Partei stehen. Das erfordert in der Regel ein gewisses Maß an Intransparenz und Ausüben von politischer Führung.

¹ Prof. Dr. Thomas Poguntke ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktoriumsmitglied des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

Nun hat die Pandemie dazu geführt, dass Parteitage vielfach in den virtuellen Raum verlegt wurden. Welche Folgen für die innerparteiliche Demokratie hatte das? Zunächst rückte damit die Außenwirkung noch stärker ins Zentrum der Funktionen eines Parteitages. Kandidaten, die in einem (fast) leeren Raum in die Fernsehkameras sprechen, treten schwerlich mit dem so genannten Parteivolk in Interaktion. Beifall oder Missfallensbekundungen entfallen völlig. Die Redner wissen schlichtweg nicht, ob Sie die Stimmung der Versammlung treffen oder nicht. Sämtliche informellen, aber nicht weniger wichtigen Mechanismen der Willensbildung auf Parteitag fallen notwendigerweise aus: von den informellen Gesprächen an der Kaffeetisch bis hin zu ad-hoc-Zusammenkünften von Landesgruppen, Diskussionszirkeln oder Parteiflügeln, die der politischen Koordination dienen – nichts davon kann auf einem virtuellen Parteitag auch nur annähernd im selben Ausmaß stattfinden. Mit anderen Worten: Parteitage ohne physische Präsenz sind in erster Linie der Außendarstellung gewidmet, während die Binnenfunktion, die innerparteiliche Demokratie, also das Ringen um Lösungen und Kompromisse, notwendigerweise stark in den Hintergrund treten.

Dieses etwas ernüchternde Fazit steht im Widerspruch zu der weit verbreiteten Euphorie hinsichtlich der Digitalisierung des politischen Prozesses. Ermöglicht ein digitaler Parteitag nicht eine viel stärkere Präsenz der Parteibasis? Natürlich nicht, denn die Regeln der Delegiertenwahl bleiben (einstweilen) die gleichen. Auch wenn es trivial ist: Digitalisierung ist zunächst nur eine Veränderung des Kommunikationskanals und damit auch der Kommunikationsqualität. Natürlich ermöglicht digitale Technologie grundsätzlich die Beteiligung einer viel größeren Zahl von Teilnehmern – zumindest als Zuschauer, aber auch als Teilnehmer von Abstimmungen. Und damit sind die zwei Potenzialbereiche der Digitalisierung schon beschrieben: Außendarstellung und Entscheidungen. Der zentrale Aspekt von Parteitagen, nämlich die Willensbildung im Austausch mit anderen, vor Ort präsenten, Teilnehmern kann ein digitales Format schlicht nicht leisten. Dies gilt ungeachtet vieler Versuche der Online-Deliberation, beispielsweise bei Verfahren der Bürgerbeteiligung, da diese sich in der Regel über längere Zeiträume erstrecken und überdies häufig mit mangelnder Nachfrage zu kämpfen haben.

Plebiszitäre und versammlungsbasierte Verfahren

Und damit weitet sich der Blick zu einem weit verbreiteten Missverständnis, das auch jetzt wieder im Zusammenhang mit der Mitgliederabstimmung über den CDU-Vorsitz vielfach geäußert wurde. Die durch digitale Technik leichter mögliche Ausweitung des Teilnehmerkreises an Entscheidungsprozessen ist nicht gleichbedeutend mit einer Erhöhung ihrer demokratischen Qualität. Vielmehr ändert sich die inhärente Logik des Entscheidungsprozesses.

Plebiszitäre Entscheidungsverfahren, also Verfahren unter der Beteiligung aller Mitglieder einer politischen Einheit, in unserem Falle einer politischen Partei, bedeuten, dass die Formulierung von Entscheidungsalternativen und die Entscheidung über diese auseinanderfallen. Während eine meist kleine Gruppe auf der Führungsebene über die Entscheidungsalternativen befindet, seien es Personalvorschläge oder programmatische Positionen, bleibt der Mitgliedschaft nur die Wahl zwischen Zustimmung und Ablehnung. Ganz anders bei *versammlungs-basierten Entscheidungsverfahren*.² Hier können die Entscheidungsalternativen nicht nur diskutiert werden, sondern sie werden in aller Regel auch durch diejenigen, die an der Entscheidung teilnehmen, noch Änderungen erfahren. Selbst bei Personalentscheidungen sind häufig spontane Kandidaturen möglich, in jedem Fall müssen sich die Kandidaten der Diskussion mit der sie wählenden Versammlung stellen.

Nicht ohne Grund ist darauf hingewiesen worden, dass plebiszitäre Verfahren tendenziell eher die Führung einer Partei stärken, statt der Basis mehr Macht zu geben.³ Zwar sind die empirischen Befunde nicht eindeutig und es gibt auch Hinweise, dass plebiszitäre Verfahren tatsächlich die Macht der Parteiführung einschränken können.⁴ Diese Sichtweise würde Friedrich Merz Recht geben, der die Basisabstimmung ja bekanntermaßen als Mittel betrachtete, das „Parteiestablishment“ zu umgehen. Wie genau sich plebiszitäre Verfahren auswirken, ist letztlich auch davon abhängig, wer genau auf einem Parteitag präsent ist, d.h. wer durch die Stärkung plebiszitärer Verfahren entmachtet wird.

Während manche Parteitage fast ausschließlich Funktionärsversammlungen sind, die bisweilen sehr stark durch die Parteiführungen kontrollierbar bzw. diesen verpflichtet sind, sind andere Parteitage zu einem größeren Anteil tatsächlich Versammlungen der Parteibasis. Ein kleines Rechenexempel mag hier genügen: die CSU, die de facto ein Landesverband ist, hat auf ihren Parteitagen die fast gleiche Anzahl von Delegierten wie die CDU. Die Vermutung liegt nahe, dass auf einem CSU-Parteitag die Basis leichter zu Wort kommt als bei der Schwesterpartei CDU, wo größtenteils Funktionsträger auf dem Parteitag vertreten sind.

² von dem Berge, Benjamin/Poguntke, Thomas (2017): Varieties of Intra-Party Democracy: Conceptualisation and Index Construction, in: Susan E. Scarrow/Paul D. Webb/Thomas Poguntke (Hrsg.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press, S. 136-157; Poguntke, Thomas/Sarrow, Susan E./Webb, Paul D. et al. (2016): Party Rules, Party Resources and the Politics of Parliamentary Democracies: How Parties Organize in the 21st Century, in: *Party Politics*, Bd. 22, H. 6, S. 661-678.

³ Katz, Richard S./Mair, Peter (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics*, Bd. 1, H. 1, S. 5-28.

⁴ Scarrow, Susan E./Webb, Paul D./Poguntke, Thomas (2022): Intra-Party Decision-making in Contemporary Europe: Improving Representation or Ruling with Empty Shells?, in: *Irish Political Studies*, 10.1080/07907184.2022.2046430.

Wenn plebiszitäre Entscheidungsverfahren also ein Mehr an innerparteilicher Mitbestimmung bedeuten können, dann lohnt sich in jedem Falle das Nachdenken darüber, unter welchen Bedingungen dies der Fall sein kann. Vieles spricht dafür, dass die Kombination von versammlungsbasierten und plebiszitären Verfahren das leisten kann. Wenn zunächst in hinreichend großen Versammlungen über Entscheidungen diskutiert wird und anschließend bestimmte Fragen der Parteibasis zur Entscheidung vorgelegt werden, könnte man das Beste beider Entscheidungsverfahren miteinander verbinden: öffentlicher Austausch der Argumente inklusive der möglichen Veränderung der Entscheidungsalternativen mit einer möglichst großen Inklusivität bei der Entscheidung, d.h. mit einem möglichst großen Kreis der Entscheidungsberechtigten.

Selbst die Öffnung der Versammlung für Eingaben aus dem virtuellen Raum ist eine Möglichkeit. Wichtig ist hier aber die zeitliche Eingrenzung: Kein gewöhnliches Parteimitglied wird einen Parteitag im Netz verfolgen wollen, der länger dauert, als das bei heutigen Parteitagen der Fall ist. Parteitage sollten nicht zu digitalen oder hybriden Deliberationsarenen werden, die diejenigen bevorzugen, die unbegrenzt Zeit für die Politik haben.

Bei der Öffnung von plebiszitären Entscheidungen für Nicht-Mitglieder, wie sie vor allem in Frankreich und Italien bei Personalentscheidungen praktiziert wird, ist zu bedenken, dass damit wichtige Anreize für eine reguläre Mitgliedschaft entfallen. Es ist wohl kein Zufall, dass die Einführung von „Open Primaries“ vor allem in den Ländern erfolgt ist, wo die Parteien ohnehin schon mit erheblichen organisatorischen Diskontinuitäten konfrontiert sind. Eine Stärkung der Partei im Hinblick auf organisatorische und programmatische Einheit ist von solchen Strategien eher nicht zu erwarten.

Personalplebiszite überwiegen

Interessanterweise zeigt eine neue Studie zu Mitgliederabstimmungen in Parteien, dass europäischen Parteien plebiszitäre Entscheidungen ganz überwiegend bei Personalentscheidungen nutzen, während Abstimmungen über Sachfragen selten sind.⁵ Dies würde darauf hindeuten, dass der Partei als Organisation eine wichtige Rolle bei der Entscheidung über die inhaltliche Politik bleibt. Ob hier tatsächlich den Parteitagen eine wichtige Bedeutung zukommt, oder ob Richtungsentscheidungen nicht doch viel stärker an Personalentscheidungen gekoppelt sind, ist eine Frage, die in der Forschung diskutiert wird. Hinzu kommt, dass der Einfluss der Partei im Parlament und vor allem in den Regierungsmächtern im

⁵ Ibid.

Vergleich zu der außerparlamentarischen Partei erheblich gewachsen ist.⁶ Da unvorhergesehene Entwicklungen und Krisen die Politik immer mehr prägen, sinkt die Bindungswirkung von Parteiprogrammen und Parteitagsentscheidungen gegenüber dem, was Parlamentsfraktionen und Regierungen politisch gestalten müssen. Die spektakuläre verteidigungs- und außenpolitische Kehrtwende, die von Kanzler Olaf Scholz zu Beginn des Ukrainekrieges eingeleitet wurde, ist ein deutlicher Beleg für die Gültigkeit der These, dass Parteipolitik zunehmend von präsidentiellen Regierungschefs geformt wird, die zu einem erheblichen Grade an ihren Parteien vorbei regieren.⁷ Aus dieser Perspektive ist es zumindest fraglich, ob Parteitage mittelfristig eine attraktive Arena innerparteilicher Partizipation bleiben.

⁶ Katz, Richard S./Mair, Peter (2002): The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies, in: Richard Gunther/José Ramón Montero/Juan J. Linz (Hrsg.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, S. 113-35.

⁷ Poguntke, Thomas/Webb, Paul D. (2005): The Presidentialization of Politics in Democratic Societies. A Framework for Analysis, in: Thomas Poguntke/Paul D. Webb (Hrsg.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Studies of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-25.

Probieren geht über Studieren!

Online-Parteitage und Parteienfreiheit

Bernd Grzeszick¹

Am Abend des 16. Dezember 2021 konnte den Medien entnommen werden, dass Friedrich Merz der nächste Vorsitzende der CDU sei, da die Parteimitglieder sich in einer Online-Wahl für ihn entschieden hätten. Die am selben Abend von der CDU auf ihrer Homepage eingestellte Mitteilung fiel freilich etwas anders aus. Danach hätten die Mitglieder entschieden, dass Friedrich Merz der designierte nächste Vorsitzende der CDU sei.

Der Unterschied beruhte wohl darauf, dass die Entscheidung über den Vorsitz rechtlich einem Parteitag vorbehalten ist, also einer förmlichen Versammlung der Delegierten in Präsenz. Allerdings bestanden nach der Online-Abstimmung keine ernsthaften Zweifel mehr daran, dass Friedrich Merz Vorsitzender wird. Dies ist kein Einzelfall: Die CDU hatte bereits die Auswahl von Armin Laschet im Januar 2021 auf eine Online-Beteiligung gestützt, und auch die SPD hat auf diese Art bereits Parteivorsitzende ausgewählt.

Dass die beiden größten deutschen Parteien bei der Wahl der Vorsitzenden mittlerweile regelmäßig Wege gehen, die zum einfachrechtlich vorgesehenen Verfahren offenbar in Spannung stehen, wirft verschiedene Fragen auf. Die Online-Beteiligung der Parteimitglieder weist dabei zwei grundlegende Aspekte auf: Die Relativierung der Delegierten sowie die Verlagerung der Beteiligung ins Internet. Beide Aspekte weichen deutlich vom tradierten Bild eines Parteitags ab.

Tradiertes Bild eines Parteitags: Repräsentation durch körperlich präsen- te Delegierte

Nach tradierter Vorstellung, die auch das Gesetzesrecht prägt, beruhen Parteitage auf den Elementen der Repräsentation sowie der physischen Präsenz der Repräsen- tierenden.² Die Mitglieder bestimmen Delegierte, die dann in Präsenz zusammen- kommen, um für die Partei wesentliche Dinge zu besprechen und zu entscheiden. Die Ähnlichkeit zur parlamentarischen Repräsentation ist deutlich: Auch dort

¹ Prof. Dr. Bernd Grzeszick ist Professor für Öffentliches Recht, Internationales Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie sowie Direktor des Instituts für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechts- philosophie der Universität Heidelberg.

² *Towfigh/Ulrich*, in: Bonner Kommentar, GG, Juli 2020, Art. 21 Rn. 480 m.w.N.

werden Vertreter gewählt, die die Wähler repräsentieren und in physischer Präsenz zusammenkommen, um für das Gemeinwesen wesentliche Fragen zu entscheiden.

Zum Vorbild der parlamentarischen Repräsentation

Bereits diese kurze und abstrakte Betrachtung legt nahe, dass Parteitage in ihren die tradierte Form prägenden Elementen kritisch zu reflektieren sind. Zum einen muss das „Vorbild“, die parlamentarische Repräsentation des Volkes, sich ständig mit Formen der direkten Demokratie auseinandersetzen. Der – auch grundgesetzlich verankerte – Grundsatz der repräsentativen Demokratie hat dabei zwar bislang die Oberhand behalten, aber insbesondere auf Ebene der Länder sowie der Gemeinden gibt es ausgeprägte und bewährte Elemente der direkten Demokratie, die ein stetes Nachdenken und gegebenenfalls Nachjustieren der Ausprägungen von Repräsentation nahelegen. Weshalb die parteiinterne Repräsentation insoweit anders zu sehen und von Überprüfungen ausgenommen sein sollte, ist nicht erkennbar.

Digitale Sitzungsteilnahmen auf kommunaler Ebene bereits zulässig

Mit Blick auf Fortentwicklungen des Repräsentationsprinzips ist festzustellen, dass auch das Element des Zusammenkommens in physischer Präsenz Veränderungen unterliegt. Erhebliche Schritte hin zu digitaler Teilnahme an Sitzungen von Gremien und Organen sind auf kommunaler Ebene bereits erfolgt.³ Die einzelnen Änderungen fallen zwar nach Ländern und zum Teil auch Gremien unterschiedlich aus, aber der Trend geht deutlich dahin, digitale Teilnahmen zu ermöglichen. Die Begründungen dieser Änderungen ergeben, dass die Covid-Pandemie zwar Anlass für die Änderungen ist, aber noch weitere Gründe hinzukommen, die auch nach der Pandemie fortbestehen. Dazu gehört insbesondere das Ziel, die regelmäßige aktive Teilnahme für Personen zu erleichtern, die beruflich oder privat bereits intensiv zeitlich gebunden sind. Konkret gewendet: Die Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien soll insbesondere auch denen tatsächlich möglich sein, die in Arbeit, Familie und Ehrenämtern engagiert sind.

Von der Parteienstaatslehre zur Parteienfreiheit

Zum anderen – und gleichfalls grundlegend – haben sich die Staatswissenschaften in Teilen deutlich von der Vorstellung entfernt, dass Parteien ähnlich wie

³ Dazu sowie zum Folgenden *Weidemann*, *KommJur* 2017, 281 ff.; *Palm*, *Die Wahrnehmung des Ratsmandates im digitalen Zeitalter*, 1. Ed., 2019, S. 7 ff., 32 ff.; *Grzeszick*, *DVBl* 2022, 336 ff.; jew. m.w.N.

Staatsorgane zu verstehen und zu behandeln seien.⁴ Die aus der Weimarer Zeit stammende Parteienstaatslehre, die die Bedeutung der Parteien im Prozess der politischen Willensbildung betonte und über Gerhard Leibholz die Rechtsprechung des BVerfG zu parteirechtlichen Themen zunächst intensiv mitprägte, wird zunehmend differenzierter gesehen. Insbesondere wird hinterfragt, ob die darin angelegte Ausrichtung des Parteienrechts angemessen ist, oder ob nicht die Parteien zumindest in den Aspekten, die an ihre Eigenschaft als Vereinigung Privater mit einer verbindenden politischen Ausrichtung anknüpfen, verstärkt als vom Staat wesensmäßig verschiedene Einrichtungen zu sehen sind.⁵

Risiken und Chancen

Bedenken hinsichtlich der Integrität und Sicherheit von Online-Beteiligungen und insbesondere Online-Abstimmungen⁶ sind ernst zu nehmen, stehen elektronischen Beteiligungsformen aber nicht zwingend entgegen. Mittlerweile ist es technisch durchaus möglich, Online-Beteiligungen mindestens so sicher abzuhalten, wie dies bei Briefwahlen der Fall ist. Einwände aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl⁷ können dadurch aufgefangen werden, dass den Wählern individuelle Möglichkeiten zur Nachvollziehbarkeit der Wahl eingeräumt werden, zum Beispiel durch Zuordnung und Mitteilung eines individuellen Codes, über den die Verarbeitung der einzelnen „Stimme“ nachvollzogen werden kann. Und schließlich bieten Online-Beteiligungen auch Chancen: Bürger, die in ihrem beruflichen und privaten Alltag immer mehr auch wichtige Entscheidungen online vorbereiten und treffen, können durch Online-Beteiligungsformen der Parteien weiterhin oder wieder erreicht und so zu Beteiligung an und Engagement in einer Partei motiviert werden. Dass dies insbesondere auf Bürger zutrifft, die in Familie, Beruf und Freundeskreis bereits intensiv engagiert sind, wurde bereits dargelegt.

Konsequenz: Freiheit zur Öffnung

Im Ergebnis spricht daher einiges dafür, dass Parteitage nicht stets und zwingend eine Repräsentation durch physisch präsente Repräsentanten erfordern sollten. Die Betonung der Freiheit und Eigenständigkeit der Parteien, die Ablösung vom „Vorbild“ der Parlamentswahl sowie die Chancen der und Erfahrungen mit der

⁴ Vgl. *Towfigh/Keesen*, in: Bonner Kommentar, GG, Juli 2020, Art. 21 Rn. 74 ff.

⁵ Vgl. *Klein*, in: Dürig/Herzog/Schulz, GG, Juli 2021, Art. 21 Rn. 181 f.; *Towfigh/Keesen*, in: Bonner Kommentar, GG, Juli 2020, Art. 21 Rn. 74 ff.

⁶ *Morlok*, Parteiengesetz, 2. Aufl. 2013, § 9 Rn. 12; *Towfigh/Ulrich*, in: Bonner Kommentar, GG, Juli 2020, Art. 21 Rn. 480 m.w.N.; *Will*, Internetwahlen, 2002, S. 85 ff.

⁷ BVerfGE 123, 39 (68 ff.); *Mast*, JZ 2021, 237 (243 f.).

digitalen Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien legen vielmehr nahe, dass Parteitage für Online-Beteiligungen geöffnet werden können und sollten.⁸

Damit soll nicht gezeugnet werden, dass eine solche Öffnung auch mit Gefahren und Verlusten verbunden sein kann. Kommunikations- und Abstimmungsvorgänge unterliegen unter physisch Anwesenden einer anderen Dynamik, als dies bei Online-Beteiligungen der Fall ist. Online-Beteiligungen müssen hier einen angemessenen Weg finden zwischen der Scylla einer zu geringen Integrationsleistung, um Parteien mit erkennbarem inhaltlichen Profil, spezifischem Personal und von gewisser Dauerhaftigkeit hervorbringen zu können, und der Charybdis einer von wenigen Parteipolitikern aus der Parteizentrale heraus dominierten und gesteuerten Masse nur gelegentlich und digital teilnehmender Mitglieder.

Dass diese Befürchtungen eine reale Grundlage haben, ist aber eher unwahrscheinlich und sicherlich nicht klar. Daher legen die zuvor skizzierten Grundsätze der Entwicklungen des Parteienrechts und Parteienwesens nahe, den Parteien zumindest die nötige Freiheit zuzugestehen, die möglichen Vor- und Nachteile einer Online-Beteiligung an Parteitagen angemessen auszuprobieren. Die entsprechenden Konsequenzen bestehen dann im politischen Erfolg oder Misserfolg der Parteitage und der Parteien, die darauf durch Anpassung ihrer Beteiligungsformate reagieren können.

Im Fokus: Zulassung parteiinterner Online-Abstimmungen

Die vorstehend dargelegten Aspekte konvergieren beispielhaft bei der Frage, ob parteiinterne Wahlen per Online-Abstimmung zulässig sind oder zumindest sein sollten.⁹

Um dem Verfassungsgebot innerparteilicher Demokratie i.S.d. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu genügen, muss eine Partei auch ihre parteiinternen Wahlverfahren, insbesondere also die Wahl der Delegierten, an demokratischen Prinzipien ausrichten. Bei der konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems besteht Spielraum. Parteien sind zwar funktional und rechtlich an die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gekoppelt. Zugleich sind sie aber auch gesellschaftliche Akteure, die dem Staat insoweit durch die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG geschützt gegenüberstehen und eigenständig agieren. Daher entfaltet das Demokratieprinzip in seiner Spezifizierung für den Binnenraum der Parteien als

⁸ So auch *Towfigh/Ulrich*, in: Bonner Kommentar, GG, Juli 2020, Art. 21 Rn. 481 m.w.N.: wegen dem „Zugewinn an innerparteilicher Demokratie“; *Sadowski*, MIP 2008/2009, 60 (65) spricht von einem „demokratischen Mehr“.

⁹ Vgl. *Sadowski*, MIP 2008/2009, 60 (65): die Geheimheit der Wahl wirkt bei Online-Versammlung allein ein technisches und kein rechtliches Problem auf; *Towfigh/Ulrich*, in: Bonner Kommentar, GG, Juli 2020, Art. 21 Rn. 479: die Stimmgabe müsse denselben Anforderungen wie bei körperlichen Versammlungen entsprechen.

Organisationen von Freiwilligen mit Tendenzcharakter andere Wirkungen als in der Anwendung auf staatliche Herrschaft, und können die Vorgaben für innerparteiliche Wahlen anders ausfallen als für Parlamentswahlen.¹⁰ Dies betrifft auch den Grundsatz der Öffentlichkeit von Wahlen, den das BVerfG für Parlamentswahlen aus Art. 38 GG i.V.m. Art. 20 GG geschaffen hat, und der verlangt, dass alle wesentlichen Schritte der Parlamentswahl der öffentlichen Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme bilden.¹¹

Mit Blick auf diese Vorgaben stellt sich die Frage, ob dadurch einer parteiinternen Willensbildung im Internet spezifische rechtliche Grenzen gesetzt sind. Dies setzt zunächst voraus, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit von Wahlen auch auf parteiinterne Wahlen Anwendung findet. Sollte dies der Fall sein, ist dann weiter zu fragen, welche Vorgaben aus dem Grundsatz für parteiinterne Wahlen gefolgt werden können.

Mit Rücksicht darauf, dass die Wahrnehmung der mitgliedschaftlichen Rechte hinreichende Informationen voraussetzt, die gegebenenfalls durch Frage- und Informationsrechte erlangt werden müssen, sowie mit Blick auf einzelne v.a. einfachrechtliche Regelungen wird in der Literatur zwar zum Teil ein innerparteiliches Transparenzgebot postuliert, das als demokratischer Grundsatz i.S.v. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verfassungsrechtlich verankert sein soll.¹²

Ob parteiinterne Wahlen gleich den Parlamentswahlen einem Grundsatz der Öffentlichkeit von Wahlen unterliegen, und was dieser Grundsatz dabei verlangt, ist aber nicht ohne Weiteres klar. Denn parteiinterne Wahlen können anderen tatsächlichen Funktionsbedingungen unterliegen als Parlamentswahlen, und Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG gewährt den Parteien grundsätzlich Freiheit in eigenen Angelegenheiten.

Mit Blick auf diese Randbedingungen ist maßgeblich, ob bei der parteiinternen Willensbildung eine funktionierende parteiinterne Öffentlichkeit so weit besteht, dass die nötige innerparteiliche Offenheit und Chancengleichheit gewahrt wird. Wenn dies gesichert ist und zudem auch eine hinreichende Sicherheit gegen Manipulationen u.ä. besteht, ist es verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, die parteiinterne Willensbildung über internetbasierte Techniken herzustellen.

Ob und wie weit einem Einsatz internetbasierter Technik bei der parteiinternen Willensbildung einfachrechtliche Vorgaben entgegenstehen, ist umstritten. Der nähere Blick spricht aber dafür, dass der Gesetzgeber dies nicht ohne Weiteres

¹⁰ Vgl. *Towfigh/Ulrich*, in: Bonner Kommentar, GG, Juli 2020, Art. 21 Rn. 440 ff.

¹¹ BVerfGE 123, 39.

¹² Siehe dazu eingehend *Shirvani*, NVwZ 2017, 1321 m.w.N.

zulässt.¹³ Die aus Anlass der Covid-Pandemie eingeführten Änderungen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohneigentumsrecht lassen zwar für die Ausübung einiger Mitgliederrechte elektronische Kommunikation genügen, nehmen davon aber Beschlussfassungen über die Satzung und Schlussabstimmungen bei Wahlen sowie die Regelungen für die Aufstellung von Wahlbewerbern bei Parlamentswahlen ausdrücklich aus. Dies ist wohl auch der Grund, weshalb für die entsprechenden Abstimmungen über Vorsitzende am Erfordernis einer Urnen- oder Briefwahl auch dann festgehalten wird, wenn zuvor bereits einer Abstimmung über vergleichbare Verfahrensschritte auf elektronischem Wege stattgefunden hat.

Öffnung rein parteiinterner Abstimmungen

Dieses Vorgehen mag aus der isolierten Sicht der einfachrechtlichen Vorgaben grenzwertig sein, da die der Urnen- oder Briefwahl zugeordnete Entscheidungs- und Bindungswirkung durch die vorher stattfindende, elektronische Beteiligung ganz erheblich mitbeeinflusst werden kann. In der Analyse aufschlussreich und weiterführend ist dann aber eine Betrachtung aus den zu Beginn des Beitrags dargelegten Aspekten: Die Betonung der Freiheit und Eigenständigkeit der Parteien; die Ablösung vom „Vorbild“ der Parlamentswahl; sowie die Chancen und Erfahrungen mit der digitalen Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien. Diese Aspekte legen nahe, dass das eigentliche Problem in einer unnötigen Engführung des Gesetzesrechts besteht. Zumindest für rein parteiinterne Wahlen sollte daher der Weg zu Online-Teilnahmen und Online-Abstimmungen geöffnet werden. Dem steht auch das Verfassungsrecht nicht entgegen, da der wahlverfassungsrechtliche Öffentlichkeitsgrundsatz von der Parteienfreiheit gekontert wird.

Öffnung auch der Nominierung von Kandidaten für Parlamentswahlen

Ob diese Öffnung auch für die Nominierung von Kandidaten für Parlamentswahlen gilt, ist damit noch nicht entschieden. Denn mit diesem Schritt wird die rein innerparteiliche Sphäre verlassen und formal der Willensbildungsprozess hin zum Parlament als staatliches Organ begonnen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht rücken damit die Vorgaben des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG in den Vordergrund und können die Parteienfreiheit stärker überlagern, als dies bei rein parteiinternen Wahlen der Fall ist.

Freilich treffen die Konsequenzen immer noch zunächst die jeweilige Partei und nicht das staatliche Organ, das aus den erfolgreichen Kandidaten gebildet wird.

¹³ Vgl. zum Ausschluss von Wahlen und geheimen Abstimmungen bei digitalen Sitzungen kommunaler Gremien *Grzeszick*, DVBl 2022, 336 (341).

Sollte eine Online-Nominierung von Kandidaten für eine Parlamentswahl dazu führen, dass aus Wählersicht weniger aussichtsreiche Kandidaten nominiert werden, erzielte zwar die entsprechende Partei weniger Stimmen, stünden aber die konkurrierenden Parteien relativ besser dar und würde das Parlament im Ergebnis weiterhin gebildet. Die Chancen und Risiken einer Online-Wahl von Kandidaten münden deshalb im politischen Erfolg oder Misserfolg der entsprechenden Parteien, führen aber nicht zu einem drohenden Funktionsverlust des staatlichen Organs, das aus den letztlich Gewählten gebildet wird. Dies spricht dafür, dass auch die Nominierung von Kandidaten für Parlamentswahlen für Online-Beteiligungen geöffnet werden kann.

Sollte dies nicht überzeugen, könnte der Weg einer schrittweisen Reform eingeschlagen werden. Dabei werden zunächst Erfahrungen mit Online-Beteiligungsformen bei rein innerparteilichen Wahlen gesammelt, ehe dann auch die Nominierung von Kandidaten für Parlamentswahlen für Online-Beteiligungen geöffnet wird.

Auf beide Vorgehensweisen trifft daher letztlich ein Satz zu, der einem Hochschullehrer nicht vorschnell über die Lippen geht: Probieren geht über Studieren!

Repräsentation und Präsenz

Parteitage als Ort des Kompromisses

Fabian Michl¹

Die innerparteiliche Demokratie ist durch Kompromisse gekennzeichnet. Parteitage befördern in ihrem traditionellen Format die Kompromissfindung: durch Repräsentation und Präsenz. Digitale Parteitage erweisen sich nicht in gleicher Weise als kompromissaffin. Darin liegt eine Verlockung für diejenigen, die kein Interesse am Kompromiss haben. Verfassungswidrig ist die Einführung des Digitalformats deswegen nicht, seine demokratischen „Kosten“ müssen aber eingepreist werden.

I. Innerparteiliche Kompromissfindung

Der Kompromiss gehört zum Wesen der Demokratie. „Kompromiss bedeutet: Zurückstellen dessen, was die zu Verbindenden trennt, zugunsten, dessen, was sie verbindet“, schreibt Hans Kelsen², dem wir die Einsicht in die demokratische Wesenhaftigkeit des Kompromisses zu verdanken haben. Diese Einsicht gilt nicht nur für die Demokratie auf staatlicher Ebene, sondern auch für die Demokratie innerhalb der Parteien, die für Kelsen Organe der staatlichen Willensbildung sind: „Nur Selbsttäuschung und Heuchelei kann vermeinen, dass Demokratie ohne politische Parteien möglich sei.“ Die Parteien integrieren Individualinteressen und strukturieren damit die demokratische (d. h. kompromisshafte) Bildung des „Staatswillens“ vor. Erbracht wird diese Integrationsleistung nicht zuletzt durch Parteitage, auf denen Parteiprogramme im Kompromissverfahren beschlossen werden (§ 9 Abs. 3 PartG).

Wer einen Eindruck davon gewinnen will, wie sich die innerparteiliche Kompromissfindung auf Parteitag vollzieht, dem sei die ARD-Dokumentation „Kevin Kühnert und die SPD“³ empfohlen. Folge 5, „Machtlektionen“, handelt vom Bundesparteitag der SPD im Dezember 2019, auf dem ein neues Sozialstaatskonzept beschlossen wurde. Eine Szene zeigt den damaligen Juso-Chef Kühnert im Gespräch mit anderen Juso-Funktionären. Sie diskutieren angeregt über einen Beschlussvorschlag des Parteivorstands, der aus ihrer Sicht keine klare Abkehr von

¹ JP Dr. Fabian Michl ist Juniorprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht mit Schwerpunkt Recht der Politik an der Universität Leipzig.

² Vom Wesen und Wert der Demokratie, mit einem Nachwort von Klaus Zeleny, 2018.

³ <https://www.ardmediathek.de/sendung/kevin-kuehnert-und-die-spd/staffel-1/Y3JpZDovL25kci5kZS80NzI4/1>.

den umstrittenen Hartz-IV-Sanktionen bedeutet. Die Jusos wollen in der Frage „keine Kompromisse“ eingehen. Zwischen den Delegiertenreihen stellt Kühnert Bundesarbeitsminister Hubertus Heil zur Rede; die Stimmung ist gereizt. Die nächste Einblendung zeigt Kühnert und Heil hinter den Parteitagskulissen gemeinsam mit dem Parteivorsitzenden Norbert Walter-Borjans, der mit irgendjemandem telefoniert (ohne Ton). Daraufhin macht Heil einen neuen Textvorschlag, der – nach Kühnerts Einschätzung – zu 90 % dem entspricht, was die Jusos fordern. Der Kompromiss ist gefunden und wird vom Parteitag kurz darauf beschlossen.

Den Dokumentarfilmern ist ein Paradebeispiel für die innerparteiliche Kompromissfindung vor die Linse gekommen. Was Zuschauern, die mit dem Innenleben von Parteien wenig vertraut sind, als Kungelei und Hinterzimmerpolitik erscheinen mag, ist die gelungene Integration verschiedener in der Partei vertretener Interessen, auf ausgleichendem (kompromisshaftem) und damit zutiefst demokratischem Wege: Hubertus Heil, stellvertretend für den Parteivorstand, und Kevin Kühnert, stellvertretend für die Jusos, haben zurückgestellt, was sie trennt, zugunsten dessen, was sie verbindet. Beide Seiten haben nachgegeben und gerade dadurch ein für alle annehmbares Ergebnis gefunden. Das Gelingen dieses Kompromisses wurde durch zwei Faktoren begünstigt, die Parteitage in ihrer traditionellen Form auszeichnen: Repräsentation und Präsenz.

II. Repräsentation und Präsenz

Obwohl dies rechtlich möglich wäre, kommen auf Parteitag in aller Regel nicht sämtliche Mitglieder einer Partei zusammen. Stattdessen wählen die Parteimitglieder auf den unteren Ebenen der Organisationsstruktur Delegierte, die auf dem Parteitag die „Basis“ repräsentieren. Dadurch bleibt der Kreis der Personen, die an der Kompromissfindung beteiligt sind, überschaubar. Eine weitere Reduktion des kompromissrelevanten Personals ergibt sich aus informellen Repräsentationsbeziehungen, wie sie in der Kühnert-Heil-Szene deutlich werden: Heil verhandelt für den Parteivorstand, Kühnert für die Jusos. Beide repräsentieren namhafte Gruppen innerhalb der Partei. Die innerparteiliche Repräsentation ist keine bloße praktische Notwendigkeit, sondern eine etablierte Sozialtechnik, die es erleichtert Kompromisse zu finden: Denn unter Wenigen wird man sich erfahrungsgemäß rascher einig als unter Vielen.

Die Kühnert-Heil-Episode zeigt neben den Repräsentationsbeziehungen außerdem anschaulich, welche Bedeutung die physische Präsenz auf Parteitag hat. Sie ermöglicht vielfältige unmittelbare und vor allem spontane Interaktionen zwischen den Repräsentanten. Es gelingt Kühnert, Heil wegen der streitigen Formulierung zur Rede zu stellen, ihn hinter die Kulissen zu bitten, den Parteivorsitzenden hinzuzuholen und so – kurz vor der entscheidenden Abstimmung – einen

Beschlussvorschlag zu formulieren, mit dem alle leben können. Heil kann sich den Jusos nicht entziehen, umgekehrt müssen sich auch die Jusos seine Position anhören. Es gibt – in den Grenzen sozialadäquaten Verhaltens – kein Entrinnen: Die körperliche Anwesenheit zwingt beide Seiten, sich in die Augen zu sehen, die Position der jeweils anderen zumindest zu registrieren und sich in irgendeiner Weise dazu zu verhalten.

Physische Präsenz schafft Verbindlichkeit. Es wird nicht auf Papier kommuniziert, das bekanntlich geduldig ist, oder mit digitalen Nachrichten, die sich einfach wegklicken lassen. Wer unter Anwesenden interagiert, setzt sich einer erhöhten, meist unausgesprochenen Erwartung aus, sein Gegenüber ernst zu nehmen und sich an das Vereinbarte zu halten. In der erwähnten Szene aus der ARD-Dokumentation wird diese Erwartung sogar verbalisiert. Kühnert sagt am Ende: „Das ist jetzt ein Vertrauensmoment [...], dass wir uns jetzt hier in die Augen gucken und sagen ‚Wir meinen das Gleiche‘.“ Heil akzeptiert die gesteigerte Verbindlichkeit. Durch die Vergewisserung der inhaltlichen Übereinstimmung erhält der Kompromiss eine besondere Qualität, ist die Gefahr gebannt (oder zumindest verringert), einen bloßen „Formelkompromiss“ zu beschließen.

III. Verlockungen der Digitalisierung

Kann sich eine vergleichbare Kompromissfindung auch auf digitalen Parteitag vollziehen? Gewiss lassen sich Repräsentation und Präsenz mit digitalen Hilfsmitteln virtualisieren. Das Delegiertensystem kann ohne weiteres in den „digitalen Raum“ übertragen werden. Die virtuelle Präsenz kann der körperlichen Anwesenheit mittels Videokonferenzsystemen, Breakout-Rooms und Chatfunktionen zumindest nahekommen. Damit wird zwar kein völlig gleichwertiger Kommunikationsraum geschaffen, aber doch einer, mit dem sich arbeiten lässt. Den Einbußen an Spontaneität und Verbindlichkeit, stehen Vorzüge des Digitalformats gegenüber, die nicht von der Hand zu weisen sind: Digitale Parteitage lassen sich ohne zeit- und kostenintensive Reisen durchführen und sind damit nicht nur klimafreundlicher, sondern auch inklusiver: Die Teilnahme am Parteitag wird nun auch den Parteimitgliedern möglich, deren Lebensentwürfe mit den traditionellen Präsenzformaten nur schwer in Einklang zu bringen sind (die Vereinbarkeit von Parteitätigkeit und/oder Beruf ist – zu Recht – ein zentrales Anliegen innerparteilicher Reformen). Diese erhöhte Inklusion ist zweifellos verlockend.

Wie kompromissfördernd das Digitalformat ist, steht jedoch auf einem anderen Blatt. Gewiss hängt viel von der technischen Ausgestaltung ab. Wer mit den derzeit gängigen Videokonferenzsystemen vertraut ist, wird sich eine Szene wie die Kühnert-Heil-Episode im digitalen Raum aber nur schwer vorstellen können. Vielleicht hätten die Jusos den Parteivorstand „im Chat“ zur Rede gestellt, vielleicht durch Wortmeldungen oder „Daumen runter“ (falls vorhanden) mit ihrer

Ablehnung konfrontiert. Aber hätte dies einen vergleichbaren Weg zu einem Kompromiss gewiesen? Ich möchte es bezweifeln. Am Ende hätte man wohl abgestimmt und mit Mehrheit entschieden, ohne an der Beschlussvorlage des Parteivorstands etwas zu ändern. Zu limitiert erscheinen die Möglichkeiten der digitalen Interaktion, zu gewollt die Formate des digitalen „Ausbrechens“, um vergleichbar kompromissfördernd zu wirken.

In der tendenziellen Kompromissaversion des Digitalformats kann freilich selbst eine Verlockung liegen – für diejenigen nämlich, denen der parteiinterne Kompromiss lästig ist. Man muss nicht Robert Michels „Ehernem Gesetz der Oligarchie“⁴ anhängen, um anzuerkennen, dass vor allem die Partielite ein geringes Interesse daran hat, Kompromisse mit Repräsentanten der „Basis“ auszuhandeln. Faktoren gering zu halten, die solche Kompromisse befördern, mag daher der Parteiführung durchaus gelegen kommen. Nicht zuletzt deshalb ordnet das Parteiengesetz an, dass Parteitage mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr einmal zusammentreten müssen (§ 9 Abs. 1 Satz 3 PartG). Der Parteitag soll der Oligarchisierung der Partei entgegenwirken, soll einen Ort für Irritationen bieten, soll die Parteispitze zu Kompromissen zwingen. Ein digitaler Parteitag kann das auch, aber er kann es nicht in gleicher Weise – verlockend, für die, die den Kompromiss scheuen.

Eine dritte Verlockung liegt in der Möglichkeit von Mitgliederparteitagen: Parteitage im traditionellen Präsenzformat laufen infolge beschränkter Raumkapazitäten beinahe zwangsläufig auf ein Delegiertensystem, also auf innerparteiliche Repräsentation hinaus. Selbst die AfD ist inzwischen vom Mitglieder- zum Delegiertenparteitag übergegangen. Im „digitalen Raum“ fallen solche räumlichen Begrenzungen weg. Die Möglichkeit digitaler Mitgliederparteitage ist lediglich eine Frage von Serverkapazitäten. Die innerparteiliche „Basisdemokratie“ rückt damit in greifbare Nähe, mit einem offensichtlichen Vorzug: Parteiprogramme, die von der „Basis“ verabschiedet werden, können ein ungleich höheres Maß an innerparteilicher „Legitimation“ für sich in Anspruch nehmen als Parteiprogramme, die „nur“ von ein paar hundert Delegierten beschlossen wurden.

Doch mit der Erweiterung des Parteitagspersonals wird die Kompromissfreudigkeit des Parteitags verringert. Auf den ersten Blick können nun zwar alle mitreden, zugleich aber sinkt die Wahrscheinlichkeit von Kompromissen. Mit tausenden Mitgliedern über einzelne Sätze in Beschlussvorschlägen zu verhandeln, erscheint praktisch ausgeschlossen. Am Ende werden die Mitglieder vor die Wahl gestellt: „Ja“ oder „Nein“. Der digitale Mitgliederparteitag steht damit vor dem allgemeinen Dilemma der direkten Demokratie, die besonders demokratisch sein will, aber aufgrund ihrer strukturellen Kompromissunfähigkeit besonders

⁴ Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie; Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, 1911.

undemokratische Ergebnisse hervorbringt. Der Parteilite mag das Recht sein, darf sie doch bei gewöhnlichem Lauf der Dinge davon ausgehen, dass ihr Beschlussvorschlag die meisten „Ja“-Stimmen auf sich vereinen wird. Auf einzelne Delegierte oder Gruppierungen zuzugehen, wie Hubertus Heil es in der Konfrontation mit den Jusos getan hat, ist dann nicht mehr nötig: Der Zwang zum Kompromiss entfällt.

IV. Demokratische Kosten

Der Kompromiss als Wesensmerkmal der innerparteilichen Demokratie wird durch digitale Parteitage nicht beseitigt, wohl aber erschwert. Das bedeutet aber nicht, dass das Digitalformat verfassungswidrig wäre. Dem Gebot innerparteilicher Demokratie nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG ist keine Festlegung auf ein bestimmtes Parteitagsformat zu entnehmen. Der Gesetzgeber kann die erhöhte Inklusionskraft digitaler Formate durchaus zum Anlass nehmen, um es – gestützt auf seine Konkretisierungsbefugnis nach Art. 21 Abs. 5 GG – den Parteien freizustellen, ob sie ihre Parteitage in physischer Präsenz oder im digitalen Raum abhalten. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt nur ein Mindestmaß an innerparteilicher Demokratie. Mit dem – vom Covid-19-Sonderrecht abgesehen – obligatorischen Präsenzformat hat der Gesetzgeber den Parteitag als einen Ort konzipiert, der für die innerparteiliche Kompromissfindung besonders geeignet ist. Dieses Format aufzugeben, verursacht demokratische Kosten, über die man sich zumindest im Klaren sein sollte, wenn man – wie im Koalitionsvertrag – fordert, das Parteiengesetz „auf den Stand der Zeit“ zu bringen. Digitalisierung ist kein Wert an sich. Demokratie schon.

Parteitage und Parteikultur

Die Steuerungs- und Kontrollfunktion von Parteitagen im Kontext unterschiedlicher Parteiorganisationsverständnisse

Niko Switek¹

Parteitage sind als Versammlungen von Delegierten und Mitgliedern die höchsten Gremien in den deutschen Parteien – so sieht es jedenfalls das Parteiengesetz. Entsprechend werden auf ihnen zentrale Führungsämter der Partei besetzt, Wahllisten aufgestellt oder inhaltliche Fragen zur Parteiprogrammatik entschieden. Insgesamt wird ihnen damit formal eine Steuerungs- und Kontrollfunktion für die Gesamtpartei zugeschrieben, sie legen die großen Linien fest (Alemann et al. 2018: 179ff.).

Betrachtet man aber über die formale Festlegung hinaus den tatsächlichen Stellenwert dieser Gremien, so kam Robert Michels als einer der ersten Parteienforscher bei der Analyse der SPD im deutschen Kaiserreich zu einem pessimistischen Ergebnis. Obwohl die sozialdemokratische Parteiorganisation einen demokratischen Aufbau aufwies, hatte vor allem die Parteiführung das Sagen und dominierte die Parteiversammlungen, was Michels als „ehernes Gesetz der Oligarchie“ (Michels 1911) fasste. Das verweist darauf, dass Rolle und Bedeutung der Parteitage entlang tatsächlicher Prozesse der Willensbildung betrachtet werden müssen. Die Stellung hängt somit am Typ der Parteiorganisation als Ganzes, wofür am Beispiel des deutschen Parteiensystem im Folgenden vier Beispiele von Organisationsverständnissen skizziert werden sollen.

Vier Organisationsverständnisse

In der Bundesrepublik Deutschland dominierten von Beginn an Union und SPD als Volksparteien die Politik, was Wahlergebnisse sowie Mitgliederzahlen anging. Als „catch-all-parties“ (Kirchheimer 1966) lösten sie sich von der Repräsentation einer Klasse oder gesellschaftlichen Gruppe und fokussierten stärker auf die Wählerschaft als Ganzes. Die Mitglieder waren dabei aber zum größten Teil passiv (Spier 2011). Parteitage waren als Heerschauen oder mediale Ereignisse konzipiert, auf denen Tatkraft und Geschlossenheit demonstriert werden konnte (Müller 2002). Veränderungen oder Korrekturen der Parteistrategie werden

¹ Dr. Niko Switek promovierte an der Universität Duisburg-Essen zu neuen Koalitionsmodellen von Bündnis 90/Die Grünen. Von 2018 bis 2021 war er DAAD Visiting Assistant Professor an der University of Washington und ist aktuell Visiting Scholar am CCCP an der Universität zu Köln.

somit weniger auf Parteitagen verhandelt und beschlossen, sondern vor allem durch enttäuschende Wahlergebnisse ausgelöst (Janda et al. 1995).

In den 1980er Jahren betraten die Grünen als neue Partei die Bühne. Sie verschrieben sich einem neuen Organisationsmodell, als Vertreter der neuen sozialen Bewegungen postulierten sie Basisdemokratie und bezeichneten sich als ‚Anti-Parteien-Partei‘ (Mende 2011). Da sie die etablierten Parteien ablehnten und die Interessen ihrer Basis in die Parlamente bringen wollten, spielte bei ihnen die Institution des Parteitags praktisch keine Rolle. Stattdessen kreierten sie neue organisatorische Regeln (z.B. Rotation von Mandaten, Trennung Amt und Mandat, kollektive Führung; Poguntke 1993), um die Steuerungs- und Korrekturfunktion der Basis sicherzustellen. Dieses Verständnis blieb selbst nach dem Abbau vieler dieser Regeln organisationskulturell verankert und sorgt dafür, dass die Grünen eine der wenigen Parteien sind, bei denen die Parteiführung durchaus Niederlagen für ihre Vorhaben auf Parteitag kassieren kann (Switek 2012) – allerdings ohne dass dies ihre Stellung nachhaltig beschädigen würde.

Ein sehr ähnliches Modell legte die Mitte der 2000er Jahre auftauchende Piratenpartei zugrunde (Bieber und Leggewie 2012), der es ebenfalls um das möglichst getreue Abbilden der Präferenzen der Mitgliedschaft ging, allerdings nun unter den Vorzeichen neuer digitaler Technologien. Die Schwierigkeit bestand allerdings darin, dass ihr dabei eine klare thematische Ausrichtung fehlte, wie sie die Grünen angetrieben hatte (z.B. Umweltschutz, Gleichberechtigung, Rechte von Minderheiten). Wie vom Parteiengesetz gefordert, wurden zwar Parteitage geschaffen, aber sie waren eigentlich irrelevant, da Willensbildung letztlich über die neu zu implementierenden Verfahren und Plattformen (z.B. Liquid Democracy) laufen sollen.

Der letzte bedeutende Neuzugang zum deutschen Parteiensystem war 2013 die Alternative für Deutschland, die wiederum einem neuen Organisationstyp entspricht (Lewandowsky 2015). Als populistische Partei ist die Kritik am ‚Kartell‘ der etablierten Parteien essentiell und deren Dominanz durch direktdemokratische Instrumente zu brechen, welche die Interessen des ‚wahren Volks‘ durchsetzen (Müller 2016). Trotz einiger Ähnlichkeiten in der Kritik an den anderen Parteien besteht ein großer Unterschied zu den Grünen darin, dass diese darauf zielten, ignorierte und unterschätzte Themen der Bewegungen auf die Agenda zu setzen, während die AfD den Einsatz der direkten Demokratie fordert, um den Einfluss der bestehenden Machtstrukturen zu beschneiden. Entsprechend nutzte die AfD die Möglichkeiten des Parteiengesetzes und führte die ersten Parteitage als Mitgliederversammlungen durch. Die Parteitage sind somit im Gesamtbild der Partei eine zentrale Instanz. Tatsächlich wurden hier wichtige Richtungsentscheidungen getroffen, wie etwa die Abwahl des Parteigründers und Vorsitzenden Bernd Lucke auf einem Parteitag in Essen 2015, der zu seinem Austritt aus der

Partei führte und die Partei radikalisierte. Wie bei den Grünen zeigten sich aber in der Folge Schwierigkeiten, die Besonderheiten aufgrund der Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs beizubehalten – inzwischen setzt die AfD auch auf Delegierten-Parteitage.

Statik und Wandel

Diese Organisationsverständnisse sind nicht statisch und verändern sich über Zeit, gerade auch wegen der Ausübung von Kontroll- und Korrektivfunktionen. Parteien können von einem Typ zu einem anderen wechseln. Bei den Grünen etwa schwächte sich der Aktivismus der sozialen Bewegungen mit der Zeit ab und es entstand eine Lücke, die andere innerparteiliche Akteure besetzten. Es waren vor allem die Parteiflügel und Strömungen (anfangs ein buntes Spektrum, welches dann in den Dualismus von Realos und Fundis mündete), die hier eine strukturierende Funktion für die Willensbildung übernahmen (Switek 2015), zugleich engagierte sich die Fraktion als ein Motor der Mäßigung (Hölscher 2015). Letzteres ist ein Phänomen, das in vielen westeuropäischen Demokratien zu sehen ist. Aufgrund ihrer Staatsnähe und finanziellen Ressourcen gewinnt das Gesicht der Partei in den öffentlichen Ämtern („party in public office“) gegenüber der Parteizentrale („party central office“) zunehmend an Einfluss (Katz und Mair 1993). Bei der Piratenpartei sieht man trefflich, wie die Leerstelle einer Korrektivfunktion dazu führte, dass den Fehlentwicklungen nicht gegengesteuert wurde und die Partei letztlich in die Bedeutungslosigkeit schrumpfte. Die von der Partei fokussierten Fragen der technischen-prozessualen Verarbeitung von politischen Themen ersetzte nicht einen gesellschaftlichen Konflikt, den eine Partei zu ihrer Festsetzung im Parteiensystem benötigt.

Interessant ist dieser Wandel vor allem im Hinblick auf die beiden Großparteien Union und SPD. Als catch-all-parties und mit ihrer Fokussierung auf die Wählerschaft sind es vor allem schlechte Wahlergebnisse, die Kurskorrekturen auslösen. In der längerfristigen Entwicklung ergibt sich dadurch eine Verschiebung des Organisationsmodells und damit auch der Stellung der Parteitage und der Mitgliedschaft. Seit den goldenen 1970ern haben die beiden Parteien kontinuierlich Mitglieder verloren und auch bei den Wahlergebnissen zeigt der allgemeine Trend nach unten. Die Ergebnisse von um die 25 Prozent bei der Bundestagswahl 2021 verdeutlichen erkennbar die schwindende Dominanz. Als Konsequenz wenden sich die Parteien etwas kontraintuitiv gerade verstärkt ihrer Parteiorganisation und Mitgliedschaft zu, um die richtigen Strategien als Antworten auf diese Entwicklungen zu finden und orientieren sich dabei durchaus in Teilen an den Organisationsverständnissen der kleineren Parteien. Bei der SPD organisierte Generalsekretär Lars Klingbeil einen umfassenden Organisationsreformprozess, bei dem es vor allem um den Einsatz digitaler Instrumente zur Steigerung der

Partizipation ging (Michels 2021). Auch bei wichtigen Kursentscheidungen wie einem Eintritt in die Große Koalition, die in der Partei äußerst unpopulär war, wurde die Partei befragt, als Kombination aus Parteitag und Mitgliederentscheid. 2017 zeigte sich dabei deutlich ein Muster, warum es für Parteiführungen selbst strategisch sinnvoll sein kann, direkt die Basis anzusprechen und nicht die Funktionärschicht, die auf Parteitag in der Regel überrepräsentiert ist (Höhne 2010). Ein SPD-Bundesparteitag gab im Januar 2018 nur mit einer knappen Mehrheit von 55 % grünes Licht für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der Union. Der Mitgliederentscheid zur Koalitionsvereinbarung zeigte mit 66 % hingegen eine deutlich positivere Stimmung gegenüber einer großen Koalition in der Gesamtpartei. Ein ähnlicher Wandel bei Prozessen der Willensbildung und Entscheidungsfindung zeigte sich bei der Besetzung der Parteispitze, bei der die stolze Traditionspartei nach Ende der Amtszeit von Sigmar Gabriel eine frustrierend hohe Zahl von Wechsellern im Parteivorsitz hinnehmen musste. Auch hier war die Antwort ein Mitgliederentscheid und zugleich die Einführung einer Doppelspitze, wie sie bei Grünen, Linken und AfD existiert. Tatsächlich nutzten die Mitglieder diese Option für eine Richtungsentscheidung und verweigerten öffentlichkeitswirksam dem Bundesfinanzminister Olaf Scholz das Amt. Stattdessen übernahmen die Kritiker der Großen Koalition Saskia Esken und Norbert-Walter Borjans das Amt.

Ein ähnliches Muster zeigt sich bei der CDU, bei der nach dem Rücktritt Angela Merkels vom Parteivorsitz im Jahr 2018 (nach enttäuschenden Ergebnissen bei Landtagswahlen) ebenfalls Unklarheit über den weiteren strategischen Kurs herrschte. Das erkennbar nahende Ende der Amtszeit Merkels als Kanzlerin öffnete das Fenster für Diskussionen über den zukünftigen Kurs der Partei und wer diesen verkörpern sollte. Die Parteieliten konnten diese Frage unter sich nicht lösen und gaben die Entscheidung an die Partei weiter. Zunächst war es ein Parteitag, der sich knapp gegen Friedrich Merz und für Annegret Kramp-Karrenbauer als Favoritin von Merkel und damit für Kontinuität entschied. Nach ihrem Rücktritt im Jahr 2021 war es wieder ein knappes Ergebnis auf einem Parteitag, diesmal zwischen Merz und Armin Laschet, was wiederum mit der Wahl Laschets auf Kontinuität verwies. Nach der Wahlniederlage 2021 trat Laschet zurück, nun wählte man einen Mitgliederentscheid, um die Legitimität der Entscheidung und damit die Autorität des neuen Parteivorsitzenden zu erhöhen. Erst im dritten Anlauf setzte sich Merz endgültig mit einem deutlichen Ergebnis durch.

Gerade das Beispiel von Union und SPD verdeutlicht, wie der schleichende Wandel des grundsätzlichen Organisationsverständnisses die Stellung der Parteitage und die Prozesse der Willensbildung wie der Entscheidungsfindung verändert. Dabei sehen wir auch ein organisatorisches Lernen von den anderen Parteien, wie etwa das Beispiel der Grünen zeigt, die im Prozess ihrer Mäßigung mit den etablierten Parteiorganisationsmodellen konvergierten. Die Ausführungen haben

außerdem verdeutlicht, wie das interne Konfliktniveau und die Fähigkeiten der Parteiliten, Kompromisse in zentralen Fragen zu schmieden, sich wiederum darauf auswirken, inwieweit konflikthafte Entscheidungen an die Delegierten eines Parteitag oder in einer Urwahl an alle Mitglieder weitergegeben werden.

Überraschenderweise waren es 2021 vor allem die Grünen, die hier aus der Reihe fielen und dabei aber dennoch den geschilderten Mechanismus eindrucksvoll bestätigten. Aufgrund der beliebten und geschätzten Parteiführung aus Annalena Baerbock und Robert Habeck (Campus et al. 2021), die ungewöhnlicherweise beide aus dem gleichen Parteiflügel stammen, verzichtete die Parteiorganisation ohne Murren auf die Mitsprache bei der Entscheidung über die Kanzler- bzw. Spitzenkandidaturen – noch in den beiden Wahlen zuvor war diese Frage durch aufwändige Mitgliederentscheide bestimmt worden. Die hohe Zufriedenheit und das niedrige Konfliktniveau schufen Vertrauen in die Parteiführung und erlaubten den beiden, die Frage unter sich bzw. im Vorstand auszuhandeln.

Fazit

Parteitage können durchaus zentrale Richtungsgeber für Parteien sein, aber sie sind es nicht so automatisch oder selbstverständlich, wie es die Lektüre des Parteiengesetzes insinuieren mag. Es gilt dabei weitere Kontextfaktoren heranzuziehen und diese Gremien im Gefüge der verschiedenen formalen und informalen Einflusszentren in einer Partei zu situieren. Zugleich verändern sich diese über Zeit, radikale Außenseiter nähern sich etablierten Mustern an, bestehende Parteien wiederum lassen sich in ihren Organisationsreformen von den Innovationen neuer Herausforderer inspirieren.

Literatur

Ulrich von Alemann/Philipp Erbentraut/Jens Walther: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung, Wiesbaden 2018.

Christoph Bieber, Claus Leggewie (Hrsg.): Unter Piraten: Erkundungen in einer neuen politischen Arena, Bielefeld 2012.

Donatella Campus/Niko Switek/Marco Valbruzzi: Collective Leadership and Divided Power in West European Parties, London 2021.

Benjamin Höhne: Strukturmuster, Selektionsprämissen und Resultate von Kandidatenaufstellungen zu Bundestags- und Europawahlen in Deutschland. Eine längsschnitt- und querschnittanalytische Objektivierung subjektiver Anreiz- und Verteilungsstrukturen, in: Uwe Jun, Benjamin Höhne (Hrsg.), Parteien als fragmentierte Organisationen: Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse 2010, S. 85-121.

- Wolfgang Hölscher, Paul Kraatz, Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Parteien (Hrsg.): Die Grünen im Bundestag: Sitzungsprotokolle und Anlagen 1987-1990, Düsseldorf 2015 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Vierte Reihe, Deutschland seit 1945, Band 14/II).
- Kenneth Janda, Robert Harmel, Christine Edens, Patricia Goff: Changes in Party Identity: Evidence from Party Manifestos, in: *Party Politics*, 1 Jg. (1995), H. 2, S. 171-196.
- Richard S. Katz, Peter Mair: The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization, in: *American Review of Politics*, 14 (1993), S. 593-617.
- Otto Kirchheimer: The Transformation of Western European Party Systems, in: Joseph LaPalombara, Myron Weiner (Hrsg.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, N.J. 1966, S. 177-200.
- Marcel Lewandowsky: Eine rechtspopulistische Protestpartei? Die AfD in der öffentlichen und politikwissenschaftlichen Debatte, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 25 Jg. (2015), H. 1, S. 119-134.
- Silke Mende: „Nicht rechts, nicht links, sondern vorn“: eine Geschichte der Gründungsgrünen, München 2011.
- Dennis Michels: Digitaler Wandel in der SPD: Kommunikation, Beteiligung und Organisation in der Parteireform 2017-2019, Wiesbaden 2021.
- Robert Michels: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig 1911.
- Jan-Werner Müller: *What is populism?*, Philadelphia 2016.
- Marion Müller: Parteitage in der Mediendemokratie, in: Ulrich von Alemann, Stefan Marschall (Hrsg.), *Parteien in der Mediendemokratie*, Wiesbaden 2002.
- Thomas Poguntke: *Alternative politics: the German Green Party*, Edinburgh 1993.
- Tim Spier: *Parteimitglieder in Deutschland*, Wiesbaden 2011.
- Niko Switek: Bündnis 90/Die Grünen: Zur Entscheidungsmacht grüner Bundesparteitage, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Sonderband 2012, S. 121-154.
- Niko Switek: *Bündnis 90/Die Grünen. Koalitionsentscheidungen in den Ländern*, Baden-Baden 2015.

Das Mengen- und das Intensitätsproblem der Parteitage

Martin Morlok¹

I. Parteitage als Hauptorte innerparteilicher Demokratie

Demokratie hat als ein wesentliches Element Regeln zur Herstellung bindender Entscheidungen. Das typisch Demokratische liegt dabei darin, dass diejenigen, die an die Entscheidungen gebunden sind, über diese Herstellungsregeln die Entscheidungen inhaltlich mitbestimmen können. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verpflichtet die Parteien auf die innerparteiliche Demokratie, insofern sind auch die Parteien gehalten, ihre Mitglieder – das „Volk“ der Parteien – an den wichtigen Entscheidungen einer Partei wesentlich mitwirken zu lassen. Dies geschieht insbesondere auf Parteitag. Das Parteiengesetz hat demgemäß auch die wichtigen Entscheidungen in Parteien einer Mitgliederversammlung oder einem Parteitag vorbehalten, § 9 Abs. 3-5 PartG, man spricht hier von einem Parteitagvorbehalt für diese Materien.

II. Das Mengenproblem der Parteitage

Jedenfalls einigermaßen erfolgreiche und relevante Parteien haben viele Mitglieder, so dass die Möglichkeit, dass alle sich zugleich an einem Ort versammeln und über die Angelegenheiten der Partei beraten und beschließen, praktisch unmöglich wird. Neue Parteien versuchen häufiger – im Sinne einer basisdemokratischen Ausrichtung – alle Mitglieder auf einem Landes- oder gar Bundesparteitag mitbestimmen zu lassen. Die Erfahrung lehrt, dass dies im Chaos endet und deswegen bald aufgegeben wird. Die Parteien führen ihre Parteitage höherer Organisationsstufen als Versammlungen von gewählten Delegierten durch.

Parteimitglieder sollen nicht nur zahlende Unterstützer sein, sondern auch wirksame Partizipationsmöglichkeiten haben. Das Parteiengesetz verlangt deswegen in § 7 Abs. 1 S. 3, dass die Parteien organisatorische Untergliederungen schaffen, damit die einzelnen Mitglieder angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten haben. Wirksame Partizipationsmöglichkeiten für ihre Mitglieder sind den Parteien also auferlegt.

Freilich, auch Parteitage, die aus Delegierten zusammengesetzt sind, haben ein Mengenproblem. Die Parteitage der größeren Parteien kennen zwischen 500 und 1000 Mitglieder. Auch dies ist eine viel zu große Zahl, als dass die Delegierten

¹ Prof. Dr. Martin Morlok ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

ohne weiteres miteinander diskutieren und entscheiden könnten. Dies kann an drei Parteitagsphänomenen illustriert werden.

Demokratische Willensbildung soll von unten nach oben erfolgen. Demgemäß können die Gegenstände, über die ein Parteitag beschließt, „von unten“, also aus der Mitgliedschaft, vorgeschlagen werden. Diese Anträge können sich zu tausenden summieren. So gab es auf dem vorletzten Parteitag der Grünen 3500 solcher Anträge. Es ist offenbar, dass diese Zahl nicht von einem Parteitag an einem Wochenende vernünftig behandelt werden kann. Parteitage haben ein gravierendes Mengenproblem.

Ähnlich sieht es mit den Möglichkeiten der Parteitagsmitglieder aus, selbst zu Wort kommen zu können. Die Delegierten, die ja für eine größere Zahl von Parteimitgliedern hinter ihnen stehen, können nicht allen, die sie repräsentieren, Gehör verschaffen.

Schließlich hat ein Parteitag auch eine ganze Reihe von Wahlen durchzuführen, nicht nur der Parteivorstand, der aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muss, tatsächlich aber oft deutlich mehr Mitglieder aufweist, ist zu wählen, sondern auch gegebenenfalls ein erweiterter Parteivorstand, ein Parteipräsidium o. ä., die Mitglieder des Schiedsgerichts sind durch Wahl zu bestimmen, für den Parteitag braucht es einen Versammlungsleiter und eine Stimmzählungskommission, auch Rechnungsprüfer müssen gewählt werden (§ 9 Abs. 5 PartG). Das Auszählen der Stimmen in all diesen Wahlen kostet Zeit, die auf einem Parteitag nur in beschränktem Ausmaß zur Verfügung steht.

Parteien haben aus der Erfahrung ihrer Parteitage nun Mechanismen entwickelt, um diesen Mengenproblemen zu begegnen.

Die Flut der Anträge wird typischerweise begrenzt durch die Notwendigkeit, eine bestimmte Mindestzahl von Unterstützern für einen Antrag zusammen zu bringen. So haben die Grünen auf ihrem letzten Parteitag die Erhöhung dieses Forums von 20 auf 50 erreicht, auch wenn der Vorstand eine höhere Hürde wollte. Daneben oder alternativ dazu ist die Antragsbefugnis an Gliederungseinheiten der Partei gebunden; wenn nicht örtliche Gliederungen, sondern nur diejenigen auf Kreisebene oder höher das Antragsrecht haben, wirkt auch dies einschränkend. Ein wichtiges Mittel zum Umgang mit der großen Zahl von Anträgen liegt in der Einrichtung sogenannter *Antragskommissionen*. Das sind Gremien, welche die eingegangenen Anträge sichten, auf Ähnlichkeit prüfen und in die gleiche Richtung zielende zusammenführen. Auch kann Anträgen sachlich widersprochen werden, dabei können die verschiedensten Argumente eine Rolle spielen, etwa rechtliche Unzulässigkeit des Erstrebten oder auch politische Bedenken.

Die Schwierigkeit, die aus dem Zeitbedarf für die Auszählung der Stimmen von Wahlen entsteht, wird dadurch effizient reduziert, dass man nach einer Wahl den

normalen Verlauf des Parteitages fortsetzt und währenddessen auszählt, eine weitere Wahl wird eingeschoben und danach der Parteitag fortgesetzt, während wieder ausgezählt wird.

Die Praxis der Parteitage erweist sich also als ein evolutionäres Produkt, das aus den einem Parteitag inhärenten Problemen gelernt hat.

III. Druck durch direkt-demokratische Bestrebungen

Diese etablierte Parteitagsroutine kommt unter Druck in Gestalt einer Verschärfung des Mengenproblems durch Bestrebungen direkter Demokratie, sprich, weg vom Repräsentationssystem zu kommen und den Parteimitgliedern unmittelbar Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben. Dies ist nicht nur eine Forderung, die aus der Basis erhoben wird, auch die Parteispitzen sind seit einiger Zeit bemüht, den einfachen Mitgliedern mehr Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben, weil sie sich davon eine gesteigerte Attraktivität der Partei versprechen.

Dies wird vor allen Dingen befeuert durch die Möglichkeiten elektronisch gestützter Formen der Willensbildung. Die E-Demokratie vermehrt Hoffnungen auf direkt-demokratische Entscheidungsformen, verspricht deren Realisierbarkeit.

Allerdings: Das Parteiengesetz sieht bislang so gut wie keine Entscheidungen durch die Basis der Mitgliedschaft vor. Es geht von einem Repräsentativsystem aus, die wichtigsten Entscheidungen sind, wie gezeigt, einem Parteitag vorbehalten, der nicht ersetzt werden kann durch eine Abstimmung aller Mitglieder.

Eine Abstimmung aller Mitglieder, zumal eine häufigere, kommt praktisch nur über elektronisch vermittelte Kommunikation in Betracht. Eine Abstimmung per Brief ist kosten- und zeitaufwendig, zumal wenn man daran denkt, dass mehrere Entscheidungsvorschläge keine Mehrheit finden und dann ein neuer Kompromiss formuliert und zur Abstimmung gestellt werden soll. Eine Entscheidungsfindung über das Internet stößt aber auf die Schwierigkeit, dass das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zur Bundestagswahl den Einsatz von Wahlcomputern sehr skeptisch gesehen hat, weil er nach bisherigem Stand der Technik gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit verstoße. Bei Wahlen müsse der normale Wähler die Möglichkeit haben, die Korrektheit des ermittelten Ergebnisses zu überprüfen. Dies sei nicht der Fall, wenn das Ergebnis in den Tiefen eines Computers aus den eingehenden Impulsen produziert werden muss.

Gleichwohl hat die Covid-19-Pandemie zu einem Schub von Abstimmungsformen über die Distanz hinweg geführt. Weil aus Gründen der Bekämpfung der Pandemie die Möglichkeiten zu Versammlungen stark eingeschränkt waren, hat der Gesetzgeber für die verschiedensten Formen von Organisationen und auch für die politischen Parteien im „Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossen-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswir-

kungen der Covid-19-Pandemie“ festgelegt, dass Parteimitglieder auch auf Distanz ihre Mitgliederrechte im Wege der elektronischen Kommunikation ausüben können. Die wichtigsten Beschlussgegenstände, nämlich die Abstimmung über Satzungen und die Wahl des Parteivorstandes, sind aber von dieser Regelung ausgenommen. Hier braucht es die Briefwahl oder auch eine Urnenwahl an verschiedenen Orten. Hinter dieser Ausnahme steht ersichtlich das Bemühen, die Risiken einer elektronisch erfolgten Beschlussfassung für die beiden wichtigsten Entscheidungsgegenstände auszuschließen, insbesondere also im Hinblick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl.

Von dieser eingeräumten Möglichkeit haben die Parteien Gebrauch gemacht. Allerdings sind die gesetzliche Ausgestaltung und die daran orientierte Praxis der Parteien durch Merkwürdigkeiten gekennzeichnet. Die Wahl des Parteivorsitzenden, so bei der CDU, wurde zunächst elektronisch durchgeführt, und zwar durchaus als Wahl mit mehreren Kandidaten; weil für die Wahl des Vorstandes aber das Gesetz eine Briefwahl vorschreibt, wurde der in diesem Wahlgang erfolgreiche Bewerber in einem zweiten Wahlgang der Briefwahl durch die Mitglieder bestätigt. Diesem Verfahren ist eine gewisse Absurdität insofern eigen, als die eigentliche Wahl – als Auswahl zwischen mehreren Kandidaten – als elektronisch durchgeführte rechtlich unverbindlich war. Die rechtlich maßgebliche Wahl per Brief war aber insofern keine Wahl, als sie keine Auswahl darstellte, weil die ursprünglichen Mitbewerber ihre Kandidatur zurückgezogen haben. Nur auf diese Weise war auch die Vorstandswahl durch Briefwahl durchzuführen. Diese gesetzliche Regelung ist also durchaus als unglücklich zu bezeichnen.

Jedenfalls die praktizierten Formen eines Distanzparteitages, an dem die Mitglieder, seien es Delegierte, seien es alle Mitglieder, elektronisch teilnahmen, gingen mit einer deutlichen Steigerung der Steuerungsrechte der Parteileitung einher. Ein mit technischen Mitteln über die Distanz durchgeführter Parteitag erfordert technische Vorbereitungen, die notwendigerweise in der Hand der Parteileitung liegen. Auf einem Präsenzparteitag kann am Anfang ein Versammlungsleiter gewählt werden – das stellt bei einem Internet-Parteitag eine zusätzliche Schwierigkeit dar, auf die gern verzichtet wird. Überhaupt stellten die durchgeführten Internetparteitage eher fertig inszenierte Abläufe dar als dass sie die Dynamik eines Präsenzparteitages aufwiesen. Das ist zunächst nur eine Beobachtung, kein Vorwurf, weil jedenfalls schwer vorstellbar ist, wie anders ein Internetparteitag durchgeführt werden kann.

Nach den bisherigen Erfahrungen sind Internetparteitage auch regelmäßig mit technischen Schwierigkeiten behaftet. Nicht alle Teilnehmer schaffen es, sich einen Zugang zu ermöglichen oder auch sind die Verbindungen instabil. Ein rechtliches Problem besteht in der Aufgabe, die Teilnahmeberechtigung sicher feststellen zu können. Auch sind Abstimmungen und Wahlen auf elektronischem

Wege oder mittels Brief im Hinblick auf die Geheimheit, die von § 15 Abs. 2 PartG gefordert wird, gefährdet. Gleiches gilt für die Freiheit der Entscheidung.

IV. Das Intensitätsproblem eines Internetparteitages

Parteitage unter Anwesenden sind durch eine sehr viel größere Intensität und deswegen auch Dynamik gekennzeichnet als Internetparteitage. Ein Parteitag besteht nicht nur aus Reden und Abstimmungen. Demokratische Entscheidungsfindung nach der Mehrheitsregel braucht Absprachen, um zu Mehrheiten zu kommen, deswegen verständigen sich am Vorabend eines Parteitages lokale Gruppierungen oder politische Flügel auf gemeinsame Vorschläge und Abstimmungsverhalten. All dies ist über die Distanz hin sehr viel schwieriger. Mehrheiten müssen gegebenenfalls auch ad hoc neu gefunden werden. Stellt sich nach einer Abstimmung heraus, dass es zu keiner Mehrheit für eine bestimmte kleine Position gereicht hat, so müssen erneut Versuche unternommen werden, eine Mehrheit aufzubauen, dies geschieht in Pausengesprächen, oder gegebenenfalls auch durch raschen Blickkontakt. Die Suche nach Mehrheiten durch Kompromisse zwischen verschiedenen ursprünglichen Positionen braucht *informale Kommunikation*, die unter Anwesenden eben sehr viel eher möglich ist als über eine technisch vermittelte Kommunikation; dies auch aus dem Grund, dass Kompromissfindung auch gegebenenfalls gewagte Vorschläge braucht, auf die man hinterher nicht festgelegt werden will. Der Mündlichkeit ist dies möglich, ein E-Mail-Austausch hinterlässt Spuren und ist nachverfolgbar.

Nicht zuletzt kommt die Dynamik eines Parteitages auch aus dem Reichtum an visueller, akustischer und atmosphärischer Wahrnehmung und Einflussnahme unter den Anwesenden. Der Blick auf den Nachbarn, der während der Vorstellung eines Vorschlags gelangweilt sich mit seinem Handy beschäftigt oder gar den Saal verlässt, ist hierfür ebenso ein Wirkfaktor wie Stöhnen und Augenrollen oder auch das begeisterte Kopfnicken. Der Bildausschnitt, der bei einem Internetparteitag gezeigt wird, beschränkt sich – zwangsläufig – auf den jeweiligen Redner und kann die Saalatmosphäre sehr viel weniger darstellen. Verhandlungen, die über das Internet geführt werden, sind sehr viel wahrnehmungsärmer.

Unter Anwesenden kann also mehr geschehen, sich entwickeln, kann mehr Dynamik entstehen. Demokratisches Entscheiden erfolgt im Normalfall nach vorhergehender Diskussion. Dies geschieht unter der unaufgebbaren Annahme, dass die Teilnehmer ihre ursprünglichen Präferenzen unter dem Eindruck der Argumente oder auch der Notwendigkeit, eine Mehrheit zustande zu bringen, ändern. Hierfür ist die Stimmung in einer Versammlung hilfreich. Wenn demgegenüber die Teilnehmer eines Internetparteitages isoliert zu Hause sitzen, ist die Gefahr sehr viel größer, dass sie bei ihren ursprünglichen Positionen verharren.

V. Für den klassischen Parteitag unter Anwesenden!

Digitalgestützte Entscheidungen unter Abwesenden stellen eine Verarmung gegenüber der Entscheidungsfindung und Anwesenden dar. Sie haben zusätzliche Kosten und Gefahren in mehreren Hinsichten. Auch wenn die Ersparnis an Zeit und Geld, die eine Internetveranstaltung gegenüber der Anreise und dem Aufenthalt auf einem realen Parteitag hat, nicht zu übersehen ist, so sind die Hoffnungen auf eine Demokratisierung durch digitale Teilhabe der Mitglieder doch eher eine Illusion. Die Erweiterung auf digitale Mitgliederentscheide und auch die Durchführung von Parteitagen lediglich im Internetmodus stärkt die Leitungsebene der Parteien wegen der notwendigen technischen Vorbereitungen und auch, weil sie weniger durch die Mitglieder des Parteitags behindert den Meinungsbildungsprozess strukturieren können. Schließlich ist der *Erlebniswert* eines Parteitages – einschließlich des Geschehens an den Abenden – sehr viel größer und trägt zur Motivation der Parteimitglieder wie zur Identifikation mit der Partei bei. Parteitage sollten von Notfällen abgesehen als Präsenzversammlungen durchgeführt werden.

Digital wie nie zuvor?

Parteitage in der Transformation

Isabelle Borucki¹

Die Corona-Pandemie brachte eine neue Form der Beteiligung und Entscheidungsfindung in Parteien hervor: Den digitalen Parteitag, der nun im dritten Pandemiejahr scheinbar unaufgeregt im „neuen Normal“ durchexerziert wird. Doch sind digitale Parteitage eine neue Form der Entscheidungsfindung? Stellen digitale Parteitage eine Bereicherung der politischen Willensbildung innerhalb von Parteien dar oder führen sie eher zu einer Zentralisierung von Entscheidungen? Was passiert darüber hinaus mit den grundlegenden Prinzipien der Präsenz und Repräsentation in Parteien?

Mein zentrales Argument ist, dass sich im Digitalen die Differenz zwischen Zentralisierung und Demokratisierung zuungunsten einer breiten Repräsentation (wie wir sie bereits über das Delegiertenprinzip haben) in Richtung einer Zentralisierung von Entscheidungen auf dem Parteitag verschieben wird, wenn nicht echte Mitgliederpartizipation ermöglicht wird, die bisher konsultativen Charakter hat, rechtlich also nicht bindend ist. Aber warum ist das so? Dem gehe ich im Folgenden anhand der Rahmengesetzgebung politischer Willensbildung, den informellen Mechanismen von Parteitagen und den Möglichkeiten integrativer Reformen nach.

Zur Rahmengesetzgebung politischer Willensbildung

Zunächst zur Rahmengesetzgebung: Politische Willensbildung in Parteien ist entlang der grundgesetzlichen und einfachgesetzlichen Regelungen durch das Parteiengesetz kodifiziert. Dieses sieht die Abhaltung von Präsenzveranstaltungen vor, insbesondere solche mit bindendem Charakter, wie etwa Vorsitzendenwahlen oder Kandidatenaufstellungen (Morlok 2021). Diese Personalentscheidungen machen Präsenzversammlungen nach dem Anwesenheitsprinzip sowie dem Delegiertenprinzip nötig – je nach dem, wofür sich eine Partei entschieden hat. Parteien sind in diesen Verfahren der innerparteilichen Entscheidungsfindung geübt, so nutzen doch die meisten Gebietsverbände der im Bundestag vertretenen Parteien das Delegationsprinzip. Mit der Pandemie wurde dieses Prinzip grundle-

¹ PD Dr. Isabelle Borucki vertritt derzeit die Professur für das politische System der Bundesrepublik Deutschland an der Universität Siegen und leitet die Nachwuchsforschungsgruppe DIPART – digitale Parteienforschung, Parteien im digitalen Wandel an der NRW School of Governance der Universität Duisburg-Essen.

gend in Frage gestellt und einem Schock ausgesetzt, da Versammlungen verboten und insofern das Funktionieren von Parteien in ihren zentralen Entscheidungsinstanzen, dem Parteitag, nicht mehr gewährleistet werden konnte. Ein Ausweg bot sich über den Umweg der digitalen Parteitage, deren Beschlussfassung jedoch nicht rechtlich bindend war, sondern per nachgelagerter postalischer Beschlussfassung bestätigt werden musste.

Digitale Delegiertenauswahl

Davon unbesehen und nicht betrachtet ist der zweite Aspekt der Delegiertenauswahl: Der informale Vorbereitungsprozess von Parteitag. Beim vorrangig verbreiteten Delegiertenprinzip muss zuvor in den jeweiligen Untergliederungen entschieden, also gewählt werden, wer zum Parteitag entsandt wird. Die hierbei vorgelagerten und demokratisch notwendigen Entscheidungsprozesse wurden durch die pandemiebedingte Digitalisierung der Entscheidungsfindung scheinbar intransparent, weil sie nicht mehr in Präsenz und insofern unmittelbar nachvollziehbar stattfanden. Allerdings wurden durch die Digitalisierung überhaupt erst Aufstellungsverfahren und Delegiertenwahlen möglich, die ohne Videokonferenz, Abstimmungssoftware und parteiinterne Kollaborativplattform schlicht nicht möglich gewesen wären. Die Bereitschaft von Parteimitgliedern, Kandidatenaufstellungsverfahren etwa auch digital abzuhalten, war noch vor der Pandemie gering (Bloquet et al. 2022). Onlineverfahren bei Kandidatenaufstellungen oder gar für Parteitage sind neben den üblichen elektronischen Abstimmungsgeräten auf Präsenzparteitagen schlicht Zukunftsmusik. In Estland, einem Beispiel der vollkommenen Implementation elektronischer Wahlverfahren (also dem Wählen über das Internet mittels Smartphone), zeigt sich, dass online zu wählen Bequemlichkeit und Sicherheit bedeutet: Man kann das Kreuz noch ändern, wenn man sich doch noch umentscheidet, die endgültige Stimmabgabe erfolgt verschlüsselt über eine Open Source Software, was möglicher Manipulationen durch demokratieschädigende Kräfte entgegensteht. So ist dort kein wirklicher Unterschied mehr zwischen der Brief- und der Onlinewahl zu sehen, da die technische Infrastruktur entsprechend aufgestellt ist. Ähnliches wäre auch innerhalb von Parteien denkbar: Delegierte könnten rein technisch gesehen auch online gewählt werden. Allerdings reicht hierzulande die technische Möglichkeit nicht aus, da hier die Schranken durch das Parteiengesetz eindeutig sind. Eine Öffnung der Entscheidungsprozesse auch für Onlinewahlverfahren käme insoweit einer Revolution gleich.

Integrative Reformen

Digitale Instrumente bergen Potenziale zur Ausgestaltung integrativer Reformen von Parteien als dritter Perspektive. Eine Öffnung nach innen im Sinne einer

breiteren Teilhabe von Parteimitgliedern und Bürger:innen wäre hier zu nennen (Adler 2013). Dies war etwa bei der formalen Einführung der Online-Themenforen der SPD so (Michels und Borucki 2021). Digitale Formate versprechen zunächst die Möglichkeit einer breiteren Beteiligung. Sind diese jedoch nicht implementiert oder entsprechend so geplant und ausgelegt, dass sich tatsächlich alle beteiligen können, die dies wünschen, so führt die scheinbare Demokratisierung in Richtung einer Zentralisierung auf die Parteiführung – schlimmstenfalls. Insofern wäre zu fragen, inwiefern nicht auch eine stärkere Verschränkung von Kommunikation und Partizipation im Inneren – also die interne Linkage, die indirekt wie direkt erfolgen kann – geleistet werden kann. Dazu bedürfte es jedoch einer Öffnung nach innen insofern, als dass die Mitglieder nicht nur in Wahlzeiten befragt, mit Apps versorgt oder die Wirkung der Wahlkampfinstrumente im eigenen Lager ausgewertet werden, sondern eine integrativere Sicht auf die Verbindung von Kommunikation und Partizipation im Zentrum der Parteien – ihren Parteizentralen – geleistet werden müsste (Weiß 2022). Die damit zusammenhängende Frage nach der Repräsentation und insbesondere der Responsivität von Parteien ergibt sich durch die derzeit unterschiedlich ausgeprägte und temporal variable interne Linkage. Gerade durch digitale Beteiligungsformate (etwa Kollaborativplattformen) wird eine erhöhte Mitgliederpartizipation ermöglicht, wenn diese nicht im Sinne von Pseudo-Partizipation ausfällt (Biancalana 2020). Digitale Mitgliederpartizipation ist mehr als das Mitmach-Netz für eine Mitmachpartei, die sich selbst als Programm- bzw. Mitgliederpartei sieht. Ausgehend von einem zentral geteilten Selbstverständnis als einer Identität einer Partei müssen dann Entscheidungsprozesse kommunikativ begleitet und technisch unterstützt in eins gedacht werden. Das fängt bei gemeinsamen Strategien für Kommunikation und Partizipation der Mitglieder und Bürger:innen an und hört bei integrierten Kampagnen zu Wahlen auf. Notwendig ist hierzu eine funktionierende Linkage – also eine stete Kommunikationsbeziehung innerhalb der Parteien zwischen ihren einzelnen Teilen. Dieser Austausch zwischen den Teilen von Parteien changiert zwischen Zentralisierung auf die Führungsebene und einer Demokratisierung in Richtung der Basis. Diese Differenz aufzulösen und integrativ zu fassen, dürfte ein dickes Brett für Parteien darstellen, die diesen Weg einer mitnehmenden und wirklich partizipierenden Parteiorganisationskultur gehen wollen.

An dieser Stelle könnten etablierte Parteien von jüngeren Bewegungsparteien lernen, was die Integration von Kommunikation und Partizipation angeht. Parteien wie die Piraten, Volt, Indignados oder Podemos nutzen kollaborative Plattformen als Basis zum Austausch, die nicht an elektoralen Zyklen orientiert sind und eine kontinuierliche Interaktionsbasis für kommunikative wie partizipative Strategieentwicklung enthalten. Einige deutsche Parteien haben sich hieran ein Beispiel genommen und verfügen über entsprechende technische Infrastruktur.

Ein Ausblick

Bei der Frage nach dem *Quo vadis* digitaler Parteitage als zentraler Instanz der innerparteilichen Demokratie, dem Hochamt der Parteiendemokratie, stehen wie bereits erwähnt vor allem Personalentscheidungen im Fokus, welche die nicht weniger bedeutenden Richtungsentscheidungen über Programme in der Außenwahrnehmung überdecken. Wahlparteitage geraten immer mehr zu einer Symbolveranstaltung – und dies nicht erst seitdem das Internet Teil der alltäglichen Lebenswelten wurde (Kruschinski und Haller 2018).

Die maximale Partizipation als Bürgerpflicht anzusehen, wäre eine Möglichkeit, stärkere Foci auf die Sozialität von Parteilarbeit, also die Geselligkeit im Zusammensein, auf das Gewicht sozialer Events zu legen, dabei aber nicht in der digitalen Steinzeit zu verharren. Die sogenannten „digital natives“ der jüngeren Generationen werden zunehmend Erwartungen und Bedürfnisse an Parteien herantragen, denen diese zunehmend nicht mehr gerecht werden können, wenn die Integration von Beteiligung, Strategie und Kommunikation der beiden nicht zusammen gedacht wird. Derlei Forderungen sind nahezu so alt wie die ersten Gehversuche mit virtuellen Parteitag (Westermayer 2001), zu substantziellen Reformen haben sie allerdings noch nicht geführt.

Schlussendlich zeigt sich, dass die drei aufgezeigten Perspektiven der Rahmengesetzgebung politischer Willensbildung in Parteien, der Mechanismen zur Organisation von Parteitag sowie integrative Reformansätze noch wenig miteinander verkoppelbar sind, geschweige denn, dass die Rituale und informellen Mechanismen eines Parteitags überhaupt vollständig ins Digitale übertragen werden soll(t)en. Zwar verweisen die genannten Bereiche aufeinander, jedoch stellt insbesondere die Rahmengesetzgebung hohe Hürden für volle Digitalität von Parteien dar, die wiederum mit anderen Problemen behaftet wäre. Insofern ist die Finalität der Entwicklung auf rechtlicher wie parteiorganisatorischer Seite bislang nicht absehbar.

Literatur

- Anja Adler (2013): Liquid Democracy als Social Software für Parteien, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 26. Jg. (2), S. 71 ff., <https://doi.org/10.1515/fjsb-2013-0211>.
- Cecilia Biancalana (2020): From social movements to institutionalization: The Five-star Movement and the high-speed train line in Val di Susa, in: Contemporary Italian Politics 12, S. 155-168.
- Claire Bloquet et al. (2022): Digitalization in Candidate Selection. Support and Resistance within established Political Parties in Germany, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.815513/abstract>.

- Simon Kruschinski/André Haller (2018): Back to the roots?! Der datengestützte Tür-zu-Tür-Wahlkampf in politischen Wahlkampagnen, in: Oswald/Johann (Hrsg.), Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel, Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-20860-8_13.
- Dennis Michels/Isabelle Borucki (2021): Die Organisationsreform der SPD 2017-2019: Jung, weiblich und digital?, in: Politische Vierteljahresschrift 62, S.121-148, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00271-1>.
- Martin Morlok (2021): Demokratie im Ausnahmezustand – Muss sich das Parteien- und Wahlrecht nach der Pandemieerfahrung ändern?, <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/17729.pdf>.
- Franziska Weiß (2022): Neuausrichtung von Kommunikation und Partizipation: Parteien zwischen gesellschaftlicher Öffnung und organisatorischer Schließung. Unveröffentlichte Masterarbeit, Universität Duisburg-Essen.
- Till Westermayer (2001): Was passiert, wenn eine Partei im Netz tagt? Der 'Virtuelle Parteitag' von Bündnis 90/Die Grünen aus soziologischer Sicht. Magisterarbeit, <http://www.westermayer.de/till/uni/parteitag-im-netz.pdf>.

Unzulässige Entwertung des Parteitags?

Konsultative Mitgliederbefragungen als verfassungskonformer Beitrag zur innerparteilichen Entscheidungsfindung

Danny Schindler¹

Seit einigen Jahren zeichnet sich ein Trend zur konsultativen Mitgliederbeteiligung bei der innerparteilichen Entscheidungsfindung ab, der unter anderem bei der Bestimmung der Parlamentskandidaten und der Parteiführung zum Tragen kommt. Wie im jüngsten Beispiel der Wahl von Friedrich Merz zum CDU-Vorsitzenden findet zunächst eine schriftliche oder digitale Abstimmung an der Parteibasis statt, bevor die formal verbindliche Entscheidung auf einem Parteitag getroffen wird. Ein solches Procedere wirft rechtliche Probleme und brisante Fragen auf.

Ausgangspunkt ist dabei zunächst, dass Parteitage nach § 9 Abs. 1 PartG den prozeduralen Mittelpunkt innerparteilicher Willensbildung und Entscheidungsfindung darstellen. Parteien- und wahlrechtlich müssen sowohl die Parteispitze (§ 9 Abs. 4 PartG) als auch die Parlamentskandidaten (§ 17 BWahlG) auf einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung bestimmt werden. Als kritikwürdig erscheint nun, dass eine vorgeschaltete Befragung aller Mitglieder zu einer Entmachtung jener Parteitage und die Parteien damit an den Rande eines Rechtsbruchs führen kann.² Wie die Vorsitzendenwahlen bei der SPD 2019 und der CDU 2022 zeigen, kommt dann zwar gegebenenfalls die Spitzfindigkeit zur Anwendung, dass die Mitglieder formal nicht die Parteispitze wählen, sondern nur über den Wahlvorschlag des Bundesvorstands abstimmen. Die genannten gesetzlichen Vorschriften könnten aber dennoch unterlaufen werden, wenn der Versammlung faktisch nur noch die Bestätigung des vorausgegangenen Mitglieder-votums verbleibt. Mit Skepsis betrachtet wird vor allem auch, wenn unterlegene Kandidaten auf dem Parteitag nicht mehr antreten (etwa als Folge einer Selbstverpflichtung) und dessen Delegierte sich nicht mehr trauen, entgegen dem Votum der Parteibasis abzustimmen. Der rechtlich intendierte Konnex von physischer Präsenz und demokratischem Diskurs droht demnach entwertet zu werden.

Die jenen scharfsichtigen Beobachtungen innewohnenden Monita lassen sich nicht ohne Weiteres von der Hand weisen. Sie sollen hier um eine politikwissenschaftliche Perspektive ergänzt werden, die auch für eine juristische Bewertung wichtige Hinweise liefert. Einen rechtlichen Anknüpfungspunkt für sowohl empirische als

¹ Dr. Danny Schindler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung in Berlin.

² Sophie Schönberger, Potemkinsche Parteitage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.11.2021, S. 13.

auch normative Argumente bietet dabei Art. 21 Abs. 1 GG, der den Parteien eine herausgehobene Rolle bei der Willensbildung des Volkes zuerkennt (Satz 1) und die Einhaltung demokratischer Prinzipien im Inneren auferlegt (Satz 3).

Art 21 Abs. 1 GG als Bewertungsmaßstab für normative und empirische Argumente

Der genannte Verfassungsartikel schließt zunächst die Organisationsfreiheit der Parteien ein. Diesen obliegt es zu entscheiden, wie sie ihre Willensbildung prozedural regeln wollen. Auch die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zeugt hier von rechtlicher Zurückhaltung. Sie betont stattdessen die freie Gestaltung der Parteisatzung (BVerfGE 104, 14, 19), in die das Instrument der Mitgliederbefragung mittlerweile nahezu überall Eingang gefunden hat (vgl. etwa § 6a Statut der CDU und § 13 Abs. 5 Organisationstatut der SPD). Den Parteien verbleibt also ein Einschätzungsspielraum, der lediglich begrenzt wird durch gesetzliche Vorgaben sowie das konstitutionell normierte Prinzip innerparteilicher Demokratie. Daraus lässt sich schließen: Kommen die Parteien dem Versammlungsvorbehalt aus § 9 Abs. 4 PartG und § 17 BWahlG nach, müssen vorgeschaltete Mitgliederbefragungen jedenfalls dann rechtlich zulässig sein, wenn sie den grundgesetzlich gewollten Gehalt innerparteilicher Demokratie nicht aushebeln oder darauf abzielen.

Grundsätzlich ist in Rechnung zu stellen, dass bei wichtigen Personalfragen offensichtlich ein großes Partizipationsverlangen in den Parteien existiert. Davon legt auch die Beteiligung von 248.360 (66 Prozent) bzw. 230.215 (54 Prozent) Parteimitgliedern bei der Abstimmung über den CDU- bzw. SPD-Parteivorsitz Zeugnis ab. Diesem demokratischen Verlangen müssen die Parteien im Rahmen ihrer Organisationsfähigkeit nachkommen können.

Die maßgebliche Frage ist jedoch, ob eine konsultative Mitgliederbeteiligung nicht den gesetzlich geforderten Präsenzparteitag über Gebühr entwertet. Dies kann durchaus der Fall sein, wenn eine Auswahlmöglichkeit für die auf der Versammlung Stimmberechtigten ebenso entfällt wie der damit in der Regel einhergehende demokratische Meinungsstreit. Letzteres ist aber eine Frage der Perspektive. Schaut man in solchen Fällen nur auf das Parteitagsgeschehen, findet dort vor allem vom Auswahlzwang entlastete, nach außen gerichtete Ergebniskommunikation statt, in der das Gebot innerparteilicher Demokratie kaum Gestalt annimmt. Eine andere Bewertung ergibt sich jedoch, wenn man die kommunikative Praxis der Entscheidungsfindung als Gesamtverfahren in den Blick nimmt. Bei der SPD gab es 2019 beispielsweise knapp zwei Dutzend Regionalkonferenzen, auf denen die Kandidatenduos für den Vorsitz für sich warben und der vielstimmigen Basis Rede und Antwort standen. Das jüngste Auswahlverfahren für die CDU-Spitze musste (pandemiebedingt) ohne regionale Zusammenkünfte auskommen, beinhaltete aber das funktionale Äquivalent digitaler Formate. Dass hier jeweils

weniger kommunikativer Wettstreit stattfand als auf einem (reinen) Delegiertenparteitag, wird man kaum behaupten können. Allein der Blick auf das Kommunikationsvolumen legt eher das Gegenteil nahe.

Nicht anders stellt sich dies bei der Kandidatenaufstellung für den Bundestag dar. Um ein Beispiel zu nennen: Vor dem wahlrechtlich geforderten Parteitag führte die SPD im Berliner Wahlkreis Charlottenburg-Wilmersdorf 2017 eine Mitgliederbefragung durch, der jeweils mehrstündige Vorstellungsrunden in allen lokalen Gliederungen sowie bei einigen thematischen Arbeitsgemeinschaften vorausgegangen waren. Ein Nebeneffekt der vielfältigen Dialogmöglichkeiten ist vermutlich auch eine höhere Abstimmungsbeteiligung. In diesem Fall wurde das Teilnahmekorum von 20 Prozent jedenfalls deutlich übertroffen (knapp 800 von 2100 Parteimitgliedern wirkten an der Kandidatenauswahl mit).³ Generell gilt wohl, dass der Rückgriff auf ein Votum der Basis nicht ohne Begleitkommunikation auskommt, die der Mitgliedschaft weitere Beteiligungsrechte einräumt und Willensbildung als Prozess – nicht nur als Kreuz auf dem Stimmzettel oder Klick im digitalen Parteiraum – ermöglicht. In dieser breiten Perspektive waren die aufgeführten empirischen Beispiele unverkennbar mehr als ein stiller Mehrheitsentscheid.

Fällt das Ergebnis recht eindeutig aus, fühlen sich manche Delegierte bei der Stimmabgabe fraglos an das Votum der Mitglieder gebunden. Dies zu beanstanden ist allerdings normativ widersprüchlich. Erstens verfügen die auf der Versammlung Stimmberechtigten rechtlich über kein freies Mandat (im Sinne von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Zweitens ist es demokratietheoretisch unbedenklich, wenn sie sich responsiv gegenüber der sie entsendenden Parteibasis verhalten. Drittens schützt der Mechanismus der geheimen Wahl davor, einem vielleicht gefühlten Zwang willfährig nachgeben zu müssen. Auch bei vielen anderen Abstimmungen in den Parteien berücksichtigen Parteitagsdelegierte im Übrigen das Meinungsbild ihrer Basis (Kreisverbände). Es handelt sich hier um ein empirisch verbreitetes und bewährtes Prinzip, das auch theoretisch keinen durchgreifenden Bedenken begegnet – mithin um einen demokratischen Normalfall.

Bestehen bleibt auch das freie Vorschlagsrecht auf der verbindlich entscheidenden Versammlung (das bei der Kandidatenaufstellung § 21 Abs. 3 BWahlG garantiert). Üblicherweise wird davon zwar kaum Gebrauch gemacht und auch die im vorangehenden Verfahren Unterlegenen werfen ihren Hut nicht erneut in den Ring. Beides ist angesichts der geringen Erfolgsaussichten in der Regel aber ein

³ Die Daten entstammen einer durch das Institut für Parlamentarismusforschung (IParl) durchgeführten Kandidatenaufstellungsstudie zur Bundestagswahl 2017. Siehe <https://www.iparl.de/de/methodik-buka2017.html>. Siehe auch Benjamin Höhne, 2017, Wie stellen Parteien ihre Parlamentsbewerber auf? Das Personalmanagement vor der Bundestagswahl 2017, in: Carsten Koschmieder (Hrsg.), Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen, Wiesbaden: Springer VS, S. 227-253.

Gebot politischer Klugheit (das freiwillige Selbstverpflichtungen insofern verzichtbar macht) und weniger Ausweis für einen Mangel an Demokratie. Das (Vorschlags-)Recht kann an dieser Stelle keine empirischen Konsequenzen erzwingen, sondern nur Möglichkeiten eröffnen bzw. offenhalten. Historisch betrachtet gilt ohnehin: Auch vor Entdeckung des Instruments der Mitgliederbefragung waren Parteitage, auf denen nur eine Person konkurrenzlos für den Parteivorsitz oder eine Bundestagsnominierung antrat, ein ebenso gewohntes wie als zulässig erachtetes Schauspiel.⁴ Man sollte hier nicht der Gefahr einer demokratischen Glorifizierung von Präsenzparteitagen anheimfallen.

Das Beste beider Welten? Auswahlentscheidungen durch den Parteitag als bedenkenswerte Alternative

Kein Zweifel besteht aber daran, dass es einen gewaltigen Unterschied macht, ob die verbindlich Stimmberechtigten selbst (noch) eine Auswahl treffen können oder nicht. Bei den Vorsitzendenwahlen von CDU und SPD ist jene Möglichkeit entfallen, da das Verfahren bei beiden Parteien eine Stichwahl zwischen den Bestplatzierten vorsah, falls niemand eine absolute Mehrheit erreichte. Zu einem solchen zweiten Votum der Basis kam es tatsächlich bei den Sozialdemokraten, die dann zwischen den Kandidatenduos Klara Geywitz/Olaf Scholz und Saskia Esken/Norbert Walter-Borjans zu entscheiden hatten. In solchen Fällen wäre es jedoch bedenkenswert, die Auswahl zwischen den beiden Bestplatzierten der nachfolgenden Parteiversammlung zu überlassen. Empirische Beispiele dafür liefert erneut die Kandidatenaufstellung: Bei der erwähnten SPD-Nominierung im Wahlkreis Charlottenburg-Wilmersdorf fiel die Entscheidung auf einem dreieinhalbstündigen Delegiertenparteitag, da in der Mitgliederbefragung keiner der fünf Antretenden eine absolute Mehrheit erhalten hatte. Ein solches Verfahren bringt die Vorzüge mit sich, dass die Mitglieder an der Entscheidungsfindung beteiligt sind und zugleich eine Auswahlmöglichkeit auf der rechtlich vorgesehenen Wahlversammlung besteht. Auf beiden Stufen sichern offene Kommunikationsstrukturen zudem einen reichhaltigen parteiöffentlichen Diskurs.

Da Wahlversammlungen in der Regel als Delegiertenparteitage stattfinden, entstehen weitere Vorteile gerade für die Parteilite. Die empirische Forschung zeigt jedenfalls, dass die Parteiführung Delegiertenversammlungen besser steuern kann und Delegierte bei ihren Entscheidungen auch eher das Gesamtinteresse der

⁴ Siehe etwa Klaus Detterbeck/Ingo Rohlfing, 2014, Party leader selection in Germany, in: Jean-Benoit Pilet/William Cross (Hrsg.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*, London: Routledge, S. 77-92; Marion Reiser, 2013, Ausmaß und Formen des innerparteilichen Wettbewerbs auf der Wahlkreisebene: Nominierung der Direktkandidaten für die Bundestagswahl 2009, in: Thorsten Faas/Kai Arzheimer/Sigrid Roßteutscher/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation*, Wiesbaden: Springer VS, S. 129-147; Benjamin Höhne (Fußnote 3).

Partei im Blick haben.⁵ Ob eine solche mehrstufige Auswahl tatsächlich das Beste beider Welten bedeutet, ist gewiss auch von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängig (etwa dem Grad innerparteilicher Polarisierung). Ein doppelter Demokratiegewinn entstünde aber allemal, wenn der Beschluss, die Basis zu befragen, zu einem größeren Bewerberfeld führt (auch dafür gibt es empirische Indizien)⁶ und im Lichte des gestiegenen Wettbewerbs eine Auswahlentscheidung zwischen den Bestplatzierten für den Parteitag bleibt.

Warum auch das politische System insgesamt ins Blickfeld gerät

Diese Ausführungen verweisen darauf, dass der Blick nicht nur über den Parteitag hinaus, sondern auf das politische System insgesamt gerichtet werden kann. Vor allem zwei Argumente fallen bei der normativen Einschätzung von konsultativen Mitgliederbefragungen ins Gewicht: Erstens gehört es mit Ernst Fraenkel zu den Gelingensbedingungen einer repräsentativen Demokratie, dass die ihr inwohnenden plebiszitären Kräfte einen hinreichenden Spielraum in den Parteien finden. Mitwirkungsrechte der Basis, die sowohl symbolisch als auch substantiell bedeuten, dass die Stimme der Parteimitglieder berücksichtigt wird, stärken in dieser Sichtweise die Repräsentativverfassung der Bundesrepublik.⁷ In einer Zeit, in der das Prinzip parlamentarisch-demokratischer Repräsentation hierzulande und weltweit unter Druck zu geraten scheint, sind sie insofern ein (leicht verfügbares) demokratiepolitisches Instrument, um dem Ruf nach staatlich organisierten Plebisziten Einhalt zu gebieten. Zu letzteren mag man stehen, wie man will. Formen direkter Demokratie sind aber keineswegs „demokratischer“ als das parlamentarische Verfahren, das nicht nur die öffentliche Diskussion institutionalisiert, sondern zugleich eine Ausfallbürgschaft für eine nicht garantierte egalitäre Partizipation darstellt.

Zweitens ist zu bedenken, dass die Parteien unverzichtbare Scharniere zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre darstellen, als solche aber mit eigenen Herausforderungen konfrontiert sind. Ihre Hinwendung zu mehr Basisbeteiligung lässt sich am ehesten als strategische Antwort auf sinkende Mitgliederzahlen, gestiegene Partizipationsansprüche und die verbreitete Wahrnehmung der Parteien als reine Eliten- oder Funktionärsorganisationen begreifen. Gerade jenem Bild in der Öffentlichkeit (und bei potentiell an einem Parteibeitritt Interessierten) lässt sich durch eine verstärkte Mitgliederbeteiligung etwas entgegensetzen. Mit der

⁵ Danny Schindler, 2021, More free-floating, less outward-looking: How more inclusive candidate selection procedures (could) matter, in: Party Politics, 27. Jg., H. 6, S. 1120-1131.

⁶ Ofer Kenig, 2009, Democratization of party leadership selection: Do wider selectorates produce more competitive contests?, in: Electoral Studies, 28. Jg., H. 2, S. 240-247.

⁷ Ernst Fraenkel, 1991, Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 203.

Integrationsfähigkeit der Parteien steht und fällt letztlich auch die Integrationsfähigkeit der parlamentarischen Parteiendemokratie insgesamt.

Fazit: Innerparteiliche Entscheidungsfindung als Prozess

Aus dem Blickwinkel verfassungsrechtlich-normativer Ansätze begegnen konsultative Mitgliederbefragungen bei der innerparteilichen Entscheidungsfindung großen Vorbehalten. Auf die Gefahr einer Entwertung der Parteiversammlung wird grundsätzlich auch zu Recht aufmerksam gemacht, denn es handelt sich um demokratiesensible Bereiche, die der kritischen Betrachtung durch Öffentlichkeit und Wissenschaft bedürfen. Ein breiter, über die Wahlversammlung hinausgehender Fokus korrigiert allerdings in mancher Hinsicht das Bild, wonach die formal vorgesehenen Entscheidungsverfahren in rechtlich nicht zulässiger Weise unterlaufen werden.

Wichtig ist, dass man hier selbst auf die Verfassung rekurren kann, die als strengster Maßstab für die normative Bewertung fungiert. Betrachtet man das gesamte Verfahren der Parteivorsitzenden- und Parlamentsbewerbersauswahl, zeigt sich nun aber, dass dem Parteitag vorausgehende Mitgliederbefragungen nicht dazu dienen (sollen), den demokratischen Charakter der Entscheidungsfindung zu verfälschen. Sie tragen vielmehr dem Verfassungsgebot innerparteilicher Demokratie Rechnung. Weiterführend lässt sich hier argumentieren: Die vorgängige Willensbildung ersetzt zwar nicht den Akt der Wahlversammlung. Die demokratiesichernde Rolle, die § 9 PartG dem Parteitag zuschreibt, kann aber auch dem gesamten Auswahlverfahren zugemutet werden.

Hinzu kommt: Wie die Parteien jene grundgesetzlichen Anforderungen innerparteilicher Demokratie konkret erfüllen, müssen sie im Rahmen eines internen Abwägungsprozesses selbst entscheiden. Auch weil davon die Integrationsfähigkeit und Legitimität der Parteiendemokratie insgesamt berührt ist, kann eine Hinwendung zu mehr Partizipation, die an Quoren gebunden und über den Versammlungsvorbehalt abgesichert ist, den Parteien schwerlich zum Vorwurf gemacht werden. Ob es sinnvoll ist, die Basis dauerhaft bei allen Personalentscheidungen zu beteiligen, steht auf einem anderen Blatt. Mitgliederbefragungen sind kein Allheilmittel und bei der Bestimmung ganzer Landeslisten oder des gesamten Parteivorstands aufgrund der hier möglichen Wahldynamik ohnehin nicht angezeigt (wenn keine komplexen Abstimmungsverfahren mit Präferenzreihenfolge eingeführt werden sollen). Bei Einpersonenwahlen müssen sie aber möglich sein, auch wenn die Bedeutung von Parteitag in einer Gesamtbetrachtung relativiert wird. Die Grenzlinie zu rechtlich bedenklichen Mustern der Verfahrensorganisation besteht dort, wo der demokratische Wettstreit strukturell ausgehebelt werden soll, wenn auch nur schleichend. Eine Bewegung in diese Richtung ist jedenfalls bislang nicht erkennbar.

Digitaler Wahlparteitag statt Briefwahlparteitag!

Joachim Wieland¹

Die Digitalisierung stößt in Deutschland auf manche Hindernisse. Das gilt auch für das Recht der politischen Parteien. Besonders deutlich wurde das bei der Wahl von Friedrich Merz zum Vorsitzenden der CDU. Nachdem Armin Laschet seinen Rücktritt angekündigt hatte, führte die CDU zunächst eine Mitgliederbefragung durch, um einen neuen Vorsitzenden zu finden. In dieser Befragung erhielt Friedrich Merz 62,1 Prozent der abgegebenen Stimmen. Daraufhin wählten ihn die 1001 Delegierten eines Onlineparteitags mit 94,6 Prozent der abgegebenen Stimmen zum neuen Vorsitzenden. Damit war das Wahlverfahren jedoch nicht etwa abgeschlossen. Vielmehr wurde nach dem Onlineparteitag „aus rechtlichen Gründen“ noch eine Briefwahl der Delegierten des Parteitags durchgeführt. In dieser Briefwahl kam Merz auf 95,33 Prozent der abgegebenen Stimmen. Die Wahl einer stellvertretenden Generalsekretärin kann erst im Sommer erfolgen, wenn die Satzung der Partei auf einem Präsenzparteitag geändert worden ist. Auch die beiden neuen Vorsitzenden der Grünen Ricarda Lang und Omid Nouripour erhielten auf einem Präsenzparteitag am 29. Januar 2022 zwar 75,93 bzw. 82,58 Prozent der Stimmen. Rechtlich verbindlich ist aber erst eine Briefwahl, die bis Mitte Februar 2022 gedauert hat.

Elektronische Wahlen und Öffentlichkeit

Welche rechtlichen Gründe waren es, die einer rechtsverbindlichen elektronischen Wahl entgegenstanden? Die einschlägige gesetzliche Regelung findet sich in § 5 Abs. 4 Satz 3 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Dort heißt es: „Dies gilt nicht für die Beschlussfassung über die Satzung und die Schlussabstimmung bei Wahlen nach § 9 Absatz 4 des Parteiengesetzes.“ Damit werden eine elektronische Beschlussfassung eines Parteitags über die Satzung und eine elektronische Schlussabstimmung bei Vorstandswahlen ausgeschlossen. Warum ist das so geregelt? Der Gesetzgeber hat sich offenbar selbst in Zeiten der Pandemie nicht in der Lage gesehen, Satzungsänderungen und Vorstandswahlen auf einem elektronischen Parteitag zuzulassen. Die Regelung beruht allerdings nicht auf einer freien politischen Entscheidung, die angesichts der aus ihr folgenden praktischen Probleme auch nur schwer zu erklären wäre. Der Gesetzgeber sah sich durch die Verfassung zu

¹ Prof. Dr. Joachim Wieland war bis 2019 Professor für Öffentliches Recht und Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

der Regelung gezwungen. In der Beschlussempfehlung des Innenausschusses wird das mit einem Satz begründet: „Satz 3 stellt klar, dass die Ausübung von Mitgliedsrechten im Wege der elektronischen Kommunikation aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht für die Schlussabstimmungen bei innerparteilichen Wahlen nach § 9 Absatz 4 des Parteiengesetzes sowie die Beschlussfassung über die Satzungen der Parteien gilt“ (Bundestagsdrucksache 19/23197, S. 16).

Durch welche verfassungsrechtlichen Vorgaben hat sich der Innenausschuss des Bundestags in seiner Entscheidungsfreiheit begrenzt gesehen? Aufschluss geben zwei Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zum Thema „Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Online-Parteitag und elektronischen Abstimmungen“ (vom 28. Oktober 2020, WD 3-3000-249/20, S. 4 f.) und zum Thema „Elektronische Abstimmungen bei parteiinternen Wahlen per De-Mail“ (vom 30. Oktober 2020, WD 3-3000-254/20, S. 3 ff.). Beide Ausarbeitungen referieren kurz einige Stellungnahmen aus der Literatur, die unterschiedliche Auffassungen vertreten. Der Wissenschaftliche Dienst selbst bezieht sich im Wesentlichen auf das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2009 (BVerfGE 123, 39), auf die sogenannte „Wahlcomputer-Entscheidung“. Dieses Urteil betrifft aber die Nutzung von Wahlcomputern bei Bundestagswahlen und ist jedenfalls nicht unmittelbar auf Vorstandswahlen bei Parteitag übertragbar. So überrascht es auch wenig, dass der Wissenschaftliche Dienst in seinen Ausarbeitungen die Frage nach der Vereinbarkeit elektronischer Vorstandswahlen auf Parteitag mit dem Grundgesetz letztlich offenlässt. Der Innenausschuss des Bundestages ist ohne weitere Begründung von der Unvereinbarkeit einer elektronischen Vorstandswahl bzw. Satzungsänderung mit der Verfassung ausgegangen. Bei näherer Prüfung ergeben sich aber starke Zweifel, ob diese apodiktische Aussage zutrifft und ob die gesetzliche Regelung wirklich von der Verfassung verlangt wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich jedenfalls bislang weder zur Zulässigkeit elektronischer Vorstandswahlen noch zur Vereinbarkeit elektronischer Satzungsänderungen mit dem Grundgesetz geäußert. In dem Wahlcomputer-Urteil, das inzwischen auch schon bald 14 Jahre zurückliegt, hat der Zweite Senat nur beanstandet, dass bei einer Bundestagswahl „rechnergesteuerte“ Wahlgeräte eingesetzt worden waren, „die auch als elektronische Wahlgeräte oder ‚Wahlcomputer‘ bezeichnet werden“, weil alle wesentlichen Schritte einer Bundestagswahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen müssten. Beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte müssten die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung zur Sicherstellung der Öffentlichkeit der Wahl gemäß Art. 38 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können (BVerfGE 123, 39 f.). Das Bundesverfassungsgericht betont zwar, dass dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze ein weiter Entscheidungsspielraum zusteht. Er

darf entscheiden, ob und inwieweit Abweichungen von einzelnen Wahlrechtsgrundsätzen im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit ihm verfolgten staatspolitische Ziele gerechtfertigt sind. Gleichzeitig hebt das Gericht aber auf die Manipulierbarkeit und Fehleranfälligkeit elektronischer Wahlgeräte ab. Der Gesetzgeber ist zwar nicht gehindert, bei den Wahlen elektronische Wahlgeräte einzusetzen. Nur muss nach dem Urteil die zuverlässige Richtigkeitskontrolle gesichert sein. Erwähnt werden Wahlgeräte, in denen die Stimmen neben der elektronischen Speicherung anderweitig erfasst werden. Auch lässt der Senat in begrenztem Umfang Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit zu, um anderen verfassungsrechtlichen Belangen wie den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Geltung zu verschaffen. Das Gericht erwähnt ausdrücklich die Beschränkungen der öffentlichen Kontrolle der Stimmabgabe bei der Briefwahl. Sie lassen sich damit rechtfertigen, dass eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung erreicht werden soll, um dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Beim Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte kann der Senat jedoch keine gegenläufigen Verfassungsprinzipien erkennen, die eine weit reichende Einschränkung der Öffentlichkeit der Wahl und damit der Kontrollierbarkeit von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung rechtfertigen könnten (BVerfGE 123, 39, 73 ff.).

Es kommt auf die Alternativen an

Damit ist ein entscheidender Gesichtspunkt angesprochen. Die verfassungsrechtlich zulässige Alternative zum Einsatz von Wahlcomputern ist die Benutzung von Stimmzetteln, die händisch ausgezählt werden. Diese traditionelle Ausgestaltung der Wahlhandlung bringt keine Einschränkung der Öffentlichkeit der Wahl oder anderer Wahlrechtsgrundsätze mit sich. Wäre die Alternative zum Einsatz von Wahlcomputern die Briefwahl gewesen, wäre die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts möglicherweise anders ausgefallen. Sowohl der Einsatz von Wahlcomputern als auch die Briefwahl sind mit Einschränkungen der Öffentlichkeit der Wahl verbunden. Dieser Gesichtspunkt ist bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit der Wahl des Parteivorstands auf einem elektronischen Parteitag von erheblichem Gewicht: die Alternative zum Einsatz digitaler Instrumente ist bei einem elektronischen Parteitag nicht die Nutzung von Stimmzetteln, sondern die Briefwahl. Sie zieht sich notwendig über mehrere Tage oder sogar Wochen hin und zerstört die Einheit der Wahlhandlung. Der elektronische Parteitag verliert seine rechtliche Bedeutung. Die Delegierten beenden ihre Teilnahme an einem elektronischen Parteitag, ohne dass die wirklich wichtigen Beschlüsse über die Wahl des Parteivorstands und mögliche Satzungsänderungen gefasst werden konnten. Das beeinträchtigt die demokratische Bedeutung des Parteitags nicht unerheblich. Bei einer Briefwahl ist die Beschränkung der öffentlichen Kontrolle der Stimmabgabe hier größer als bei einer elektronischen Wahl.

Abgesehen von den beträchtlichen Fortschritten der Digitalisierung seit 2009, die auch zu einem höheren Sicherheitsniveau elektronischer Abstimmungen geführt haben, sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit der Nutzung von Wahlcomputern mit den Wahlrechtsgrundsätzen nicht auf die elektronische Stimmabgabe bei Parteiwahlen oder Satzungsänderungen zu übertragen.

Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Geltung für die staatlichen Wahlen zum Bundestag beanspruchen. Sie sind nicht einfach auf Parteiwahlen zu übertragen. Politische Parteien bindet das Grundgesetz nicht an die Wahlrechtsgrundsätze. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG gebietet allerdings, dass die innere Ordnung der politischen Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Diese Vorgabe lässt sowohl dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Regelungen im Parteiengesetz als auch den Parteien selbst in der Ausübung ihrer Satzungsgewalt einen größeren Spielraum. Stellt man Vorstandswahlen auf einem elektronischen Parteitag der erst Tage oder Wochen nach dem Parteitag erfolgenden Briefwahl des Vorstands gegenüber, kann man nur schwer Unterschiede in der Beschränkung der Öffentlichkeit der Wahl feststellen. Wohl aber wird ein Parteitag einer wesentlichen Funktion beraubt, wenn er nicht über den künftigen Vorstand der Partei und die Ausgestaltung ihrer Satzung entscheiden kann. Zudem leidet die Einheit der Wahl nicht unerheblich.

Präsenz und Diskurs

Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings das Bedenken, dass ein elektronischer Parteitag leichter von der Parteispitze gelenkt werden kann und dass die Einwirkungsmöglichkeiten einfacher Delegierter auf die Debatten und Entscheidungen erschwert werden könnten. Dem kann jedoch entgegengewirkt werden. So können die Parteien verpflichtet werden, durch Satzungsregelungen für einen fairen Verlauf elektronischer Parteitage mit ausreichenden Mitwirkungsmöglichkeiten aller Delegierter zu sorgen. Das betrifft sowohl die Auswahl von Delegierten, die präsent an einem hybriden Parteitag teilnehmen als auch die Führung der Rednerliste, die Möglichkeit zu Geschäftsordnungsanträgen usw. Außerdem kann man darauf vertrauen, dass die Delegierten eines elektronischen Parteitags schnell dazu übergehen werden, die sozialen Medien zu nutzen, um sich abzusprechen und Mehrheiten für ihre Anliegen zu finden. Wenn eine politische Partei das für sachgerecht hält, kann sie die elektronische Abhaltung eines Parteitags auch an Mehrheitsentscheidungen binden. Wenn sich die pandemische Lage entspannt, wird die Bedeutung elektronischer Parteitage möglicherweise auch von selbst abnehmen, weil die Delegierten die persönliche Begegnung und die Möglichkeit zum direkten Meinungs austausch bei einer Veranstaltung bevorzugen. Das Bedürfnis nach sozialen Kontakten in Präsenz und manchmal auch in geselliger

Runde sollte nicht unterschätzt werden. Das ändert aber nichts daran, dass die Verfassung richtig verstanden Vorstandswahlen und Satzungsänderungen auf digitalen Parteitagen nicht entgegensteht. Die Annahme eines rechtlichen Zwangs zur Briefwahl nach einem elektronischen Parteitag scheint jedenfalls überprüfungsbedürftig. Die Digitalisierung macht auch vor dem Parteienrecht nicht halt.

Zurück zur Präsenz

Viola Neu¹

Durch die Pandemie fanden – gezwungenermaßen – rein digitale Parteitage statt, nachdem rechtliche Hürden in einzelnen Bereichen überwunden, aber auch nicht final gelöst wurden. Vor allem die anschließende Bestätigung von Wahlen durch ein zusätzliches Briefwahlverfahren ist eine eher unbefriedigende Lösung. Allerdings gibt es derzeit keine Anzeichen, dass bei den Akteuren ein gesteigertes und dringendes Bedürfnis besteht, Verfahrensschwernisse zu beseitigen. Die im Bundestag vertretenen Parteien zeigen kein Interesse bei Bundesparteitag digitalen Formaten eine Zukunft zu geben. Zu stark sind die Beeinträchtigungen der interpersonalen und emotionalen Dynamik von Parteitag, wenn sie nur im Digitalen stattfinden.

Digitalisierung und Reichweite

Obwohl Parteitage² eine erhebliche mediale Resonanz haben und auf allen Gliederungsebenen von Parteien die höchsten Entscheidungsgremien innerhalb der innerparteilichen Partizipation bilden, ist das politikwissenschaftliche Interesse in Deutschland eher verhalten. Seit der Dissertation von Jürgen Dittberner³ aus dem Jahr 1969 ist keine Monographie über Parteitage mehr entstanden. Sieht man von dem Band von Korte und Treibel⁴ ab, findet sich eine Typologie der spezifischen auch informellen Kulturen von Parteitag bei Deniz Anan⁵ für die Grünen und die FDP.

Zwei Veränderungen zeigen sich bei der Durchführung von Parteitag. Die pandemiebedingte Verlagerung ins Hybrid-Digitale und die Erweiterung der medialen Reichweite durch die Ausstrahlung bei Phoenix und die Streamingangebote der Parteien.

¹ Dr. Viola Neu ist Leiterin der Abteilung Wahl- und Sozialforschung sowie stellvertretende Leiterin der Hauptabteilung Analyse und Beratung bei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

² Der Beitrag bezieht sich dabei grundsätzlich auf Bundesparteitage der im Bundestag vertretenen Parteien (über Fünf-Prozent sowie die Linke).

³ Jürgen Dittberner, 1969, Die Bundesparteitage der Christlich Demokratischen Union und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands von 1946 bis 1968. Eine Untersuchung der Funktionen von Parteitag, Augsburg.

⁴ Vgl. Karl-Rudolf Korte, Jan Treibel, 2012, Wie entscheiden Parteien? Prozesse innerparteilicher Willensbildung in Deutschland, Baden-Baden, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Sonderband.

⁵ Deniz Anan, 2021, Repräsentations- und Entscheidungskulturen im Vergleich: Die Parteitage von FDP und Grünen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 816-830.

Mittlerweile dürften viele Bürger zumindest zeitweise entweder in einer Liveübertragung im Fernsehen oder auf digitalen Kanälen Bundesparteitage in Echtzeit verfolgt haben und konnten sich so einen direkten Einblick in den nicht immer mit Spannung geladenen Ablauf des wesentlichen Bausteins der innerparteilichen Demokratie verschaffen. Die Zulassung der Öffentlichkeit ist dabei nicht selbstverständlich. Seit ihrer Gründung hatte die AfD immer mal wieder journalistische Berichterstattung ihrer Parteitage eingeschränkt oder verhindert, auch andere Parteien wie z.B. die NPD halten von Einblicken in ihr Parteileben wenig.

Bekanntermaßen wirken Parteitage durch die sogenannte „Werbefunktion“ (Dittberner 1969: 43) besonders in die Öffentlichkeit hinein. Beobachtet man Parteitage im Zeitverlauf, hat die mediale Berichterstattung stark zugenommen. Die Delegierten werden quasi ununterbrochen von Journalisten und Kameras beobachtet. Doch scheint Dauerbeobachtung keine Auswirkung auf den Ablauf von Parteitagen zu haben, was die deutschen Parteitage dabei vor allem von den Parteitagen in den Vereinigten Staaten unterscheidet, bei denen die mediengerechte Inszenierung im Vordergrund steht. Die durch die Satzungen und Rechenschaftspflichten vorgegebenen Abläufe sind beibehalten worden. Ein Einfluss auf die Parteitagsregie ist auch nicht auszumachen. Lediglich die Anwesenheit eines Teams der „heute Show“ scheint gelegentlich Fluchtreflexe bei den Delegierten auszulösen. So können die Bürger einen unverfälschten Einblick in die Arbeit von Parteien erhalten. Und von dieser Möglichkeit scheint auch rege Gebrauch gemacht zu werden.⁶

Die Bundesparteitage der im Bundestag vertretenen Parteien ähneln sich mittlerweile in ihrer professionellen und optischen Durchführung stark, was nicht zuletzt an ähnlichen Formulierungen in den Satzungen liegt, auch wenn zum Beispiel Auswahlverfahren der Delegierten, Redezeiten oder Antragsrechte unterschiedlich gestaltet sind. In der Vergangenheit wichen Parteitage auch in ihrer „Performanz“ erheblich voneinander ab. Dies zeigte sich immer wieder auch in den Bereichen, die nicht in Satzungen festgeschrieben sind, wie der Einbeziehung von Künstlern oder anderer Repräsentanten der Zivilgesellschaft, dem gemeinsamen Singen von Liedern, geselligen Delegiertenabenden oder dem Abhalten von Gottesdiensten. Hier gibt es immer noch erhebliche traditionelle Unterschiede. Trotz kultureller Differenz sind die Ähnlichkeiten in den letzten Jahrzehnten aber größer geworden. Die Ähnlichkeit lässt sich auf Anpassungen der Satzungen von Bündnis 90/Die Grünen und jüngst bei der AfD zurückführen, die basisdemokratische Elemente zugunsten einer stärkeren Strukturierung eingeschränkt haben. Auf den anderen regionalen Ebenen treten die Unterschiede zwischen den Parteien z.B. in der Frage der Delegierten- oder Mitgliederversammlung stärker zu Tage. Redebedürfnis, Streitkultur, Antragswesen, Rituale, aber auch die Reprä-

⁶ https://www.dwld.de/zahlenzentrale/81123/cduparteitag_beschert_phoenix_und_ntv_starke_quoten/.

sentanz von Lobbyisten (mit und ohne eigene Stände) weisen ebenfalls Distinktionsmerkmale auf. Hier wäre es sicher lohnend, würde sich auch die Wissenschaft mit den vernachlässigten kultursoziologischen Aspekten von Parteien intensiver beschäftigen.

Infolge der Kontaktbeschränkungen der Corona Pandemie wurden Parteitage digital/hybrid durchgeführt. Den ersten digitalen Parteitag hielten die Grünen im November 2020 ab. Beim CDU-Parteitag im Januar 2021 mit der Wahl des neuen Vorsitzenden war das Verfahren komplexer, da zunächst digital abgestimmt wurde und dann eine schriftliche und verbindliche Abstimmung erfolgte.

Dem vorausgegangen war die Klärung juristischer Fragen, die vor allem um die Frage der Gültigkeit von Abstimmungen kreisten.⁷ Am Ende waren digitale Abstimmungen zulässig, Wahlen und Satzungsfragen mussten hingegen schriftlich per Briefwahl durchgeführt werden. „Die elektronische Durchführung der Schlussabstimmung ist bei innerparteilichen Wahlen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.“⁸ Dies führte dazu, dass nach Wahlen eine schriftliche Bestätigung erfolgen musste. Das Problem, dass das Abstimmungsergebnis auf dem digitalen Parteitag und der anschließend erfolgenden schriftlichen Abstimmung auseinanderfallen können, bleibt dabei unlösbar.⁹ Doch würde dies eine politische und keine juristische Klärung erforderlich machen, wie sie auch eintreten würde, wenn ein Parteitag dem Ergebnis einer Mitgliederbefragung nicht folgen würde.¹⁰ Auch hier kann kein dem Mitgliedervotum folgendes Abstimmungsverhalten der Delegierten erzwungen werden. Würden tatsächlich Ergebnisse von Mitgliederbefragungen und Parteitag drastisch auseinanderfallen, könnten Parteien in eine schwere innerparteiliche Krise fallen. Allerdings scheinen Mitgliederbefragungen zur Personalauswahl von Parteien eher sporadisch genutzt zu werden. Mitgliederbefragungen zu diesem Zweck nutzte die SPD 1993 und 2019, die CDU auf Bundesebene 2021¹¹ und die Grünen 2012 und 2017. Sie scheinen vor allem dann ins Spiel zu kommen, wenn es kein klares Machtzentrum gibt, dem die Entscheidungskompetenz mehr oder minder widerspruchlos

⁷ <https://www.bundestag.de/resource/blob/803404/ee6a567c0691869d8101a558cb6fe468/WD-3-249-20-pdf-data.pdf>; https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/rechtliche_aenderungen_der_parteiarbeit_in_zeiten_von_covid-19_0.pdf?file=1; https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksaachen/2020/0501-0600/594-20.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁸ Zit. nach Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Elektronische Abstimmungen bei parteiinternen Wahlen per De-Mail, WD 3 – 3000 – 254/20, S. 3.

⁹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Online Parteitage mit elektronischer Abstimmung und anschließender Briefwahl, WD 3 – 3000 – 278/20, S. 1.

¹⁰ Sophie Schönenberger hat auf diese Ambivalenzen hingewiesen: https://www.swp.de/politik/kritik-an-wahlverfahren-bei-der-cdu-ist-die-merz-wahl-fragwuerdig_-expertin_-_man-bedient-sich-eines-tricks_-62144903.html, Abruf, 25.2.2022.

¹¹ Auf Landesebene gab es bei der CDU 2004 (Baden-Württemberg) und 2010 (Nordrhein-Westfalen) Mitgliederbefragungen.

zugesprochen wird. Diese Machtzentren sind auch nicht in den Satzungen festgelegt. Sie entstehen aus der ihnen zugestandenen „Richtlinienkompetenz“ und dem informell gebilligten Führungsanspruch. Gerade bei der für den Erfolg bei Wahlen so wichtigen Auswahl der Spitzenkandidaten schweigen Satzungen über die Verfahren; und vermutlich werden Parteien keine Anstrengungen unternehmen, dies zu ändern.

Die Zukunft ist präsent

Jenseits der technischen – durchaus zufriedenstellenden – Möglichkeiten der hybriden/digitalen Parteitage scheint diesen Formaten abseits von Pandemien jedoch keine Zukunft beschert zu sein. Zukünftige Durchführungen von Parteitage in Präsenz dürften also wieder zur Regel werden. In allen Parteien (die AfD hat auf digitale Parteitage sowieso verzichtet) scheint nach den digitalen Erfahrungen kein größeres Interesse zu bestehen, auch digitale Abstimmungen verfassungsrechtlich wasserfest zu machen.¹² Auch wenn der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung eine Klärung in Aussicht stellt.

Parteitage sind weit mehr als nur eine Notwendigkeit des Parteiengesetzes zur Sicherstellung innerparteilicher Demokratie. Sie leben von den Teilnehmern und den vielfältigen sozialen Interaktionen. Gerade die Netzbildung, informelle Absprachen bei Wahlen und Abstimmungen, die Suche nach und die Organisation von Mehrheiten oder die Orchestrierung von Debatten sind Prozesse, die hochgradig von persönlicher, oft auch vertraulicher Kommunikation vor Ort bestimmt werden. Auch das Fehlen des Publikums bei Reden und Aussprachen verhindert Dynamiken und Emotionen, die nur „im Saal“ greifbar werden. Immer wieder werden auf Parteitage Reden gehalten, von denen gesagt wird, dass sie die Stimmung im Saal drehen. Auch Rededuelle profitieren von der Möglichkeit der direkten persönlichen Auseinandersetzung. Solche atmosphärischen Dynamiken können sich nur vor Ort entfalten. Gerade bei den Höhepunkten von Parteitage sind solche Momente mit Händen greifbar. Medien, Gäste und Delegierte füllen dann den Raum und Emotionen werden greifbar. Natürlich kann man Parteitage wie Konzerte auf Bildschirmen verfolgen, aber unbestreitbar ist das nicht das Gleiche.

Daher ist es mehr als fraglich, ob in Zukunft digitale Parteitage stattfinden werden.¹³

¹² Alexander Hobusch, Digitaler Fortschritt, parteienrechtlicher Rückschritt. Online-Parteitage in der Pandemie als Problem der innerparteilichen Demokratie, Verfblog, 2021/5/20, <https://verfassungsblog.de/digitaler-fortschritt-parteienrechtlicher-ruckschritt/>.

¹³ Es fanden bereits vor der Pandemie vereinzelt digitale Parteitage statt (ohne Wahlen).