Das Wahlvorschlagsrecht auf Parteitag: Die Idealvorstellung der innerparteilichen Demokratie im Spiegel der Parteipraxis

Christian Bruns¹

Die CDU feiert die Reanimation der innerparteilichen Demokratie. Der Machtkampf um das höchste Parteiamt zwischen Annegret Kramp-Karrenbauer und Friedrich Merz endete in einer denkbar knappen Stichwahl, die Kramp-Karrenbauer für sich entscheiden konnte. Zum ersten Mal seit dem Duell zwischen Rainer Barzel und Helmut Kohl im Jahr 1971, gab es eine echte Kampfabstimmung um den Parteivorsitz².

In Zeiten, in denen Transparenz und Demokratietreue öffentlich immer vehementer gefordert werden, steht es auch der CDU gut zu Gesicht, sich in dieser Hinsicht neu zu orientieren.

Bei genauerer Betrachtung besteht allerdings eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Idealbild der innerparteilichen Demokratie und ihrer faktischen Umsetzung in den Parteien.

So stellt das Vorgehen der CDU, einigen Kandidaten auf den Regionalkonferenzen das Privileg einzuräumen, von der Partei finanzierten Wahlkampf in eigener Sache zu betreiben, wohl zumindest eine Benachteiligung der Bewerber dar, die dort nicht partizipieren durften.³ Neben diesem fragwürdigen Prozedere, gab es auf dem CDU Parteitag nicht eine einzige Kandidatur aus der Versammlung heraus. Es scheint, als wollten Kreisverbände anderer Parteien das Recht zum Vorschlag aus der Versammlung sogar ganz abschaffen, um den Ablauf der Parteitage zu straffen und zu beschleunigen.⁴ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Recht auf den spontanen Wahlvorschlag aus der Versammlung selbst verfassungsrechtlich geboten oder doch obsolet ist.

In der Literatur wird durchaus angenommen, dass es ein Wahlvorschlagsrecht aus der Versammlung heraus geben muss⁵. Dies wird unter anderem aus Aspekten des Minderheitenschutzes abgeleitet. Eine Einschränkung des Vorschlagsrechts greift erheblich in das für die Demokratie wesentliche Prinzip, dass die Minderheit zur Mehrheit werden kann, ein.⁶ Das Recht, in der Versammlung ad hoc Wahlvorschläge einzureichen, ist eine direkte Rückwirkung des Grundsatzes demokratischer Wahlen innerhalb der Parteien.⁷ Wie das Hamburgische Verfassungsgericht ausdrücklich feststellt, haben die Vertreter auf Parteitagen ein Recht auf „Information und Mitwirkung bei Vorschlag und Wahl“⁸. Auch das BVerfG räumt allen Wahlbeteiligten ein grundsätzlich freies Recht zum Wahlvorschlag als Ausprägung der Wahlfreiheit ein.⁹ Vor diesem Hintergrund erscheint ein Wahlvorschlagsrecht aus der Versammlung selbst verfassungsrechtlich geboten.

Es gilt jedoch zu erörtern, wie der Begriff „aus der Versammlung“ auszulegen ist. Es ist denkbar, diesem verfassungsrechtlichen Gebot bereits im Vorfeld der Versammlung Rechnung zu tragen und so die Versammlung effizienter zu gestalten. Ähnlich einer Land- oder Bundestagswahl müssten die Kandidaten sich vorher melden bzw. gemeldet werden und würden auf einer Wahlliste eingetragen. Jeder Kandidat, der die Unterstützung zumindest eines Versammlungsteilnehmers nachweisen kann, wäre auf dieser Wahlliste aufzunehmen.

Dieser Vorschlag erscheint zunächst interessengerecht, bei genauerer Betrachtung ergeben sich jedoch einige Probleme. Zwar sind eventuelle Absprachen und Einwirkungen sowie Diskussionen auch im Vorfeld möglich, jedoch sind sie – gerade bei großer geographischer Entfernung – wohl deutlich erschwert. Es kann nicht von jedem potentiellen Bewerber erwartet werden, seine Entscheidung bezüglich einer Kandidatur im Vorfeld zu treffen. Jeder Versammlungsteilnehmer muss die Möglichkeit haben, sich aufgrund von Entwicklungen auf der Versammlung (*Eigendynamik*) für eine Kandidatur zu entscheiden oder einen anderen Kandidaten vorzu-

¹ Der Autor ist studentische Hilfskraft am PRuF.

² Müller-Vogg, Die CDU und die Merkel-Nachfolge: Plötzliches Rendezvous mit der innerparteilichen Demokratie, in: Cicero, 02.12.2018, <https://www.cicero.de/innenpolitik/cdu-parteitag-merkel-nachfolge-parteyvorsitz-demokratie-spahn-merz-kramp-karrenbauer> (abgerufen am 24.02.2019).

³ Zur Problematik der Regionalkonferenzen: Keesen/Towfigh/Ulrich, Sternstunde innerparteilicher Demokratie? Gedanken zur „offenen“ Wahl der nächsten CDU-Parteivorsitzenden, in: Verfassungsblog, 05.12.2018, <https://verfassungsblog.de/sternstunde-innerparteilicher-demokratie-gedanken-zur-offenen-wahl-der-naechsten-cdu-parteyvorsitzenden/> (abgerufen am 24.02.2019).

⁴ Eine entsprechende Bitte um rechtliche Einschätzung erreichte das PRuF im Januar 2019.

⁵ Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage, München 2018, Art. 21 Rn 151.

⁶ Klein, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 21 Rn. 344.

⁷ Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 57.

⁸ Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 04. Mai 1993 – 3/92, Rn. 122, online veröffentlicht bei juris.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 09. März 1976 – 2 BvR 89/74 (= BVerfGE 41, 399-426), online veröffentlicht bei juris.

schlagen. Dies ist Ausprägung des Beteiligungsrechtes bei den Vorschlägen zur Wahl. Auch wenn die Wahl eines solchen Kandidaten eher ungewöhnlich ist, erscheint sie zumindest möglich. Jedenfalls kann eine solche Kandidatur Auswirkungen auf die übrigen Wahlergebnisse haben und somit Ergebnisrelevanz entfalten. Das Hamburgische Verfassungsgericht bezeichnet es sogar als „feststehenden Erfahrungssatz der Politik [...], daß es bei der Kandidatenaufstellung innerhalb demokratischer Parteien regelmäßig zur Veränderung der Vorschläge des Vorstandes [...] kommt, wenn [...] diese Vorschläge in der Versammlung offen diskutiert und Gegenkandidaten mit entsprechender Begründung zur Wahl gestellt werden können“.¹⁰ Eine solche, durch den Austausch der Teilnehmer hervorgerufene *Eigendynamik* charakterisiert den Parteitag als Wahlversammlung. Überdies spielt der schon von *Klein* angeführte Minderheitenschutz eine gewichtige Rolle. Der Spontan- und damit meist auch Außenseiterkandidat erscheint vor diesem Hintergrund besonders schutzwürdig, damit die Minderheit zur Mehrheit werden kann. Infolge dessen erscheint es unverhältnismäßig, das Prinzip der innerparteilichen Demokratie und die Rechte der Versammlungsteilnehmer zu Gunsten einer effizienteren Gestaltung von Parteitagen einzuschränken. Jedoch ist hier in der Wahrung der Entscheidungsfähigkeit des Parteitages eine Grenze des Prinzips der innerparteilichen Demokratie zu sehen. So kann beispielsweise eine gewisse Mindestunterstützungsquote für einen Kandidaten zulässig sein, solange sie das Bewerbungsverfahren für Minoritäten offenhält.¹¹

Dieses Ergebnis wirft jedoch neue Fragen auf. Auf den ersten Blick könnte es als unbillig erachtet werden, an einen einfachen Parteitag bezüglich des Demokratieprinzips höhere Anforderungen zu stellen, als an die für unseren demokratischen Staat viel bedeutendere Bundestagswahl, gerade weil für die innerparteiliche Demokratie im allgemeinen ein weniger restriktiver Demokratiebegriff gilt.¹² Diese Kritik unterschlägt jedoch die großen Diskrepanzen zwischen den beiden Sachverhalten: Bei der Bundestagswahl ist der organisatorische Aufwand aufgrund der höheren Zahl an Wahlberechtigten wesentlich höher. Es ist schlicht nicht möglich, eine spontane Kandidatur zu organisieren, allein schon, sie allen Wahlberechtigten mitzuteilen. Außerdem gibt es

mangels Wahlversammlung bei Bundestagswahlen keine *Eigendynamik*. So erscheint es auch nicht unbillig, die Eigendynamik der Versammlung bei der Auslegung des Prinzips der innerparteilichen Demokratie in Bezug auf Parteitage zu berücksichtigen.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass der Begriff „aus der Versammlung“ durchaus restriktiv auszulegen ist. Eine Verlagerung des Vorschlagsrechts ins Vorfeld erscheint bei Parteitagen unverhältnismäßig. So ist das spontane Vorschlagsrecht aus der Versammlung eine verfassungsrechtliche Ausprägung des Prinzips der innerparteilichen Demokratie und des Minderheitenschutzes. Dennoch wird hiervon in der politischen Praxis, wie auch der CDU-Parteitag zeigt, wenig Gebrauch gemacht. Dabei erscheint die Entwicklung einer *Eigendynamik* der Versammlung doch als demokratietheoretisch geboten.

Letztlich kann das Recht keine Kandidaturen aus der Versammlung erzwingen. Es liegt an den Parteien und ihren Mitgliedern, den rechtlichen Rahmen aususchöpfen und den Begriff der innerparteilichen Demokratie mit Leben zu füllen.

¹⁰ Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 04. Mai 1993 – 3/92, Rn. 146, online veröffentlicht bei juris.

¹¹ *Morlok/Merten*, Parteienrecht, Tübingen 2018, S. 132.

¹² *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2015, Art. 21 Rn. 125.