



Reformperspektiven für politische Parteien

Rechtspolitische Überlegungen

Jens Kersten

Zum Mitnehmen

- Parteimitglieder beleben die politischen Parteien und sind eine demokratische Legitimationsressource. Gerade bei schrumpfenden Mitgliederzahlen ist die Parteimitgliedschaft zu profilieren und zu stärken.
- Direktdemokratische Mitentscheidung in parteiinternen Personal- und Sachfragen stärkt die Mitglieder. Dies setzt eine Aufhebung des Parteitagsprivilegs voraus. So können die Parteien selbst entscheiden, welche parteiinternen Fragen sie für Mitgliederentscheide öffnen wollen.
- Demgegenüber sollten Parteitage weiterhin die komplexen „allgemeinpolitischen“ Sachfragen entscheiden, um die Kompromiss- und Politikfähigkeit der Parteien in Parlament und Parteienkoalition zu erhalten.
- Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung parteiinterner Willensbildung steht den Parteien das Instrument der Mitgliederbefragung zur Verfügung.
- Zur Ausweitung der Mitgliederbeteiligung bieten sich Online-Plattformen an, die im Vorfeld von Parteitag Anträge formulieren oder kommentieren. Denkbar ist, diese auch für Nichtmitglieder zu öffnen. Demgegenüber genügt die Durchführung reiner Online-Parteitage derzeit noch nicht den hohen Anforderungen des innerparteilichen Demokratiegebots.
- Virtuelle Parteiverbände ermöglichen es, die Freundeskreise der Parteien stärker einzubinden.

INHALT

-
- 2 | Einleitung
 - 3 | Partei-
mitgliedschaft
 - 4 | Innerparteiliche
Demokratie
 - 9 | Perspektiven
 - 12 | Der Autor
-

Einleitung

In der Entwicklung politischer Parteien spiegelt sich der gesellschaftliche Wandel. Gegenwärtig verändert sich vor allem die politische Partizipationskultur: Bürgerinnen und Bürger engagieren sich nicht weniger, aber anders als in der „klassischen“ Bundesrepublik, die bis heute unser Parteienverständnis prägt. Nicht nur, aber gerade auch im politischen Bereich ist die Zurückhaltung der Bürgerinnen und Bürger spürbar, dauerhafte Bindungen an Vereine, Verbände und Parteien einzugehen. Demgegenüber ist die Bereitschaft gestiegen, sich punktuell für spezifische Gemeinwohlbelange einzusetzen. Dies wird auch durch das Web 2.0 und die Sozialen Medien gefördert:¹ Die Allgegenwart von (im)mobilien Kommunikationstools führt in Verbindung mit der Herabsetzung der Kommunikationskosten zu einer interaktiven Nutzung massenhaft vernetzter Kommunikationsmedien, die das alltägliche On- und Offline-Leben verbinden. Dadurch kollabieren die zeitlichen Hürden, die räumlichen Distanzen und die finanziellen Kosten der Selbstorganisation. Die latente Gruppenbildung wird so mit durchschlagender sozialer, politischer und wirtschaftlicher Wirkung vereinfacht.

Diese Entwicklung fordert die politischen Parteien in doppelter Hinsicht heraus: Zum einen sind die Parteien mit dem Rückgang ihrer Mitgliederzahlen konfrontiert – und stehen damit vor der Frage, wie sie Parteimitgliedschaft attraktiver gestalten können. Zum anderen sehen sich die politischen Parteien nicht durch die Verfassung (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG), wohl aber durch das Parteiengesetz (§§ 6 ff. PartG) auf eine weitgehend repräsentative Organisationsstruktur festgelegt² – und stehen damit vor der Frage, wie sie ihre tradierte Repräsentativverfassung mit neuen Partizipationsformen kombinieren können.

Parteien dürfen den gesellschaftlichen Wandel nicht als „Verlustgeschichte“ begreifen.

Für die Art und Weise, wie die politischen Parteien diese Herausforderung annehmen wollen, kommt es zunächst ganz entscheidend darauf an, dass sie die aufgezeigten Veränderungen der Engagement- und Kommunikationskultur nicht als eine demokratische „Verlustgeschichte“, sondern als den Wandel einer demokratischen Gesellschaft begreifen. Anderenfalls drohen Reformen nur zum Kampf gegen Windmühlen zu werden: Wenn beispielsweise die Bereitschaft zum parteipolitischen Engagement gesellschaftlich heute nicht mehr so ausgeprägt ist wie „früher“, dann würde das Ziel, die „alten“ Mitgliederzahlen wieder zu erreichen, schlicht zu einer „Frustrationsgeschichte“ werden. Ähnliches gilt für die Frage, welche neuen Formen der demokratischen Partizipation in und für politische Parteien vor allem auch über das Internet und die Sozialen Medien eingeführt werden sollen. In den letzten Jahren hat es nicht an Vorschlägen und Experimenten gefehlt, die – vorsichtig ausgedrückt – keineswegs alle Erfolgsgeschichten waren. Insofern gibt es für die Entwicklung parteirechtlicher Reformperspektiven keinen Masterplan. Insbesondere werden auch ohne die Änderung des Parteiengesetzes keine widerspruchsfreien Lösungen gelingen. Gerade im Hinblick auf die elektronische Partizipation von Partei- und Nichtparteimitgliedern sind viele Reformansätze denkbar. Doch es steht eben auch die durchaus berechtigte Warnung im Raum, die Parteiendemokratie – und damit die Demokratie insgesamt – nicht elektronisch zu „verschlimmbessern“.³ Deshalb erscheint es sinnvoll, sich bei der Konturierung parteirechtlicher Reformperspektiven auf wenige Punkte zu konzentrieren, diese dafür aber auch mit entsprechendem Engagement umzusetzen. Die Grundlage für die Entwicklung von parteirechtlichen Reformperspektiven ist die Parteimitgliedschaft, an die sodann Überlegungen zur repräsentativen, plebiszitären, partizipativen und assoziativen Demokratie in politischen Parteien anknüpfen können.

Es gibt keinen Masterplan für Parteireformen.

Parteimitgliedschaft

Parteimitglieder sind unverzichtbar für die Legitimation und Organisation der Parteien.

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG muss die innere Ordnung der politischen Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen. Dies bedeutet, dass sich die politische Willensbildung in den Parteien grundsätzlich von „unten nach oben“⁴ zu vollziehen hat. Die demokratische Entscheidungsmacht geht von den Parteimitgliedern aus. Auch das Parteiengesetz bringt dies zum Ausdruck, wenn allen Parteimitgliedern ein demokratisch gleiches Stimmrecht zustehen soll (§ 10 Abs. 2 Satz 1 PartG) und sich alle Parteien so organisieren müssen, dass den einzelnen Mitgliedern – in räumlicher Hinsicht, aber auch grundsätzlich – eine angemessene Mitwirkung an der parteiinternen Willensbildung möglich ist (§ 7 Abs. 1 Satz 3 PartG).⁵ Auf diese Weise verbinden sowohl die Verfassung als auch das Parteiengesetz die Parteimitgliedschaft untrennbar mit der demokratischen Legitimation und Organisation politischer Parteien.

Angesichts des Rückgangs von Mitgliederzahlen wird teilweise ein Paradigmenwechsel von der Parteimitgliedschaft als Legitimationsressource zur Parteimitgliedschaft als einer Organisationsressource diskutiert.⁶ Doch ein solch instrumentelles Verständnis von Parteimitgliedschaft ist letztlich Ausdruck von „top down“-Ansätzen, die dem verfassungsrechtlichen Verständnis innerparteilicher Demokratie widersprechen. Im gleichen Kontext wird auch die Einbindung von Nichtmitgliedern in die parteiinterne Willensbildung zur Stärkung der demokratischen Legitimation politischer Parteien befürwortet. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive eröffnet insbesondere die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG) den Parteien durchaus die Möglichkeit, „die Mitwirkung auch von Nichtmitgliedern bis hin zur Aufstellung von Wahllisten zu[zu]lassen.“⁷ Dabei ist jedoch zunächst zu unterstreichen, dass es aus der Perspektive des innerparteilichen Demokratiegebots (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) nur um Mitwirkungs-, nicht aber um Mitentscheidungsrechte von Nichtmitgliedern in politischen Parteien gehen kann.⁸ Aber auch jenseits dieser verfassungsrechtlichen Gestaltungsoption ist in verfassungs- wie parteipolitischer Perspektive Zurückhaltung hinsichtlich einer Annäherung des rechtlichen Status von Parteimitgliedern und Nichtmitgliedern angezeigt: Was wäre die Motivation, einer politischen Partei beizutreten und sich in ihr und für sie zu engagieren, wenn die Rechte von Parteimitgliedern und Nichtmitgliedern weitgehend einander angeglichen würden? Von den Parteimitgliedern wird eine solche Öffnung der politischen Parteien für Nichtmitglieder überwiegend negativ bewertet.⁹ Allein die Mitglieder der Piratenpartei scheinen dies anders zu sehen.¹⁰ Doch dies mag insbesondere auch daran liegen, dass die rechtliche Angleichung von Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft einem Politikverständnis sehr nahe kommt, das in den Parteien weniger politische Vereine denn politische Plattformen sehen möchte.¹¹

Eine rechtliche Angleichung des parteipolitischen Status von Parteimitgliedern und Nichtmitgliedern schwächt die Parteien.

Anstatt jedoch auf diese Weise der Parteimitgliedschaft ihre rechtliche und politische Kontur zu nehmen, bietet es sich gerade vor dem Hintergrund rückgängiger Mitgliederzahlen an, die Perspektive umzudrehen: Parteimitgliedschaft ist als knappe Legitimationsressource ein wertvolles Gut, dessen Kontur man eher politisch stärken und rechtlich profilieren sollte.¹² Damit ist nicht gemeint, auf den Versuch zu verzichten, Nichtmitglieder für Parteiengagement zu motivieren oder für einen Parteibeitritt zu gewinnen. Wohl ist aber gesagt, dass man dies rechtlich möglichst so gestalten sollte, dass die Parteimitgliedschaft dadurch nicht ihr rechtliches und politisches Profil verliert.

Dieses Ziel lässt sich aber gerade nicht durch neue Formen der Mitgliedschaft erreichen – etwa durch die Einräumung von Gast- oder Probemitgliedschaften in politischen Parteien. Aus rechtlicher Perspektive bringen diese neuen Formen der

Mitgliedschaft kaum einen Vorteil, da jedes Parteimitglied über das Recht verfügt, jederzeit aus seiner Partei wieder auszutreten (§ 10 Abs. 2 Satz 3 PartG). Darüber hinaus werden Gast- oder Probemitgliedschaften offensichtlich auch kaum nachgefragt.¹³ Dies spricht ebenfalls dafür, es bei einem einheitlichen Verständnis von Parteimitgliedschaft zu belassen, diese jedoch in der Ausgestaltung innerparteilicher Demokratie rechtlich und politisch stärker zu profilieren.

Innerparteiliche Demokratie

Auf der verfassungsrechtlichen Ebene wird die Ausgestaltung der Parteiorganisation vor allem durch zwei Prinzipien bestimmt: erstens den Grundsatz der Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG), der es den Parteien erlaubt, ihre Organisation durch ihre Satzung nach ihren politischen Vorstellungen zu gestalten; zweitens das Prinzip der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG), das die Parteien verpflichtet, in der Ausdifferenzierung ihrer Organisationsstruktur das Demokratieprinzip effektiv zu entfalten.

Darüber hinaus müssen die Parteien das Parteiengesetz beachten, das ihren organisatorischen Gestaltungsspielraum weiter einengt. Der Gesetzgeber hat das weit gefasste innerparteiliche Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG im Parteiengesetz primär repräsentativ konkretisiert¹⁴ – und insofern einen Gleichlauf zwischen der demokratisch repräsentativen Parteien- und der demokratisch repräsentativen Staatsorganisation (Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 38 Abs. 1, Art. 62 ff. GG) geschaffen. Verfassungsrechtlich zwingend ist dieser repräsentative Gleichlauf von Parteien- und Staatsorganisation jedoch nicht. Dies lässt sich am Beispiel des imperativen Mandats veranschaulichen: Das imperative Mandat wird für die Parteiorganisation durch § 15 Abs. 3 Satz 3 PartG¹⁵ und für die Staatsorganisation – konkreter: den Deutschen Bundestag – durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeschlossen.¹⁶ Allerdings würde das innerparteiliche Demokratieprinzip des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG durchaus die Möglichkeit für imperative Mandate in politischen Parteien eröffnen.¹⁷ Dieses Beispiel zeigt zugleich, dass man für die Entwicklung parteirechtlicher Reformperspektiven auch das Spannungsverhältnis zwischen dem innerparteilichen Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG und den §§ 6 ff. PartG stets im Hinterkopf behalten muss: Die Verfassung räumt den Parteien einen sehr viel weitergehenden Gestaltungsspielraum als das Parteiengesetz ein. Insofern kann es notwendig sein, das Parteiengesetz zu ändern, um den rechtspolitischen Spielraum der Parteien für die Ausdifferenzierung ihrer demokratischen Organisationsstruktur zu erweitern.

Für die Entfaltung dieser parteirechtlichen Reformperspektiven lässt sich – in Anlehnung an Art. 10 f. EUV – zwischen vier Dimensionen des Demokratieprinzips unterscheiden:¹⁸ der repräsentativen, plebiszitären, partizipativen und assoziativen Dimension innerparteilicher Demokratie.

1. Repräsentative Dimension

Die repräsentative Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips bildet gegenwärtig das demokratische Grundgerüst der Organisation politischer Parteien in der Bundesrepublik (§§ 6 ff. PartG).¹⁹ Im politischen Zentrum stehen die Mitglieder- bzw. Vertreterversammlungen (§§ 8 f. PartG), wobei grundsätzlich den Parteitag die Entscheidung über die zentralen Programm-, Organisations- und Personalfragen vorbehalten sind (§ 9 Abs. 3 und 4 PartG).

Das Grundgesetz lässt mehr Spielraum für Reformen als das Parteiengesetz.

Online-Parteitage
genügen nicht den
Anforderungen an
Wahlen.

a) Online-Parteitage

Für die Entwicklung parteienrechtlicher Reformperspektiven sind in den vergangenen Jahren vor allem mit Blick auf die zwischenzeitlichen Erfolge der Piratenpartei die Möglichkeiten und Grenzen von Online-Parteitagen kontrovers diskutiert worden. Grundsätzlich könnten Online-Parteitage eingeführt werden.²⁰ Sie sind nach § 32 Abs. 2 BGB und §§ 8 f. PartG zulässig, solange sie über die Eröffnung von Antrags- und Rederechten sowie Diskussionsmöglichkeiten ein funktionales Äquivalent zu einem Offline-Parteitag bilden. Doch die Umsetzung dieser grundsätzlichen Möglichkeit, einen Parteitag auch Online durchzuführen, steht vor massiven praktischen, insbesondere technischen Problemen: Erstens müssten alle Parteimitglieder über einen entsprechenden Online-Zugang verfügen bzw. dieser müsste zur Verfügung gestellt werden. Zweitens muss die elektronische Abstimmung manipulationsfrei möglich sein. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob für die innerparteiliche Demokratie insofern über Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG auch die Grundsätze zur Öffentlichkeit der Wahl gelten, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung des Jahres 2009 zum Einsatz von Wahlcomputern für die Bundestagswahl aufgestellt hat:²¹ Alle wesentlichen Schritte einer demokratischen Wahl müssen öffentlich überprüfbar sein, wobei der Kontrolle der Wahlhandlung und der Ermittlung des Wahlergebnisses eine besondere Bedeutung zukommen. Dies schließt elektronisch durchgeführte Wahlen zum Deutschen Bundestag weitgehend aus, weil diese in ihrer komplexen elektronischen Gestaltung und fehlenden „körperlichen“ Manifestation keine effektive öffentliche Kontrolle erlauben. Da das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus den Staatsstrukturbestimmungen des Demokratie-, Republik- und Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) hergeleitet und damit für demokratische Wahlen unabdingbar erklärt hat, gilt er wohl über Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG auch für die parteiinterne Willensbildung.²²

Dies wirft nicht nur die Frage auf, ob die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum weitgehenden Ausschluss eines *e-vote* angesichts der digitalen Kommunikation in unserer Gesellschaft zu apodiktisch ausgefallen ist. Orientiert man sich am Wortlaut des Grundgesetzes und insbesondere auch der Regelung der Wahlgrundsätze in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, besteht in dieser Hinsicht ein sehr viel größerer Gestaltungsspielraum, um die demokratischen Legitimationspotenziale digitaler Kommunikation rechtlich aufzugreifen. Gerade die demokratische Willensbildung in den Parteien könnte sich zu einem politischen Experimentierfeld für digitale Kommunikation und damit auch für neue Formen politischer Partizipation entwickeln. Dabei bleiben die technischen Standard- und Kontrollanforderungen jedoch so hoch, dass sie gegenwärtig (noch) nicht umsetzbar sind.²³ Angesichts dessen dürfte die Einführung von Online-Parteitagen auf absehbare Zeit keine rechtliche und praktische Perspektive für Parteireformen sein.²⁴

b) Parteitagsvorbehalt

Ohne eine Aufhebung
des „Parteitagsvorbehalts“ im Parteiengesetz sind keine echten
Mitgliederentscheide
in Sach- und Personal-
fragen möglich.

Aus diesem Grund sollten die Überlegungen zur Reform der repräsentativen Parteiorganisation an anderer Stelle ansetzen: beim „Parteitagsvorbehalt“.²⁵ Das Parteiengesetz behält dem Parteitag zentrale Sach- und Personalentscheidungen vor: in sachlicher Hinsicht den Beschluss über Parteiprogramme, Satzungen, Beitrags- sowie Schiedsgerichtsordnungen (§ 9 Abs. 3 PartG); in personeller Hinsicht die Wahl der/des Parteivorsitzenden, der Stellvertreterinnen und Stellvertreter, der übrigen Mitglieder des Vorstands und anderer Organe sowie der Vertreterinnen und Vertreter in den Organen höherer Gebietsverbände (§ 9 Abs. 4 PartG). Dieser Parteitagsvorbehalt schließt es gegenwärtig aus, dass die genannten Sach- und Personalfragen direktdemokratisch von den Parteimitgliedern entschieden werden können.²⁶

Es sollte aber den politischen Parteien überlassen bleiben, welche dieser Sach- und Personalfragen sie von Parteitag repräsentativ oder von den Parteimitgliedern direktdemokratisch entschieden sehen möchten. Darin liegt ein entscheidender rechtspolitischer Baustein für die Schärfung der rechtlichen und politischen Kontur der Parteimitgliedschaft.²⁷ Um diese Option für plebiszitäre Entscheidungen zu eröffnen, müsste jedoch das Parteiengesetz entsprechend geändert werden. Eine solche Novelle wäre mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) vereinbar. Aufgrund der geltenden Rechtslage sind die politischen Parteien jedoch daran gehindert, direktdemokratische Entscheidungen über die in § 9 Abs. 3 und 4 PartG genannten Sach- und Personalfragen herbeizuführen.²⁸ Insofern kommt *de lege lata* allein eine konsultative Mitgliederbefragung in Betracht.²⁹

2. Plebiszitäre Dimension

Die plebiszitäre Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips kann gegenwärtig in den Parteien nur unvollkommen umgesetzt werden.³⁰ Insofern gilt es, zwischen dem Mitgliederentscheid und der Mitgliederbefragung zu differenzieren.

a) Mitgliederentscheid

Das Parteiengesetz sieht den Mitgliederentscheid nur in einem Fall ausdrücklich vor: Nach § 6 Abs. 2 Nr. 11 Satz 1 PartG müssen Parteisatzungen Bestimmungen über eine Urabstimmung der Mitglieder für den Fall enthalten, dass der Parteitag die Auflösung der Partei oder des Gebietsverbandes oder die Verschmelzung mit anderen Parteien beschlossen hat. Diese Regelung ist nicht dahingehend zu verstehen, dass nur die Parteiauflösung oder Parteiverschmelzung, nicht aber auch andere Sach- und Personalfragen durch Urabstimmung entschieden werden dürfen.³¹ Prinzipiell können also Parteien plebiszitäre Sach- und Personalentscheidungen in ihren Satzungen ausgestalten³² – und sollten dies auch tun, um die rechtliche und politische Kontur der Parteimitgliedschaft stärker zu profilieren.³³ Eine Grenze dieser Ausgestaltung bildet jedoch der Parteitagsvorbehalt (§ 9 Abs. 3 und 4 PartG).³⁴ Die in § 9 Abs. 3 und 4 PartG aufgeführten Sach- und Personalfragen dürfen gegenwärtig allein von Parteitagen, nicht jedoch direktdemokratisch entschieden werden.

Um die Politikfähigkeit der Parteien zu erhalten, sollten „allgemeinpolitische“ Fragen von den Mitgliederentscheiden ausgeklammert werden.

Wollen die Parteien also Mitgliederentscheide einführen, sehen sie sich vor ein politisches Dilemma gestellt: Die zentralen innerparteilichen Sach- und Personalfragen können aufgrund des Parteitagsvorbehalts von den Parteimitgliedern nicht unmittelbar demokratisch entschieden werden. Gerade in diesen innerparteilichen Sach- und Personalfragen sollte auch mehr innerparteiliche Demokratie gewagt werden, um die Parteimitgliedschaft institutionell aufzuwerten. Deshalb können die Parteien aktuell vor allem „allgemeinpolitische“ Sachfragen zur plebiszitären Entscheidung stellen. Dies hat jedoch nicht nur für die Parteien selbst, sondern auch für die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes einen ganz entscheidenden Nachteil: Die politischen Parteien legen sich damit in „allgemeinpolitischen“ Sachfragen unmittelbar demokratisch fest, die es im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems für die gesamte Bundesrepublik zu entscheiden gilt. Das parlamentarische Regierungssystem ist jedoch in Bundestag und Parteienkoalition auf Kompromisse angelegt. Parteiplebiszite in „allgemeinpolitischen“ Sachfragen setzen insofern die Kompromiss- und damit Politikfähigkeit der Parteien herab: Das „Parteivolk“ hat entschieden. Dies bedeutet nicht, dass entsprechende Mitgliederentscheide in „allgemeinpolitischen“ Sachfragen rechts- oder verfassungswidrig wären. Doch es kommt in rechts- wie verfassungspolitischer Perspektive darauf an, die plebiszitäre Entscheidung auch an der richtigen Stelle zu eröffnen.³⁵ Insofern wäre es rechts-

Die direktdemokratische Mitentscheidung sollte in Personal- und parteiinternen Sachfragen vorgesehen werden.

politisch besser, die Einführung von Mitgliederentscheiden auf Personalfragen und innerparteiliche Sachfragen zu konzentrieren. Demgegenüber sollte die Entscheidung – in der Regel sehr komplexer – „allgemeinpolitischer“ Sachfragen den repräsentativen Entscheidungsprozessen vorbehalten werden,³⁶ um die politische Handlungsfähigkeit der Parteien im parlamentarischen Regierungssystem nicht zu sehr einzuengen. Zwar werden „allgemeinpolitische“ Sachfragen auch durch Parteitage entschieden. Doch hier kann gerade die kontroverse Diskussion gegebenenfalls hochkomplexer Sachfragen für die entsprechende politische Kompromissensibilität werben, die sodann im parlamentarischen Raum für die parteipolitische Positionierung in einer Sachfrage erforderlich ist. Mitgliederentscheiden fehlt diese politische Sensibilität für Kompromissfindung notwendigerweise.

Dies führt wieder zum Grundproblem zurück: Die gegenwärtige Rechtslage – konkret die geltende Fassung des Parteitagsvorbehalts des § 9 Abs. 3 und 4 PartG – verweist politische Parteien gerade auf diesen zwar nicht positivrechtlich, aber rechtspolitisch bedenklichen Weg der direktdemokratischen Entscheidung „allgemeinpolitischer“ Sachfragen, wenn sie Mitgliederentscheide einführen möchten. Und dies unterstreicht wiederum die rechtspolitische Notwendigkeit, § 9 Abs. 3 und 4 PartG zu ändern und gerade in den dort genannten innerparteilichen Sach- und Personalfragen direktdemokratische Entscheidungsoptionen zu eröffnen.

b) Mitgliederbefragung

Neben den Mitgliederentscheiden können politische Parteien Mitgliederbefragungen durchführen. Auch sie unterliegen einem Satzungsvorbehalt, der eine differenzierte verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Mitgliederbefragungen erfordert.³⁷ Mitgliederbefragungen sind auch in den Sach- und Personalfragen möglich, in denen grundsätzlich ein Parteitagsvorbehalt (§ 9 Abs. 3 und 4 PartG) besteht,³⁸ der insofern allein Mitgliederentscheide ausschließt.³⁹ Dies stellt keine direktdemokratische Umgehung, sondern eine plebiszitäre Ergänzung des innerparteilichen Repräsentationsprinzips dar.⁴⁰ Zwar wird durch Mitgliederbefragungen faktisch ein sehr hoher plebiszitärer Druck auf die Parteitage erzeugt.⁴¹ Die Mitglieder politischer Parteien erwarten, dass Befragungsergebnisse von den zuständigen Parteiorganen auch umgesetzt werden. Doch dies stellt die rechtliche Unabhängigkeit der repräsentativen Parteiorgane nicht in Frage und ist auch nicht als die faktische Einführung eines imperativen Mandats zu bewerten.⁴² In der parteipolitischen Perspektive kann also die Mitgliederbefragung gegenwärtig genutzt werden, um gerade in Personal- und innerparteilichen Sachfragen eine stärkere Profilierung der Parteimitgliedschaft zu erreichen.

Mitgliederbefragungen sind kein vollwertiger Ersatz für Mitgliederentscheide.

In diesem Zusammenhang wäre es zwar rechtlich durchaus möglich, diese Befragung auch für die Teilnahme von Nichtmitgliedern zu öffnen.⁴³ Aber dies würde das politische Profil der Parteimitgliedschaft nur weichzeichnen. Darüber hinaus kann – wiederum in rechtspolitischer Perspektive – die Mitgliederbefragung nicht mit Verweis auf die geltende Rechtslage als ein vollwertiges Äquivalent für den Mitgliederentscheid gesehen werden. Gerade wenn es um die politische Profilierung der Parteimitgliedschaft geht, sollte nicht mit Hinweis auf die Möglichkeit der Mitgliederbefragung die rechtspolitische Option der gesetzlichen Novellierung des § 9 Abs. 3 und 4 PartG aus dem Auge verloren werden, um in Personal- und innerparteilichen Sachfragen einen Mitgliederentscheid zu ermöglichen.⁴⁴

3. Partizipative Dimension

Die partizipative Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips setzt auf die Beteiligung von Parteimitgliedern an Entscheidungen, die vor allem im Rahmen repräsentativer Parteiorgane getroffen werden. Insofern kann die partizipative Dimension des Demokratieprinzips die „Lücke“ schließen, die sich in rechts- und verfassungspolitischer Perspektive im Hinblick auf Parteiplebiszite für komplexe „allgemeinpolitische“ Sachfragen ergeben hat.⁴⁵ In Betracht kämen zum Beispiel die Formulierung und Kommentierung von Anträgen im Vorfeld von Parteitagen über Online-Plattformen.⁴⁶

An dieser Stelle lässt sich die Online-Partizipation auch für Nichtmitglieder öffnen. Dies könnte dadurch geschehen, dass Nichtmitgliedern die Möglichkeit zur Formulierung und Kommentierung von Anträgen ebenfalls eingeräumt wird. Im Hinblick auf die Offenlegung der Identität von Personen, die an der Formulierung und Kommentierung von Anträgen teilnehmen wollen, können verschiedene Konzepte verfolgt werden: von der namentlichen Anmeldung über die fakultative bis zur obligatorischen Anonymität, was insbesondere auch die (Nicht-)Offenlegung der Parteimitgliedschaft angeht. Mit dieser Form der Partizipation von Nichtmitgliedern ist keine Beeinträchtigung der Parteimitgliedschaft verbunden. Ganz im Gegenteil: Es geht um das Sammeln von Ideen, die von repräsentativen Parteiorganen aufgegriffen werden, ohne dass damit ein Entscheidungsrecht von Nichtmitgliedern verbunden wäre. So können sich interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie das „befreundete“ Parteiumfeld für eine Partei engagieren.⁴⁷ Man mag einwenden, dass – abgesehen von der Piratenpartei – die Beteiligung von sowohl Parteimitgliedern als auch Nichtmitgliedern an Online-Plattformen bisher zahlenmäßig eher gering ausgefallen ist. Doch eine entsprechende „Online-Partizipationskultur“⁴⁸ stellt sich nicht sofort und auch nicht automatisch ein, sondern muss sich erst entwickeln. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die entsprechenden Partizipationsverfahren erstens überhaupt zur Verfügung stehen und zweitens von den Parteien selbst engagiert verfolgt und politisch ernst genommen werden.

4. Assoziative Dimension

Die assoziative Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips umfasst den Austausch und Dialog der politischen Parteien mit der Zivilgesellschaft und mit Bürgerinnen und Bürgern, die nicht Mitglieder von Parteien sind. Die Sozialen Medien und das Internet können genutzt werden, nicht zuletzt um die soeben bereits angesprochene „Online-Partizipationskultur“ zu entwickeln, die sodann der partizipativen Dimension des Demokratieprinzips vor allem im Hinblick auf Online-Plattformen und Mitgliederwerbung zugutekommt.⁴⁹ In diesen Zusammenhang sind auch „virtuelle Ortsvereine“ einzuordnen, die sich ganz bewusst Nichtmitgliedern öffnen.⁵⁰ „Virtuelle Ortsvereine“ sind in der Regel „parteinahe Online-Vereine“⁵¹, die nicht in die Parteiorganisation integriert,⁵² wohl aber mit dieser assoziiert sind. Insofern vermitteln die „virtuellen Ortsvereine“ auch keine neue Form der Mitgliedschaft, die dem Bestreben im Wege stünde, die Parteimitgliedschaft rechtlich und politisch stärker zu profilieren. Vielmehr handelt es sich um die virtuelle Institutionalisierung von politischen Freundeskreisen, die sich um die Parteien herum bilden. Ziel ist es, dem gemeinsamen Engagement von Parteimitgliedern und Nichtmitgliedern einen institutionellen Rahmen zu geben. Auch in diesem Fall gilt es, sich nicht von der bisher eher zurückhaltenden Beteiligung von Nichtmitgliedern demotivieren zu lassen.⁵³ Denn auch hier kommt es auf die Entfaltung einer Partizipationskultur an, die sich umso schneller entwickeln wird, je mehr politische Aufmerksamkeit die Parteien diesen elektronischen Formen assoziativer Demokratie schenken: Stichwort „Responsivität“.⁵⁴

Online-Plattformen
im Vorfeld von Partei-
tagen erhöhen das
Partizipationsniveau.

Virtuelle Parteigliede-
rungen erlauben es,
Freundeskreise besser
einzubeziehen.

Perspektiven

1. Die Parteimitgliedschaft ist und bleibt die zentrale demokratische Legitimationsgrundlage der politischen Parteien. Gerade angesichts des Rückgangs von Mitgliederzahlen sollte die Parteimitgliedschaft rechtlich schärfer profiliert werden, indem den Parteimitgliedern mehr politische Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden. Die Einbeziehung von Nichtmitgliedern in die Willensbildung politischer Parteien sollte so erfolgen, dass die Parteimitgliedschaft nicht ihre politische Kontur verliert.

2. Die Parteiorganisation muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG). Das parteirechtliche Demokratiegebot ist grundsätzlich weit zu verstehen. Als Ausdruck der Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG) können die Parteien das Demokratieprinzip innerparteilich prinzipiell entsprechend ihrer eigenen politischen Vorstellungen ausgestalten. Allerdings zieht das Parteiengesetz dieser Ausgestaltungsfreiheit innerparteilicher Demokratie engere Grenzen als Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG, indem es die Parteiorganisation im Wesentlichen auf eine repräsentative Organisationsstruktur festlegt (§§ 6 ff. PartG).

3. Perspektiven der Reform politischer Parteien können in der repräsentativen, plebiszitären, partizipativen und assoziativen Dimension des Demokratieprinzips entwickelt werden:

- Die repräsentative Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips lässt sich gegenwärtig nicht dadurch weiterentwickeln, dass Vorschläge aufgegriffen werden, die auf die Institutionalisierung von Online-Parteitagern gerichtet sind. Zwar sind Online-Parteitage grundsätzlich rechtlich zulässig. Doch die sehr hohen technischen Anforderungen, die Parteien bei der Durchführung von Online-Parteitagen erfüllen müssten, können derzeit noch nicht praktisch umgesetzt werden. Demgegenüber wäre eine gesetzliche Änderung des Parteitagsvorbehalts (§ 9 Abs. 3 und 4 PartG) angezeigt: Der Gesetzgeber sollte es den Parteien freistellen, für die zentralen Personal- und parteiinternen Sachfragen, die gegenwärtig durch § 9 Abs. 3 und 4 PartG noch den Parteitagen vorbehalten sind, einen Mitgliederentscheid vorzusehen.
- Die plebiszitäre Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips sollte nach einer gesetzlichen Aufhebung des Parteitagsvorbehalts (§ 9 Abs. 3 und 4 PartG) durch die Einführung von Mitgliederentscheiden über zentrale Personal- und parteiinterne Sachfragen gestärkt werden. Dies würde zugleich der Parteimitgliedschaft ein stärkeres politisches Profil vermitteln. Solange der Gesetzgeber diesen Weg nicht durch eine Änderung des § 9 Abs. 3 und 4 PartG eröffnet, sollten die politischen Parteien für zentrale Personal- und parteiinterne Sachfragen in ihren Satzungen Mitgliederbefragungen ermöglichen. Dies erübrigt jedoch nicht die rechtspolitisch angezeigte gesetzliche Aufhebung des Parteitagsvorbehalts (§ 9 Abs. 3 und 4 PartG). Demgegenüber sollte von einer Öffnung parteiinterner Mitgliederentscheide und Mitgliederbefragungen für Nichtmitglieder Abstand genommen werden. Die Annäherung des Status von Mitgliedern und Nichtmitgliedern wirkt der verfassungs- und parteipolitisch wünschenswerten Stärkung des rechtlichen Profils der Parteimitgliedschaft entgegen.
- Die partizipative Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips setzt auf die Beteiligung von Parteimitgliedern und Nichtmitgliedern an Entscheidungen, die vor allem im Rahmen repräsentativer Parteiorgane getroffen werden. Dies kann zum Beispiel über Online-Plattformen im Vorfeld von Parteitagen im Hinblick auf „allgemeinpolitische“ Sachfragen geschehen. Die praktischen Erfahrungen zeigen

bisher, dass die Beteiligung von Nichtmitgliedern gering ausfällt. Insofern gilt es, eine entsprechende Partizipationskultur zu entwickeln.

- Die assoziative Dimension des innerparteilichen Demokratieprinzips umfasst den Austausch und Dialog der politischen Parteien mit der Zivilgesellschaft und mit Bürgerinnen und Bürgern, die nicht Mitglieder von Parteien sind. Die Sozialen Medien und das Internet können genutzt werden, um die parteipolitische Partizipationskultur im Umfeld politischer Parteien zu entfalten. Ein rechtspolitischer Baustein hierfür ist die – erhöhte – Beachtung von „virtuellen Ortsvereinen“. Auch hier kommt es auf die Entfaltung einer Partizipationskultur an, die sich umso schneller entwickeln wird, je mehr politische Aufmerksamkeit die Parteien diesen elektronischen Formen assoziativer Demokratie schenken.

- 1| Vgl. hierzu und zum Folgenden Kersten, *RW* 3 (2012), S. 249 ff.; ders., *JuS* 2014, S. 673 ff.
- 2| Vgl. Steinberg, *ZParl* 2014, S. 402 (403); Morlok, *RuP* 2012, S. 65 (67).
- 3| Vgl. Morozov, *Smarte neue Welt*, 2013, S. 173: „Wie man die Politik kaputtverbessert.“
- 4| *BVerfGE* 2, 1 (40); Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), *GG*, 7. Aufl. 2014, Art. 21, Rn. 60 m.w.N.
- 5| Vgl. Ipsen, in: ders. (Hrsg.), *PartG*, 2008, § 7, Rn. 7; Lenski, *PartG*, 2011, § 7, Rn. 9.
- 6| Vgl. hierzu aus verfassungsrechtlicher Perspektive Volkmann, *Die Bedeutung der Parteimitgliedschaft in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes*, in: Alemann/Morlok/Spier (Hrsg.), *Parteien ohne Mitglieder?*, 2013, S. 141 (153); Shirvani, *Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem*, 2010, S. 251 ff.
- 7| Morlok, in: Dreier (Hrsg.), *GG*, 2. Bd., 2. Aufl. 2006, Art. 21, Rn. 59 (Klammerzusatz durch den Verfasser).
- 8| Vgl. Klein, „Öffnung“ der Parteien – Entprivilegierung der Parteimitgliedschaft, in: Alemann/Morlok/Spier, *Parteien* (Fn. 6), S. 175 (180 f.).
- 9| Vgl. Bukow/Poguntke, *Innerparteiliche Organisation und Willensbildung*, in: Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung*, 2013, S. 179 (200).
- 10| Vgl. Bieber/Lewitzki, *Die Piratenpartei: Organisieren ohne Organisation?*, in: Korte/Treibel (Hrsg.), *Wie entscheiden Parteien?*, 2012, S. 219 (220 f.).
- 11| Vgl. Michelsen/Walter, *Unpolitische Demokratie*, 2013, S. 232.
- 12| Vgl. pointiert Bukow/Poguntke, *Organisation* (Fn. 9), S. 179 (201): „In den Zeiten rückläufiger Mitgliedschaft gewinnt also die formelle Mitgliedschaft an Bedeutung.“
- 13| Vgl. Bukow/Poguntke, *Organisation* (Fn. 9), S. 179 (201).
- 14| Vgl. Fn. 2.
- 15| Vgl. Ipsen, in: ders., *PartG* (Fn. 5), § 15, Rn. 23; Lenski, *PartG* (Fn. 5), § 9, Rn. 10; anderer Ansicht Ossege, *Das Parteienrechtsverhältnis*, 2012, S. 192 ff.
- 16| Vgl. Koriath, *Staatrecht I*, 2. Aufl. 2014, Rn. 107; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, *GG*, 13. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 41, 50.
- 17| Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, *GG* (Fn. 16), Art. 21 Rn. 24; Morlok, in: Dreier, *GG* (Fn. 7), Art. 21, Rn. 138.
- 18| Vgl. Kersten, *FS Papier*, 2013, S. 103 (106 ff.); ders., *Transformationen der Demokratie*, hrsg. v. Roman Herzog Institut, 2014, S. 12 ff.
- 19| Vgl. Fn. 1.
- 20| Vgl. hierzu und zum Folgenden Sadowski, *MIP* 15 (2008/2009), S. 60 ff.; Robbe, *Online-Parteitage. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, WD 3 – 3000 – 327/11, 29.11.2011, S. 5 ff.; Ossege, *Parteienrechtsverhältnis* (Fn. 15), S. 207 ff.; zweifelnd Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), *PartG*, 2009, § 9, Rn. 19.
- 21| Vgl. hierzu und zum Folgenden *BVerfGE* 123, 39 (68 ff., 85 ff.) – e-Vote.
- 22| Vgl. hierzu und zum Folgenden Kersten, *JuS* 2014, S. 673 (678).
- 23| Vgl. Martini, *Vom heimischen Sofa in die digitale Agora: E-Partizipation als Instrument einer lebendigen Demokratie?*, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), *Die Neubestimmung der Privatheit*, 2014, S. 193 (195).
- 24| Vgl. Ossege, *Parteienrechtsverhältnis* (Fn. 15), S. 211.
- 25| Vgl. hierzu und zum Folgenden umfassend Lenski, *PartG* (Fn. 5), § 9, Rn. 25 ff.
- 26| Vgl. Augsberg, in: Kersten/Rixen, *PartG* (Fn. 20), § 9, Rn. 19.
- 27| Vgl. oben Abschnitt „Parteimitgliedschaft“.
- 28| Vgl. unten Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 2.a.
- 29| Vgl. unten Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 2.b.
- 30| Vgl. grundsätzlich kritisch zur Einführung plebiszitärer Verfahren als Elemente innerparteilicher Demokratie Schieren, *ZParl* 1996, S. 214 (228); ders., *ZParl* 1997, S. 173 ff.
- 31| Vgl. Morlok/Streit, *ZRP* 1996, S. 447 (450); ders., *RuP* 2012, S. 65 (67, 69); Lenz, *VBIBW* 2005, S. 135 (136); Steinberg, *ZParl* 2014, S. 402 (403); Ossege, *Parteienrechtsverhältnis* (Fn. 15), S. 202 f.; Augsberg, in: Kersten/Rixen, *PartG* (Fn. 20), § 6, Rn. 22.

- 32| Vgl. Steinberg, ZParl 2014, S. 402 (410); ausführlich zum Satzungsvorbehalt im Hinblick auf eine differenzierte Verfahrensausgestaltung Morlok/Streit, ZRP 1996, S. 447 (451); Morlok, RuP 2012, S. 65 (68 ff.); Ossege, Parteienrechtsverhältnis (Fn. 15), S. 203.
- 33| Vgl. oben Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 1.b.
- 34| Vgl. Bukow/Poguntke, Organisation (Fn. 9), S. 179 (198); Ossege, Parteienrechtsverhältnis (Fn. 15), S. 202; Augsberg, in: Kersten/Rixen, PartG (Fn. 20), § 6, Rn. 22; zum Parteitagvorbehalt oben Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 1.b.
- 35| Vgl. grundsätzlich Steinberg, ZParl 2014, S. 402 (414).
- 36| Vgl. Steinberg, ZParl 2014, S. 402 (412); Becker, ZParl 1996, S. 712 (718).
- 37| Vgl. zum Satzungsvorbehalt bereits oben Fn. 32.
- 38| Vgl. oben Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 1.b.
- 39| Vgl. oben Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 2.a.
- 40| Vgl. Bukow/Poguntke, Organisation (Fn. 9), S. 179 (198).
- 41| Vgl. Morlok/Streit, ZRP 1996, S. 447 (454 f.); Morlok, RuP 2012, S. 65 (69), Lübker, ZParl 2002, S. 716 (737).
- 42| Vgl. Ossege, Parteienrechtsverhältnis (Fn. 15), S. 205 f.; ferner im Hinblick auf die Wahrung des freien Mandats von Parteimitgliedern mit Abgeordnetenstatus Lenz, VBIBW 2005, S. 135 (136).
- 43| Vgl. die Überlegungen bei Steinberg, ZParl 2014, S. 402 (410 f.).
- 44| Vgl. oben Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 2.a.
- 45| Vgl. oben Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 2.
- 46| Vgl. Hanel/Marschall, ZPol 22 (2012), S. 5 (6 ff.), zur Reflexion der Erfahrungen, die im Hinblick auf Online-Plattformen im Vorfeld des Bundesparteitags der SPD im Jahr 2011 gesammelt wurden.
- 47| Vgl. Hanel/Marschall, ZPol 22 (2012), S. 5 (25).
- 48| Hanel/Marschall, ZPol 22 (2012), S. 5 (26).
- 49| Vgl. oben Abschnitt „Innerparteiliche Demokratie“ 3.
- 50| Vgl. hierzu und zum Folgenden Marschall, APuZ 10/2001, S. 38 (43 ff.); ders., Marschall, „Mitgliederpartei 2.0“. Chancen und Grenzen virtueller Parteimitgliedschaft, in: Alemann/Morlok/Spier, Parteien (Fn. 6), S. 271 (279 ff., 283 ff.).
- 51| Marschall, „Mitgliederpartei 2.0“ (Fn. 50), S. 271 (283).
- 52| Vgl. Kraft, MMR 2002, S. 733 (734 f.); Ipsen, in: ders., PartG (Fn. 5), § 7, Rn. 2; Augsberg, in: Kersten/Rixen, PartG (Fn. 20), § 7, Rn. 26.
- 53| Vgl. Bukow/Poguntke, Organisation (Fn. 9), S. 179 (199).
- 54| Vgl. Elter, Bierzelt oder Blog?, 2010, S. 86 ff.

Der Autor

Prof. Dr. Jens Kersten hat an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften inne. Zusammen mit Prof. Dr. Stephan Rixen ist er Herausgeber eines Kommentars zum Parteiengesetz und zum europäischen Parteienrecht.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartner:

Tobias Montag

Koordinator Innenpolitik

Team Innenpolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: +49(0)30/26996-3377

E-Mail: tobias.montag@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-130-9

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

*Bildvermerk Titelseite:
<http://pixabay.com/de/baustelle-verkehrszeichen-achtung-414011/>*

CC0 1.0 – Public Domain