

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

Muss sich das Parteien- und Wahlrecht nach der Pandemieerfahrung ändern?

Martin Morlok

Die Pandemie-Bekämpfung baut neben der Hoffnung auf die Wirkung von Impfungen wesentlich auf Kontaktvermeidung. Letzteres hat allerdings gravierende Folgen für alle möglichen sozialen Felder, da die verschiedensten Veranstaltungen mit Kommunikation unter Anwesenden verbunden sind. Im Kabinett und im Parlament sitzt man zusammen und spricht miteinander, innerhalb der Parteien findet das politische Leben überwiegend in Versammlungen statt. Dabei gibt es auch viele rechtlich relevante Handlungen, neben staatlichen, insbesondere innerparteiliche, Wahlen auf allen Ebenen. Es gilt, Vorstandsmitglieder zu wählen und weitere Ämter zu besetzen, so etwa Richter am Schiedsgericht und die Delegierten für Parteitage höherer Stufe. Aber auch wichtige Sachentscheidungen, so über Satzung, Programm, Finanzordnung, werden wegen des Parteitagvorbehalts (§ 9 Abs. 3 PartG) auf Versammlungen getroffen. Das Verbot von Versammlungen im Lockdown legt also den Parteibetrieb still und damit auch die demokratische Basis der Politik.

„Das Verbot von Versammlungen legt den Parteibetrieb still und damit auch die demokratische Basis der Politik.“

Um der Handlungsunfähigkeit vieler Organisationen entgegen zu wirken, hat der Gesetzgeber reagiert, von der Aktiengesellschaft bis hin zur Wohnungseigentümerversammlung bleiben Vorstandsmitglieder und die Inhaber entsprechender Funktionen trotz Ablauf ihrer

Amtszeit bis zur Abberufung oder Bestellung eines Nachfolgers im Amt. Auch können Versammlungen statt unter Anwesenden im Wege der elektronischen Kommunikation durchgeführt werden und Wahlen und Abstimmungen auch schriftlich, durch Briefwahl, erfolgen. Diese Bestimmungen wurden nachgebessert und auch ausdrücklich auf die Parteien und ihre Organe erweitert. Davon ausgenommen wurde aber die Beschlussfassung über die Satzung und die Schlussabstimmung bei Wahlen nach § 9 Abs. 4 PartG. Auch ohne satzungsrechtliche Ermächtigung kann der Vorstand Briefwahlen oder auch zeitlich versetzte Urnenwahlen an verschiedenen Orten zulassen. Diese Maßnahmen sind (zunächst) beschränkt bis Ende 2021. Zur Ermöglichung der parteiinternen Aufstellung der Wahlbewerber in Pandemiezeiten wurde das Bundeswahlgesetz ebenfalls geändert. Nunmehr ist die Reduzierung der satzungsmäßigen Zahl der Vertreter in einer Vertreterversammlung zur Kandidatenaufstellung möglich, solche Versammlungen können auch durch elektronische Kommunikation verbundene, gleichzeitige Teilversammlungen sein und ausschließlich oder zusätzlich im Wege elektronischer Kommunikation stattfinden. Eine Ausnahme gilt für die Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag, diese ist einer Briefwahl oder in einer Kombination von Urnen- und Briefwahl vorbehalten.

Diese Maßnahmen erscheinen geeignet, auch andere Pandemien oder sonstige Störungen, die ein normales Zusammentreten zu Versammlungen unmöglich machen, nicht durchschlagen zu lassen. Ehe aber darüber nachgedacht wird, ob diese Instrumente auf Dauer bereitgehalten werden sollen und unter welchen Voraussetzungen sie eingesetzt werden können, ist

grundsätzlich zu fragen, welche Kosten diese Maßnahmen haben. Anders gefragt: Was geht an demokratischer Substanz verloren, wenn von der Diskussion und Entscheidung in Versammlungen abgewichen und auf eine digitale Kommunikation unter Abwesenden übergegangen wird? Tatsächlich gibt es deutliche Stimmen, die verlangen, jetzt müsse endlich der Digitalisierung auch des innerparteilichen Geschehens der Weg gebahnt werden. Das Parteiengesetz sei zu ändern, um künftig auch vollständig digitale Personalentscheidungen möglich zu machen.

Demgegenüber ist hervorzuheben, dass demokratische Politik wesentlich auf Kommunikation unter Anwesenden angewiesen ist. Zu einem Parteitag gehört weitaus mehr als nur Reden und Abstimmungen. Wesentlich sind Absprachen zwischen Flügeln oder lokalen Gruppierungen am Vorabend, es gibt und braucht Pausengespräche, es gibt die Stimmung, die durch Reden im Raum erzeugt wird, gestische und mimische Zustimmung, Langeweile oder Ablehnung. All dies sind legitime Elemente der Willensbildung.

„Demokratische Politik ist auf simultanen Austausch unter Anwesenden angewiesen.“

Unter der Mehrheitsregel geht es darum, Mehrheiten aufzubauen oder zusammenzuhalten. Dies geschieht durch Tauschgeschäfte, gegebenenfalls durch Drohungen, durch Kompromiss – all dies ist bei Kommunikation unter Abwesenden sehr viel schwieriger zu bewerkstelligen. Dies auch deswegen, weil eine tastende Bemerkung, die hinterher zurückgezogen werden kann oder die offiziell nie getätigt wurde, zur Findung von Kompromissen gehört. Das demokratische Entscheiden lebt wesentlich – ggfs. kontrafaktisch – davon, dass die Teilnehmer ihre ursprünglichen Präferenzen ändern können, und zwar ad hoc. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die mitgebrachten Festlegungen Mehrheitsentscheidungen unmöglich werden lassen.

Demokratie braucht mithin Entscheidungsformen, die mit der Diskussion, mit dem simultanen Austausch und Abgleich der verschiedenen Positionen eng verbunden sind, und das ist regelmäßig nur bei Kommunikation unter Anwesenden möglich: in all ihrem Reichtum an visueller, akustischer und atmosphärischer Wahrnehmung und Einflussnahme. Nicht zuletzt ist auch zu sehen, dass Abstimmungen auf elektronischem Wege oder auch durch Briefwahl sowohl die Geheimheit als damit auch die Freiheit der Entscheidung gefährden. Die bisherige Praxis

im Wahlrecht erscheint mir hinsichtlich der Briefwahl zu großzügig. Der Verkauf von Stimmen wie auch die Erpressung eines bestimmten Stimmverhaltens rücken bei Distanzabstimmungen in den Bereich des Möglichen.

„Die Digitalisierung der Demokratie darf nicht aus Anlass einer Ausnahmesituation zur Regel werden.“

Was ist also zu tun? In Ansehung der Kosten von Entscheidungen unter Abwesenden darf die Digitalisierung der Demokratie nicht aus Anlass einer Ausnahmesituation zur Regel werden. Maßnahmen, wie sie der Gesetzgeber ergriffen hat, sind für Notfälle bereit zu halten, aber eben beschränkt auf solche Situationen, in denen die normalen Willensbildungsprozesse längere Zeit nicht möglich sind. Klar geregelt werden muss auch, wann der Notfall gegeben ist und, wer dies feststellt. Dass er vorliegt, darf sicher nicht von der Parteispitze entschieden werden, sondern idealerweise durch den Bundestag, weil es sich um eine demokratiekritische Maßnahme handelt. Zu denken ist auch an Fristverlängerungen für Amtszeiten oder Fristverkürzungen vor Wahlen bei kurzfristigen Störungen, etwa aufgrund höherer Gewalt. Die Ermöglichung elektronisch gestützter Entscheidungsprozesse ist restriktiv zu handhaben. Eine Erweiterung auf Mitgliederentscheide unter Aufgabe des Parteitagsvorbehalts stärkt – paradoxerweise – die Leitungsebene der Parteien, die den notwendigerweise der Abstimmung vorangehenden Meinungsbildungsprozess strukturieren können. Nicht zuletzt wird die politiktypische Kompromissbildung gegenüber Ja/Nein-Entscheidungen über vorformulierte Anträge unmöglich gemacht oder jedenfalls erschwert.

April 2021

Prof. Dr. Martin Morlok war Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie und Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

Alle bisher erschienen Beiträge sind [hier](#) abrufbar.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, alina.fuchs@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.