

Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland

Prof. Dr. Martin Morlok^{1/}
Dr. Alexandra Bäcker²

I. Einleitung

Die politische Willensbildung des Volkes findet ihren besonderen Ausdruck in den Wahlen zu den parlamentarischen Körperschaften³, sie erschöpft sich aber nicht darin. Politische Willensbildung ist kein einmaliger Vorgang, sondern ein kontinuierlicher Prozess der Formung, Artikulation und Geltendmachung von Bedürfnissen, Interessen und Meinungen, die letztlich in der staatlichen Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden sollen⁴. Der dazu erforderliche Austausch von Informationen und Meinungen sowohl innerhalb der Gesellschaft als auch zwischen dieser und den staatlichen Einrichtungen bedarf der Organisation(en). Darauf spezialisiert, den Volkswillen herauszubilden und in die Staatswillensbildung hineinzutragen, sind in der parlamentarischen Demokratie die politischen Parteien⁵. Parteien sind nicht nur in ihrer Funktion als Wahlvorbereitungsorganisationen „für das Funktionieren einer demokratischen Ordnung des Gemeinwesens schlechthin unerlässlich und entscheidend“⁶, sondern sie verknüpfen im Falle und im Ausmaß ihres Wahlerfolgs über ihre gewählten Vertreter die Volks- mit der Staatswillensbildung, indem sie auch zwischen den Wahlen für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen (vgl. § 2 Abs. 2 PartG).

¹ Der Autor ist stellvertretender Direktor des PRuF und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechts- theorie und Rechtssoziologie an der HHU Düsseldorf.

² Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am PRuF und Rechtsanwältin in der Anwaltskanzlei Steffen & Dr. Bäcker in Hattingen.

³ BVerfGE 1, 208 (225).

⁴ Vgl. H. H. Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundge- setz-Kommentar, 64. Erg.-Lfg. 2012, Art. 21 Rn. 155.

⁵ Vgl. BVerfGE 85, 264 (284 f.).

⁶ BVerfGE 20, 56 (114).

Politische Willensbildung ist demnach wesent- lich von Kommunikationsprozessen zwischen Volk, politischen Parteien und Staatsorganen ge- prägt. Die Möglichkeiten sowie Art und Weise der Teilnahme an diesen Kommunikationspro- zessen weisen notgedrungen – trotz aller techni- schen Fortschritte – für im Ausland lebende Deutsche Besonderheiten auf, die auch Auswir- kungen auf das Recht des politischen Prozesses haben, namentlich auf das Wahlrecht und das Parteienrecht.

II. Beteiligung Auslandsdeutscher an Wahlen

Demokratische Wahlen erfüllen als Integrations- vorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes auch eine Kommunikationsfunktion. Wahlen sind in der parlamentarischen Demokra- tie des Grundgesetzes nicht lediglich als rein for- males Zurechnungsprinzip ausgestaltet. Im Wahlakt selbst vollzieht sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin, wobei die darüber vermittelte demokratische Legitimation der Herrschaftsgewalt auf Zeit eine freie und of- fene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt, und zwar im Rahmen ei- nes beständigen Dialogs zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften⁷. Die in einer De- mokratie notwendige Rückkoppelung zwischen Volk und Staatsorganen setzt sich nach erfolgter Wahlentscheidung „ohne Unterbrechung fort, sowohl in Vorbereitung auf die nächstfolgende Wahlentscheidung als auch, um zwischen den Wahlgängen die staatlichen Entscheidungsträger nicht aus der begleitenden Kontrolle der Regier- ten zu entlassen“⁸.

Vor diesem Hintergrund verbürgt Art. 38 Abs. 1 GG, namentlich der Grundsatz der Allgemein- heit der Wahl, die aktive und passive Wahlbe- rechtigung zunächst einmal aller Staatsbürger, die kraft ihrer Staatsangehörigkeit dazu berufen sind, die Geschicke „ihres“ Staates politisch mit- zulenken.

⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.07.2012, Az. 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, online: www.bverfg.de/entscheidungen/cs20120704_2bvc000111.html (03.09.2012), Rn. 40.

⁸ H. H. Klein (Fn. 4), Art. 21 Rn. 156.

1. Bisherige Beschränkungen

Gleichwohl können Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind⁹, Beschränkungen des aktiven und passiven Wahlrechts rechtfertigen. Einen solchen Grund gibt etwa eine Beeinträchtigung der Kommunikationsfunktion der Wahlen: Ist bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht, darf der Gesetzgeber diese vom Wahlrecht ausschließen¹⁰.

Bereits das Grundgesetz selbst verknüpft die Wahlberechtigung zum Bundestag mit der Volljährigkeit¹¹ (Art. 38 Abs. 2 GG), um sicherzustellen, dass Wahlen auf einen öffentlichen, nach Möglichkeit mit rationalen Argumenten zu führenden Diskurs zwischen Wählern und zu Wählenden zurückführbar sind. Das dafür nötige Verständnis kann typischerweise bei den über 18-Jährigen vorausgesetzt werden¹².

Weil es sich bei Wahlen um ein Massenverfahren handelt, ist nicht nur der Verfassungsgeber, sondern auch der Wahlgesetzgeber – im Rahmen eines eng begrenzten Bewertungsspielraums – befugt, derlei Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen. Betroffen davon waren in der Vergangenheit unter anderem die sog. Auslandsdeutschen, also diejenigen Staatsbürger, die ihren regelmäßigen Wohnsitz im Ausland inneha-

ben. Tragender Gesichtspunkt für die seit jeher im Bundeswahlrecht enthaltene grundsätzliche „Inlandsbindung“ des Wahlrechts (zuletzt in § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG) ist, dass nach Einschätzung des Gesetzgebers – bis heute mit Billigung des Bundesverfassungsgerichts¹³ – die Fähigkeit zur Mitwirkung am aktuellen politischen Willens- und Meinungsbildungsprozess ein Mindestmaß an persönlich und unmittelbar erworbener Vertrautheit mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland voraussetzt¹⁴.

Diese Vertrautheit war nach Ansicht des Gesetzgebers zunächst nur den im Ausland tätigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes¹⁵ und kurze Zeit später auch deren Hausstandsangehörigen¹⁶ zu eigen, die schon von Berufs wegen „aufs engste mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden“ blieben; eine Regelung, die das Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform bestätigt hat¹⁷.

Im weiteren Verlauf lockerte der Bundesgesetzgeber diese Beschränkung. Zunächst wurde die Wahlberechtigung allen Auslandsdeutschen zugesprochen, die mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich des Bundeswahlgesetzes ansässig waren, sofern der Fortzug nicht mehr als zehn Jahre zurücklag, wobei auf die Fortzugsfrist bei Deutschen, die in den Gebieten der Mitgliedstaaten des Europarats leben, verzichtet wurde¹⁸. Das dreimonatige Aufenthaltserfordernis sollte ein Mindestmaß an Bindung zur Bundesrepublik Deutschland sicherstellen und – damit ein spezifisches Ziel verfolgend – jedenfalls in der Regel die Deutschen in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und Berlin (Ost) vom Wahlrecht ausschließen. Der Verzicht auf die Fortzugsfrist für Auslandsdeutsche innerhalb der Mitgliedstaaten des Europarats wurde mit dem fortschreitenden Integrati-

⁹ So schon M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 61, 68; ders., Chancengleichheit ernst genommen – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl, in: JZ 2012, S. 76 (78).

¹⁰ BVerfG (Fn. 7), Rn. 41.

¹¹ Auch bei Landtagswahlen ist das Wahlalter bislang überwiegend auf 18 Jahre festgelegt. Lediglich Hessen sieht für das passive Wahlrecht ein Mindestalter von 21 Jahren vor. Für das aktive Wahlrecht haben Bremen (§ 1 Abs. Nr. 1 BremWahlG) und Brandenburg (Art. 22 Abs. 1 S. 1 Verf. Brandenburg) das Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt. Ein Trend, der sich für Kommunalwahlen größerer Beliebtheit erfreut (so in Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein).

¹² H. H. Klein (Fn. 4), Art. 38 Rn. 141.

¹³ BVerfG (Fn. 7), Rn. 47-49.

¹⁴ BT-Drs. 9/1913, S. 10 f.

¹⁵ Jeweils § 1 Abs. 3 BWahlG i.d.F. vom 15.06.1949, BGBl. I S. 21, und i.d.F. vom 8. Juli 1953, BGBl. I S. 470.

¹⁶ § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG i.d.F. vom 07.05.1956, BGBl. I S. 383.

¹⁷ S. BVerfGE 5, 2 (6); 36, 139 (143 f.); 58, 202 (205 f.).

¹⁸ Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 08.03.1985 (BGBl. I S. 521).

onsprozess zwischen den Mitgliedstaaten sowie der geographischen Nähe begründet, die eine informierte Teilnahme an der politischen Willensbildung erleichtern. Demgegenüber sei bei Auslandsdeutschen außerhalb der Mitgliedstaaten des Europarats die kommunikative Teilnahme am ständigen Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung mit zunehmendem Auslandsaufenthalt immer weniger gewährleistet¹⁹. Auch diese Regelung billigte das Bundesverfassungsgericht²⁰.

Infolge der weiteren Entwicklung moderner Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten und der damit einhergehenden Ausweitung der Möglichkeiten zur kommunikativen Teilnahme am politischen Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland vom Ausland her verlängerte der Gesetzgeber zunächst die Fortzugsfrist für Auslandsdeutsche außerhalb der Mitgliedstaaten des Europarats auf 25 Jahre²¹ und gab letztlich die Differenzierung zwischen Auslandsdeutschen innerhalb und außerhalb der Mitgliedstaaten des Europarats auf, indem er gänzlich auf eine Fortzugsfrist verzichtete²². Es verblieb daher in § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG lediglich bei dem Sesshaftigkeitserfordernis, wonach die Wahlberechtigung von Auslandsdeutschen allein davon abhing, dass irgendwann in der Vergangenheit ein mindestens dreimonatiger ununterbrochener Aufenthalt in Deutschland gegeben war.

2. Nichtigkeit des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG

Diese zuletzt geltende Regelung erklärte das Bundesverfassungsgericht jüngst für nichtig²³. Zwar betont das Gericht nach wie vor, der einfache Gesetzgeber könne bei der Wahlbeteiligung der Auslandsdeutschen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zugunsten der Sicherung der Kommunikationsfunktion von Wahlen ein-

schränken. Insbesondere dürfe er „dem Umstand Rechnung tragen, dass das Staatsangehörigkeitsrecht im Wesentlichen auf dem ‚ius sanguinis‘ beruht, bei dem die Staatsangehörigkeit durch Abstammung vermittelt wird und auch durch langen Auslandsaufenthalt nicht verloren geht, was zur Folge haben kann, dass Personen, deren Vorfahren seit mehreren Generationen im Ausland leben, die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, darüber hinaus aber zu Deutschland keine Beziehung haben“²⁴. Die Wahlberechtigung von der Fähigkeit zur Mitwirkung am aktuellen politischen Willens- und Meinungsbildungsprozess abhängig zu machen und damit zugleich ein Mindestmaß an persönlich und unmittelbar erworbener Vertrautheit mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland voraussetzen, ist deshalb ein grundsätzlich tragfähiges verfassungsrechtliches Differenzierungskriterium.

Jedoch haben die kontinuierlichen Erleichterungen bei der Wahlbeteiligung Auslandsdeutscher letztlich dazu geführt, dass das allein verbliebene Erfordernis eines früheren dreimonatigen Aufenthalts in Deutschland „die verfassungsrechtlichen Anforderungen an typisierende Regelungen“ verfehlt²⁵, denn es führt in zweierlei Hinsicht zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der von der Regelung betroffenen Auslandsdeutschen.

Erstens können Personen wählen, die nach der Gesetzesintention von der Wahl ausgeschlossen sein sollten. Zweitens dürfen Personen nicht wählen, die nach der Gesetzesintention die für die Wahlberechtigung erforderlichen Voraussetzungen aber erfüllen.

Zum Ersten: Wegen des Verzichts auf weitere Eingrenzungen, wie etwa eine Fortzugsfrist oder ein Mindestalter bei Fortzug²⁶, räumt § 12 Abs. 2 Satz 1 BWahlG auch denjenigen Auslandsdeutschen das Wahlrecht ein, die eine zulässigerweise vorauszusetzende, auf eigenen Erfahrungen beruhende Vertrautheit mit den aktuellen politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik

¹⁹ Ausführlich dazu W. Schreiber, Novellierung des Bundestagswahlrechts, in NJW 1985, S. 1433 ff.

²⁰ S. BVerfG, Beschluss vom 02.11.1990, Az. 2 BvR 1266/90, in: NJW 1991, S. 689 f.

²¹ Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 20.04.1998 (BGBl. I S. 706).

²² Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17.03.2008 (BGBl. I S. 394).

²³ BVerfG (Fn. 7).

²⁴ BVerfG (Fn.7), Rn. 49.

²⁵ A.A. Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff, BVerfG (Fn. 7), Rn. 66 ff.

²⁶ BVerfG (Fn. 7), Rn. 51, 54.

Deutschland entweder nicht mehr haben oder sogar nie hatten. Gemeint sind hier zum einen diejenigen Auslandsdeutschen, die Deutschland „schon vor so langer Zeit verlassen haben, dass die von ihnen erworbenen eigenen Erfahrungen in den aktuellen politischen Verhältnissen keine Entsprechung mehr finden“ und diejenigen, die etwa im Kindesalter Deutschland verlassen haben und deshalb „die notwendige Vertrautheit mit den hiesigen politischen Verhältnissen mangels hinreichender Reife und Einsichtsfähigkeit nicht erwerben konnten“²⁷. Daran wird deutlich, dass im Rahmen der grundsätzlich zulässigen Typisierung durch den Gesetzgeber allein ein Aufenthalt zu einem beliebigen früheren Zeitpunkt nicht als objektives Abgrenzungskriterium zwischen wahlberechtigten und nicht wahlberechtigten Staatsbürgern taugt, weil das Erfordernis „eine ‚Nähe‘ zum politischen Geschehen im Sinne einer – wie immer auch konkret gelebten – Einbindung in das demokratische Geschehen nicht zu indizieren“ vermag²⁸.

Zum Zweiten: Das „Erfordernis eines früheren Aufenthalts im Bundesgebiet bewirkt zugleich, dass Auslandsdeutsche, die zwar zu keinem Zeitpunkt für mindestens drei Monate in der Bundesrepublik Deutschland ansässig gewesen sind, jedoch typischerweise mit den politischen Verhältnissen vertraut und von ihnen betroffen sind, etwa weil sie als ‚Grenzgänger‘ ihre Berufstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ausüben [...] oder weil sie durch ihr Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen in erheblichem Umfang am politischen und gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen, vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen bleiben, obwohl sie nach der Wertung, die § 12 Abs. 2 Satz 1 BWG zugrunde liegt, gleichfalls an den Wahlen zum Deutschen Bundestag teilnehmen müssten“²⁹.

Ob der Gesetzgeber bei der grundsätzlich zulässigen Vereinfachung und Typisierung von Fällen gerade auch diese Gruppe Auslandsdeutscher, die sich niemals für drei Monate in Deutschland

gewöhnlich aufgehalten haben, berücksichtigen muss, ist allerdings schon innerhalb des entscheidenden Senats des Bundesverfassungsgerichts nicht unumstritten gewesen. Gegen eine Berücksichtigung spricht, dass sich dieser Typus nicht mit praktikablen Abgrenzungskriterien erfassen ließe. Dem Einwand, die Wahlbehörden könnten schließlich nicht nach dem Maß der tatsächlichen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland über die Wahlberechtigung entscheiden³⁰, ist nur schwerlich etwas entgegengesetzt. Allerdings erscheint der Senatsmehrheit die Einbeziehung dieser Teilgruppe der Auslandsdeutschen in den Kreis der Wahlberechtigten grundsätzlich möglich, ohne dies allerdings näher zu erläutern³¹.

3. Maßgaben für eine Neuregelung

Folge der Nichtigkeit des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG ist, dass nach derzeitiger Rechtslage Auslandsdeutsche schlicht nicht wahlberechtigt sind. Infolge der Nichtigkeit des Ausnahmetatbestandes zum Wahlrecht Auslandsdeutscher verbleibt es bei dem Regeltatbestand des § 12 Abs. 1 BWahlG, der unter anderem voraussetzt, dass der „Wählenwollende“ seit mindestens drei Monaten vor der Wahl in der Bundesrepublik Deutschland ansässig ist.

Wenn Auslandsdeutsche auch künftig wahlberechtigt sein sollen, muss der Bundesgesetzgeber aktiv werden und die Frage der Wahlberechtigung neu regeln. Da der Bundesgesetzgeber ohnehin wegen des erneut vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten negativen Stimmgewichts bei Wahlen³² zur Überarbeitung des Wahlgesetzes gezwungen ist, wird er sich sehr wahrscheinlich zugleich auch des Wahlrechts für Auslandsdeutsche annehmen.

Für die Frage, in welcher Weise das Wahlrecht Auslandsdeutscher neu ausgestaltet werden könnte, enthält das Urteil des Bundesverfas-

²⁷ BVerfG (Fn. 7), Rn. 52.

²⁸ BVerfG (Fn. 7), Rn. 52 a.E.

²⁹ BVerfG (Fn. 7), Rn. 56.

³⁰ Sondervotum der Richterin Lübke-Wolff, BVerfG (Fn. 7), Rn. 76.

³¹ BVerfG (Fn. 7), Rn. 56 a.E.

³² BVerfGE 121, 266 (289 ff.); BVerfG, Urt. v. 25.07.2012, Az. 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11, in: NVwZ 2012, S. 1101 ff., mit Anm. M. Morlok, S. 1116 f.

sungsgerichts durchaus einige, teils versteckte, teils mehr und teils weniger hilfreiche Hinweise.

a) Kein aktives Wahlrecht für Auslandsdeutsche?

Das Bundesverfassungsgericht scheint – nach wie vor – einen gänzlichen Ausschluss aller Auslandsdeutschen von der Wahlberechtigung durchaus für denkbar zu halten. In seinen früheren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht noch ausdrücklich betont, dass der Gesetzgeber Auslandsdeutschen das aktive Wahlrecht nicht zugestehen müsse, sondern das Erfordernis der Sesshaftigkeit im Bundesgebiet zur alleinigen Anknüpfung gemacht werden könne³³. Er darf das Wahlrecht auf Auslandsdeutsche ausweiten, muss sich dann aber auch in den Grenzen des Gleichbehandlungsgrundsatzes bewegen. Hiervon ist es auch in seiner jüngsten Entscheidung nicht abgerückt. Zwar scheint diese strikte Haltung etwas aufzuweichen, wenn das Gericht mit nicht unerheblichem argumentativen Aufwand auf die heute deutlich verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten und die Notwendigkeit hinweist, dass sich der Gesetzgeber insbesondere bei typisierenden Regelungen im Wahlrecht bei seinen Einschätzungen und Bewertungen an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat. Gleichwohl findet auch die Möglichkeit eines vollständigen Ausschlusses der Auslandsdeutschen vom aktiven Wahlrecht zumindest Erwähnung³⁴, wenn sie auch im Übrigen nicht wieder aufgegriffen wird. Zudem tenoriert das Urteil schlicht die Nichtigkeit der Norm, ohne aber – wie etwa in den Urteilen zum negativen Stimmgewicht – einen Neuregelungsauftrag zu erteilen, weil es eben infolge des Urteils an einer wirksamen Regelung für die Wahlen zum Deutschen Bundestag fehlte. Dies legt den Schluss nahe, dass es das Bundesverfassungsgericht für hinnehmbar hält, Auslandsdeutsche von den Wahlen zum Bundestag vollständig auszuschließen.

Ausgehend von der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung, dass jeder deutsche Staatsbürger wahlberechtigt ist, ist aber durchaus zu

³³ BVerfGE 5, 2 (6); 36, 139 (142); 58, 202 (205).

³⁴ BVerfG (Fn. 7), Rn. 45.

bezweifeln, ob – gerade auch bei der geforderten Orientierung an der Wirklichkeit – tatsächlich ausnahmslos allen Auslandsdeutschen ihr aktives Wahlrecht abgesprochen werden kann. Schon ihrer Zahl nach kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie im Wege der Typisierung vom Wahlgesetzgeber, der sich in den Grenzen des zur Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl Notwendigen halten muss, schlicht vernachlässigt werden dürften. Nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) lebten im Jahr 2010 rund 1,14 Millionen Deutsche allein im europäischen Ausland³⁵. Eine Studie der OECD aus dem Jahr 2005 geht von insgesamt rund 3 Millionen im Ausland lebenden Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit aus³⁶. Auszugehen ist also von einer Zahl Auslandsdeutscher, die nicht etwa schon rein rechnerisch zu ignorieren sein könnte. Die deshalb erforderliche Wertung, ob und inwieweit die Kommunikationsfunktion der Wahl einen Ausschluss vom aktiven Wahlrecht rechtfertigt, darf auch die sich verändernden, räumliche Distanzen relativierenden modernen Kommunikationswege nicht außer Betracht lassen. Bei aller – teilweise (noch) berechtigten – Kritik an einer internetbasierten politischen Meinungsbildung³⁷ ist der Gesetzgeber gehalten, dem Rechnung zu tragen, auch um nicht den Anschluss an die heutige – und zukünftige – Kommunikationskultur zu verlieren.

Unabhängig von einer Anpassung des Rechts an eine veränderte politische Wirklichkeit kann auch für einen im herkömmlichen Sinne verstandenen Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht allen Auslandsdeutschen schlechterdings die Fähigkeit zur Teilhabe abgesprochen werden. Die Gründe, die in der Vergangenheit für eine Beteiligung Auslandsdeutscher gestritten haben, haben ihre Berechtigung nicht verloren. Allein das zuletzt gewählte

³⁵ BVerfG (Fn. 7), Rn. 16.

³⁶ J. Dumont/ G. Lemaître (2005), „Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective“, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 25, OECD Publishing, online: <http://dx.doi.org/10.1787/521408252125> (21.09.2012).

³⁷ Dazu etwa B. Guggenberger, „Verflüssigung“ der Politik – was dann?, in: APuZ Nr. 38-39/2012, S. 10 ff.

Differenzierungskriterium hat sich als verfassungsrechtlich nicht tragfähig erwiesen. Vor diesem Hintergrund scheint ein gänzlicher Ausschluss aller Auslandsdeutschen vom aktiven Wahlrecht kein gangbarer Weg.

b) Beschränkungen des aktiven Wahlrechts Auslandsdeutscher?

Generell lässt sich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Tendenz zu deutlichen Einschränkungen bei der Wahlberechtigung Auslandsdeutscher entnehmen. Selbst das Anknüpfen der Wahlberechtigung an eine (sogar nur dreimonatige) Sesshaftigkeit im Bundesgebiet ist – auch nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts – nicht zu beanstanden, sofern das damit verfolgte Ziel der Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl durch weitere Kriterien gestützt wird. Als weitere Kriterien werden ausdrücklich eine Fortzugsfrist und ein Mindestalter bei Fortzug genannt, wobei mit letzterem Kriterium gegenüber der bisherigen Rechtslage sogar eine zusätzliche Einschränkung gemacht wird. Dabei soll das Mindestalter das von der Kommunikationsfunktion vorausgesetzte Mindestmaß an persönlich und unmittelbar erworbener Vertrautheit mit Deutschland zu einem Zeitpunkt sicherstellen, zu dem davon ausgegangen werden kann, dass die Kommunikationsprozesse der politischen Willensbildung schon mit einem gewissen Maß an „Verstandesreife“ verfolgt werden konnten und deshalb die Fähigkeit, auch am aktuellen politischen Willens- und Meinungsbildungsprozess informiert mitzuwirken, als gegeben erachtet werden kann. Dieses Anliegen ist nicht von der Hand zu weisen.

Nach der – nunmehr für verfassungswidrig erklärten – alten Rechtslage, durfte wählen, wer etwa im Säuglingsalter drei Monate in Deutschland gelebt hat und danach keinerlei Verbindung mehr unterhielt. Zu Recht sieht das Bundesverfassungsgericht den darin zu sehenden Bruch mit der Kommunikationsfunktion der Wahl nur in einer Kombination mit Fortzugsfrist und Mindestalter für behebbar. Folge der ursprünglichen zehnjährigen Fortzugsfrist war, dass bei einem Wegzug im Säuglingsalter das nach der Verfassung vorausgesetzte Mindestwahlalter ohnehin

nicht mehr erreicht werden konnte. Um wenigstens einmal – und dann auch nur dieses eine Mal – an Wahlen teilnehmen zu können, musste der Auslandsdeutsche bei Fortzug mindestens über acht Jahre alt gewesen sein. Nach Ausweitung der Fortzugsfrist auf 25 Jahre verblieb bei einem Wegzug im Säuglingsalter schon im (un-)günstigsten Fall die Möglichkeit zur Teilnahme an maximal drei Wahlen (im Alter von 18, 22 und 26 Jahren). In unserer heutigen, gerade beruflich von großer Mobilität geprägten Gesellschaft wäre eine kürzere Fortzugsfrist allerdings nicht wünschenswert.

Um die Kommunikationsfunktion der Wahl zu sichern, ist deshalb ein Mindestalter bei Fortzug eine praktikable Lösung. Grundsätzlich denkbar wäre, an das verfassungsrechtlich vorausgesetzte Mindestwahlalter anzuknüpfen. Schon die Verfassung geht davon aus, dass zu diesem Zeitpunkt die Fähigkeit zur Mitwirkung an Wahlen generell gegeben ist. Denkbar ist aber auch, diesen Zeitpunkt schon früher anzunehmen, etwa im Alter von 16 Jahren, denn zu diesem Zeitpunkt gewähren zahlreiche Kommunalwahlgesetze bereits das aktive Wahlrecht. Ob jedoch bei einem Fortzug unter 16 Jahren noch (generell) davon ausgegangen werden kann, dass eine auf eigenen unmittelbaren Erfahrungen beruhende Fähigkeit zur Mitwirkung am politischen Willensbildungsprozess erworben werden konnte, erscheint eher zweifelhaft.

Ein aktives Wahlrecht für Auslandsdeutsche, die sich zu keinem Zeitpunkt für mindestens drei Monate in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben, befürwortet das Bundesverfassungsgericht, wenn diese „typischerweise mit den politischen Verhältnissen vertraut und von ihnen betroffen sind“. Gemeint sind hier die in grenznahen Gebieten im Ausland lebenden Deutschen, die sich als „Grenzgänger“ regelmäßig im Bundesgebiet aufhalten und so am gesellschaftlichen und politischen Leben in der Bundesrepublik Deutschland teilhaben. Die von der Kommunikationsfunktion der Wahl vorausgesetzte Verbundenheit zu Deutschland aufgrund unmittelbarer eigener Erfahrungen kann bei diesem Personenkreis kaum in Abrede gestellt werden. Es stellt sich allerdings die Frage, wie sich

dieser Personenkreis anhand objektiver und handhabbarer Kriterien in einer gesetzlichen Regelung erfassen lässt. Zu den sog. „Grenzgängern“ wird man – wie auch das Bundesverfassungsgericht – wohl typischerweise diejenigen Personen rechnen können, die ihre berufliche Tätigkeit überwiegend in Deutschland ausüben³⁸ oder in Deutschland eine Ausbildungsstätte besuchen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie ein im streng formalen Wahlrecht erforderlicher Nachweis darüber aussehen könnte. Nach altem Recht war lediglich eine Versicherung an Eides statt gegenüber der letzten Heimatgemeinde gefordert, dass eine Wahlberechtigung besteht. Allerdings war damit die Heimatgemeinde auch nicht auf reine Gutgläubigkeit verwiesen, sondern sie konnte dies über die bei ihr geführten Melderegister verifizieren. Jedoch steht die Abgabe einer falschen Versicherung an Eides statt gegenüber einer Behörde in Deutschland unter Strafe (§ 156 StGB), so dass diese Form des Nachweises grundsätzlich auch künftig ausreichen könnte. Es wäre wohl nur der Inhalt der Versicherung an Eides statt dann um die tatsächlichen Angaben, die zur Wahlberechtigung führen, zu ergänzen. Gerade für die in Deutschland berufstätigen Grenzgänger käme in Betracht, an Eides statt zu versichern, dass der regelmäßige Arbeits-/Ausbildungsort in Deutschland liegt. Alternativ könnte an eine (aktuelle) Bestätigung des Arbeitgebers/Ausbilders gedacht werden.

Schwieriger gestaltet es sich bei denjenigen, die durch ihr Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen am politischen und gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen. Diesen Personenkreis in einer generalisierenden Regelung zu erfassen, ist insbesondere auch deshalb äußerst problematisch, weil das Bundesverfassungsgericht Aktivitäten in erheblichem Umfang fordert. Wie aber will man diesen erheblichen Umfang anhand objektiver Merkmale und zudem unter strikter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes bestimmen und wie soll der Nachweis darüber

geführt werden? Reicht die Mitgliedschaft in einem Verein? Ist es irrelevant, ob es sich um eine politische Partei oder einen Dackelzüchterverein handelt? Wenn nicht, wie könnte eine gleichheitsgerechte qualitative Klassifizierung aller denkbaren Organisationen, in denen sich Auslandsdeutsche engagieren könnten, denn aussehen? Ist es dann auch egal, ob die Vereinsmitgliedschaft tatsächlich gepflegt wird oder nur auf dem Papier besteht? Mit dem vagen Hinweis, eine Einbeziehung dieser Teilgruppe der Auslandsdeutschen in den Kreis der Wahlberechtigten erscheint möglich, hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber vor eine mit den Mitteln des Rechts kaum zu lösende Aufgabe gestellt.

c) Aktives Wahlrecht für alle Auslandsdeutschen?

Das Gericht geht nach wie vor davon aus, dass bei Auslandsdeutschen, die sich nicht oder keinen nennenswerten Zeitraum in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben, der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in ein Spannungsverhältnis zur Kommunikationsfunktion der Wahl gerät. In der Frage, wie dieses Spannungsverhältnis zu einem Ausgleich zu bringen sein könnte, musste das Bundesverfassungsgericht nur zu dem bislang vom Gesetzgeber beschrittenen Weg Stellung beziehen, nach dessen Einschätzung das Aufenthaltserfordernis den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl soweit erforderlich, aber nicht mehr als zur Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl notwendig einschränkte. Der Gesetzgeber ist allerdings nicht gezwungen, an dieser Einschätzung festzuhalten³⁹.

Sollen Wahlen ihrer Kommunikationsfunktion nicht gänzlich entkleidet werden, ist freilich grundsätzlich eine über die bloße Staatsbürgerschaft hinausgehende Verbundenheit mit Deutschland zu fordern. Die seitens des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigten Möglichkeiten, weitere Voraussetzungen neben der deutschen Staatsangehörigkeit einzuführen, scheinen aber

³⁸ So bereits ein Vorschlag von G. Lübke, Überlegungen zur Erweiterung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche, insbesondere Grenzpendler, in: ZParl. 1977, S. 439 (447).

³⁹ Vgl. auch BVerfG (Fn. 7), Rn. 56 a.E.: Die Formulierung „wenn der Gesetzgeber an seiner Grundentscheidung festhält“ deutet auf eine ähnliche Sichtweise hin.

mindestens so problematisch zu sein wie das für verfassungswidrig erklärte Kriterium. Deswegen spricht vieles für ein Wahlrecht aller Deutschen. Die – zu Recht – geforderte kommunikative Einbeziehung kann unter den heutigen technischen Bedingungen nicht mehr zureichend am Wohnort festgemacht werden. Dies gilt insbesondere für die Vertrautheit mit der deutschen Politik. Man kann praktisch überall auf der Welt im Internet deutsche Zeitungen lesen und im Internet oder per Satellit deutsche Radio- und Fernsehsender empfangen. Das Informationsniveau von Auslandsdeutschen dürfte in vielen Fällen durchaus über dem einiger im Inland wohnhafter zweifellos wahlberechtigter Bürger liegen.

Die Befürchtung, dass Bürger wählen könnten, die zwar die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, aber lange keine Verbindung mit deutschen Lebensverhältnissen gehabt haben, scheint demgegenüber nachrangig zu sein. Die Gesamtzahl der im Ausland lebenden Deutschen ist überschaubar⁴⁰. Selbstverständlich sind nur diejenigen Auslandsdeutschen mit einem gültigen deutschen Pass wahlberechtigt. Wenn zudem eine Registrierung bei Auslandsvertretungen zur Voraussetzung des aktiven Wahlrechts gemacht wird, ist die Zahl der Wahlberechtigten für die Zukunft auch präzise berechenbar. Natürlich wird es nach wie vor immer noch eine große Zahl solcher Staatsbürger geben, die nach ihrem Fortzug ins Ausland allmählich den Kontakt zu ihrer Heimat verloren haben. Diese begehren in aller Regel aber auch nicht zu wählen⁴¹. Die verwaltungstechnischen Hürden für eine Eintragung ins Wählerverzeichnis zu überwinden, kann zur Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl durchaus als ausreichend erachtet werden. Der Antrag auf Wahlteilnahme vermag die Verbundenheit, das Interesse und die hinreichenden Kenntnisse über die deutsche Politik hinlänglich zu indizieren⁴². Zwar mag es andere Fälle geben,

diese dürften aber zu den Randunschärfen der erlaubten Typisierung gehören.

d) Maßgaben für die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts

Zu Recht weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass ein Aufenthalt im Bundesgebiet nicht erforderlich ist, um eine geregelte Zuordnung der Auslandsdeutschen zu den Wahlkreisen zu erreichen. Eine Alternative zur Wahlkreiszuordnung nach dem letzten Wohnort in Deutschland besteht darin, Auslandswahlkreise zu bilden⁴³, wie dies etwa in Frankreich oder auch Italien der Fall ist: Die im Ausland lebenden Staatsangehörigen bilden in ihrer Gesamtheit (je nach Anzahl) einen oder mehrere Wahlkreise, in dem sie wählen. Das hat auch den Vorteil, dass die besonderen Belange der Auslandsdeutschen von den in diesen Wahlkreisen Gewählten auch aufgenommen und vertreten werden können. Optional kann statt der Wahl im Auslandswahlkreis auch die Wahl in der letzten Heimatgemeinde ermöglicht werden.

In Betracht kommt auch, Auslandsdeutsche – zumindest für die nächste Bundestagswahl 2013 und bis zur Einrichtung entsprechender Auslandswahlkreise – in festgelegten Wahlkreisen im Bundesgebiet wählen zu lassen. Denkbar wäre, bestimmte Auslandsregionen verschiedenen Wahlkreisen im Bundesgebiet, etwa in den Landeshauptstädten, zuzuordnen.

Sollte der Gesetzgeber an einem grundsätzlich aufenthaltsbezogenen Wahlrecht der Auslandsdeutschen festhalten wollen, wiewohl eine Einbeziehung aller grundsätzlich zu berücksichtigenden Grenzgänger äußerst problematisch scheint, bedarf es nur geringfügiger Änderungen bei der Wahlkreiszuordnung. Für die in Abhängigkeit von einem Mindestaufenthalt in Kombination mit einer Fortzugsfrist und einem Mindestalter wahlberechtigten Auslandsdeutschen kann es bei der bisherigen Regelung verbleiben.

⁴⁰ Dazu schon oben II. 3. a).

⁴¹ Auch in der Vergangenheit haben sich nur vergleichsweise wenige Auslandsdeutsche ins Wählerverzeichnis eintragen lassen. Bei den Bundestagswahlen 2009 waren es nur rund 65.000 Auslandsdeutsche, s. www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/downloads/Auslandsdeutsche_Waehlerverzeichnis.pdf (25.09.2012).

⁴² So auch der Vortrag der Beschwerdeführer, BVerfG (Fn. 7), Rn. 25.

⁴³ So u.a. ein Vorschlag von H.-H. Schild, Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen zum Deutschen Bundestag und die Einteilung der Wahlkreise, in: NJW 1985, S. 3056 (3056).

Für die im grenznahen Gebiet ansässigen Grenzgänger kommt insbesondere die Zuordnung zu einem Wahlkreis einer benachbarten Gemeinde im Bundesgebiet in Betracht⁴⁴. Von Vorteil wäre für diesen Personenkreis, dass – aufgrund der geographischen Nähe – eine Wahlteilnahme nicht nur per Briefwahl möglich wäre.

Die Briefwahl ist für deutsche Staatsbürger, die sich zum Zeitpunkt der Wahl im Ausland befinden, derzeit die einzige Möglichkeit, ihr Wahlrecht auszuüben. Nicht immer ist so gewährleistet, dass die Auslandsdeutschen ihr aktives Wahlrecht auch tatsächlich ausüben können. Die mitunter langen Postwege und insbesondere die Unzuverlässigkeit von Postwegen in Ländern mit eingeschränkter Infrastruktur können eine rechtzeitige Einreichung des Antrages auf Eintragung in das Wählerverzeichnis, die anschließende Zustellung der Wahlunterlagen oder ihre termingerechte Rücksendung mitunter verhindern⁴⁵.

Dennoch stellt etwa eine „Internetwahl“ – wie sie bei den letzten Wahlen in Frankreich den Auslandsfranzosen ermöglicht wurde – derzeit keine realisierbare Alternative für eine Stimmabgabe bei Wahlen zum Deutschen Bundestag dar. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Wahlcomputer-Urteil⁴⁶ die Anforderungen an eine dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl genügende Stimmabgabe in einer Weise konkretisiert, dass angesichts des derzeitigen Stands der Entwicklung moderner Kommunikationstechnologien eine Stimmabgabe per Internet wohl nicht in Betracht kommt. Der Wähler ebenso wie die Wahlorgane und die interessierte Öffentlichkeit dürfen „nicht darauf verwiesen werden, nach der elektronischen Stimmabgabe alleine auf die technische Integrität des Systems zu vertrauen“⁴⁷. Es muss zusätzlich zur elektronischen Stimmabgabe eine der Urnenwahl vergleichbare, zuverlässige und manipulationssichere Kontrolle der Wahlhandlung und des Wahlergebnisses sichergestellt sein, mit anderen Worten: Es bedarf eines physi-

schen Nachweises der Stimmabgabe (also eines wie auch immer gestalteten Stimmzettels), anhand dessen sowohl bei der Stimmabgabe (durch den Wähler selbst) als auch bei der Auszählung (durch die Öffentlichkeit) überprüft werden kann, ob die abgegebene Stimme korrekt vom System erfasst wurde. Während sich Beschränkungen der öffentlichen Kontrolle der Stimmabgabe bei der Briefwahl mit dem Ziel begründen, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen, sind für das Bundesverfassungsgericht „beim Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte keine gegenläufigen Verfassungsprinzipien erkennbar, die eine weitreichende Einschränkung der Öffentlichkeit der Wahl und damit der Kontrollierbarkeit von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung rechtfertigen könnten“⁴⁸.

Denkbar wäre allerdings, Auslandsdeutschen eine Möglichkeit der Stimmabgabe in speziell eingerichteten Wahlkabinen in deutschen Auslandsvertretungen zu ermöglichen. Dies setzt voraus, dass keine zu große räumliche Distanz zu den Auslandsvertretungen besteht. Tatsächliche Erhebungen dazu, ob überhaupt eine hinreichende Zahl Auslandsdeutscher von einer solchen Möglichkeit Gebrauch machen könnte, existieren jedoch nicht. Angesichts der zusätzlich entstehenden Kosten und des Organisationsaufwands (bei einer Wahlkreiszuordnung zur ehemaligen Heimatgemeinde müssen Stimmzettel aller Wahlkreise vorgehalten werden) war in der Vergangenheit eine solche Lösung offensichtlich politisch nicht gewollt. Bei der Schaffung von Auslandswahlkreisen wäre die Belastung für die Auslandsvertretungen jedoch deutlich geringer.

III. Beteiligung an der innerparteilichen Willensbildung

Korrespondierend zum aktiven Wahlrecht eines Großteils der Auslandsdeutschen ist auch von einem Individualrecht auf (partei-)politische Betätigung⁴⁹ auszugehen. In dieser Perspektive sind

⁴⁴ So schon H.-H. Schild (Fn. 43), S. 3056 (3057).

⁴⁵ Zum bisherigen Prozedere der Wahlteilnahme Auslandsdeutscher s. www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/auslandsdeutsche/ (26.09.2012).

⁴⁶ BVerfGE 123, 39 (64 ff.).

⁴⁷ BVerfGE 123, 39 (73).

⁴⁸ BVerfGE 123, 39 (75).

⁴⁹ So M. Morlok, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 51.

die politischen Parteien aufgefordert, eine Teilhabe der Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung grundsätzlich zu ermöglichen, aber auch effektiv auszugestalten. Die für das aktive Wahlrecht erforderliche „Nähe“ zum politischen Geschehen im Sinne einer Einbindung in das demokratische Geschehen vermögen in erster Linie die politischen Parteien herzustellen, deren ureigenste Aufgabe es ist, die politische Willensbildung des Volkes zu organisieren.

Dabei unterliegen aber die politischen Parteien wiederum gesetzlichen Grenzen, die insbesondere auch Maßgaben für ihre Tätigkeit mit Auslandsbezug bereithalten. Grundsätzlich ist die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes auf eine Selbstbestimmung des Deutschen Volkes ausgerichtet. Damit ist eine aus dem Ausland kommende Einflussnahme auf die politische Willensbildung in Deutschland im Ansatz problematisch. Selbstverständlich gehören im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament oder den europäischen politischen Parteien stehende Aktivitäten unzweifelhaft zum Wirkungsbereich der politischen Parteien. Sich für diesen Bereich der Willensbildung auf europäischer Ebene für aus dem Ausland, jedenfalls dem europäischen Ausland, kommende Einflüsse zu öffnen, ist nicht nur unbedenklich, sondern verfassungsrechtlich gewünscht und parteiengesetzlich erlaubt. Im Übrigen aber hat das Parteiengesetz hiergegen ausdrückliche Vorschriften geschaffen. So sollen Parteien etwa weder personell aus dem Ausland dominiert werden (§ 2 Abs. 3 PartG) noch sollen ausländische Gelder für ihre Tätigkeit eine Rolle spielen (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG). Gerade wegen der gewollten Selbstbestimmung des Deutschen Volkes aber sind auf das Ausland zielende Handlungen der Parteien generell insoweit unproblematisch, als sie die dort lebenden Deutschen ansprechen sollen, um sie in den politischen Willensbildungsprozess in Deutschland einzubinden⁵⁰. Dabei gilt es freilich, einige Probleme der konkreten Ausgestaltung zu überwinden.

1. Organisatorische Anbindung

Gem. § 7 Abs. 1 S. 1 PartG müssen sich politische Parteien grundsätzlich in Gebietsverbände gliedern, um jedem Parteimitglied – in Erfüllung der Verpflichtung zur innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG – angemessene Möglichkeiten zur Mitwirkung zu eröffnen. Mit der Forderung nach einer gebietlichen Gliederung hat der Gesetzgeber seinerzeit seine Ablehnung gegenüber einem nach einzelnen Interessengruppen gegliederten politischen Willensbildungsprozess innerhalb der Partei zum Ausdruck gebracht⁵¹. Gleichwohl bleibt es den politischen Parteien unbenommen, neben der Organisation in gebietliche Untergliederungen, die Partei auch anhand einzelner Interessen zu strukturieren. Bei der Einbindung solcher organisatorischen Einheiten in den innerparteilichen Willensbildungsprozess gilt es jedoch zu bedenken, dass ihr unmittelbarer Einfluss auf die Willensbildung notwendigerweise ein begrenzter sein muss. Das in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verankerte Ziel der Gewährleistung innerparteilicher Demokratie erhebt – in Orientierung an dem durch die Volkssouveränität geprägten, klassisch-staatlichen Demokratiebegriff – das Parteivolk zum obersten Organ der Partei und damit die in den jeweiligen gebietlichen Gliederungen organisatorisch zusammengefassten Parteimitglieder. Einfachgesetzlich findet dies in §§ 9 Abs. 1, 13 PartG Ausdruck. § 9 Abs. 2 lässt es zwar in Durchbrechung dieses Grundsatzes zu, dem Parteitag durch Satzung sogenannte „geborene“, also nicht gewählte Mitglieder zuzuweisen. Diese dürfen aber nur bis zu einem Fünftel der satzungsmäßigen Gesamtzahl der Versammlungsmitglieder mit Stimmrecht ausgestattet sein. Das hindert zwar nicht, darüber hinaus weitere geborene Mitglieder mit Rede- und auch Antragsrechten auszustatten. Für andere innerparteiliche Organisationen als die gebietlichen Untergliederungen wird eine Ausstattung mit Stimmrechten bei einem Bundesparteitag in einem Umfang, der den von ihnen repräsentierten Mitgliedern entspricht, aber jedenfalls nicht zu erreichen sein.

⁵⁰ M. Morlok, Handlungsfelder politischer Parteien, in: Ipsen (Hrsg.), 40 Jahre Parteiengesetz, 2009, S. 53 (73 f.).

⁵¹ K.-H. Seifert, Politische Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 200.

Um die Teilhabe der Auslandsdeutschen an der innerparteilichen Willensbildung effektiv zu gestalten, empfiehlt es sich daher, eine gebietsverbandliche Eingliederung der Auslandsdeutschen anzustreben. In Betracht kommt hier die Gründung einer landesverbandlichen Untergliederung, die direkt der Bundespartei angegliedert ist und entsprechend der tatsächlichen Bedürfnisse Untergliederungen im Ausland bildet⁵².

Jedoch verlangt § 2 Abs. 3 PartG als Voraussetzung der Parteieigenschaft die überwiegende Inlandsorientierung von Parteien. Dieses Kriterium findet seine Stütze in der Volkssouveränität. Die Parteien sollen ein wichtiges und wirksames Instrument für die Willensbildung des Staatsvolkes darstellen. Dies soll sichergestellt werden, indem die Parteieigenschaft verneint wird, sobald die Vereinigung bei den Mitgliedern oder den Vorstandsmitgliedern in der Mehrheit aus Ausländern besteht (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG) oder ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich nicht in Deutschland befindet (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 PartG). Da die „Auslandsverbände“ der politischen Partei die organisatorischen Voraussetzungen für eine effektive Beteiligung gerade der Auslandsdeutschen schaffen sollen, ist die Vorstandsbesetzung mit Deutschen auch im Ausland wohl kein Problem.

Unter „Geschäftsleitung“ sind jedoch die tatsächlichen Geschäftsführungstätigkeiten des

Vorstandes zu verstehen⁵³ und diese würden sich, jedenfalls die der im Ausland gebildeten Untergliederungen, ganz überwiegend außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland vollziehen. Zwar kann es sich bei den Untergliederungen eines Gesamtvereins um selbstständige (Zweig-)Vereine oder um sog. unselbstständige Verwaltungsstellen handeln. § 7 Abs. 1 S. 3 PartG trifft hierzu keine verbindliche Aussage. Allerdings stellt das Parteiengesetz bestimmte Anforderungen an die Qualifikation einer Untergliederung als Gebietsverband. So muss die unselbstständige Verwaltungsstelle, um Gebietsverband nach § 7 Abs. 1 S. 1 PartG zu sein, gem. § 6 Abs. 1 S. 2 PartG eine eigene Satzung – freilich unter dem Einschränkungsvorbehalt der Satzung des jeweils nächsthöheren Gebietsverbandes – und gem. §§ 8, 9 PartG die notwendigen Organe (Mitgliederversammlung und Vorstand) aufweisen. Der Unterschied zwischen unselbstständiger Verwaltungsstelle und Zweigverein kann also bei einer politischen Partei nur in der fehlenden Rechtssubjektivität der unselbstständigen Verwaltungsstelle gesehen werden. Da sie aber, wie auch der Zweigverein, zwingend einen Vorstand haben muss, der die Geschäftsleitung ausübt, würden die tatsächlichen Geschäftsführungstätigkeiten der im Ausland gebildeten Untergliederungen in jedem Fall auch im Ausland stattfinden.

Allerdings ist für die Parteiqualität im Sinne des § 2 PartG wohl nicht auf die einzelne Gliederungsebene der Partei abzustellen. Aufgrund ihrer Organisationsstruktur sind politische Parteien in zivilrechtlicher Hinsicht als Gesamtvereine zu qualifizieren⁵⁴. Gesamtvereine haben natürliche Personen als Mitglieder, die nach örtlichen (so im Falle der politischen Parteien, s. § 7 PartG) oder sachlichen Gesichtspunkten in Untergliederungen zusammengefasst sind.⁵⁵ Mitglieder des Gesamtvereins sind daher nur die beigetretenen

⁵² Ein Modell, dass auch die FDP der Organisation ihrer Auslandsgruppen zugrunde legt: s. § 8 Abs. 1 und Abs. 4 bis 6, § 9 Abs. 7 der Bundessatzung der FDP i.d.F. vom 21.04.2012 und § 1 der Satzung der Auslandsgruppe Europa der FDP (AGE) i.d.F. vom 23.01.1988. Demgegenüber ordnet die CDU Auslandsverbände diversen Landesverbänden zu, s. § 18 Abs. 8 Statut der CDU i.d.F. vom 14.11.2011. Auch nach § 13 Abs. 4 Bundessatzung Die Linke i.d.F. vom 02./03.06.2012 kann der Bundesvorstand Kreisverbände im Ausland bilden und diese einem Landesverband mit dessen Zustimmung zuordnen. Die Grünen sehen ausdrücklich keine Auslandsorganisationen vor, sondern räumen allen wahlberechtigten Auslandsdeutschen die Möglichkeit einer Mitgliedschaft in einem Ortsverein ihrer Wahl ein, s. § 4 Abs. 5 Satzung des Bundesverbandes Bündnis 90/Die Grünen i.d.F. vom 28.04.2012. Die SPD strebt laut Beschluss Nr. 18 des Parteitages in Berlin vom 04./06.12.2011 eine Neuorganisation der SPD-Auslandsarbeit an.

⁵³ S.-Ch. Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 2 Rn. 44.

⁵⁴ BGHZ 73, 275 (278); s. auch J. Grooterhorst, Der Gesamtverein – eine Bestandsaufnahme, in: W. Moll (Hrsg.), Festschrift für Luer, 2008, S. 187 (187); D. Reuter, in: Säcker/Rixecker (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, 6. Auflage 2012, Vor §§ 21 ff. Rn. 128.

⁵⁵ Vgl. D. Reuter (Fn. 54), Vor §§ 21 ff. Rn. 138.

natürlichen Mitglieder der Untergliederungen, nicht jedoch die Untergliederungen selbst.⁵⁶ Deshalb ist auch allein die Gesamtpartei, nicht aber jede einzelne Untergliederung, Bezugspunkt für das Berechnen der Mehrheit der inländischen Partei- oder Vorstandsmitglieder gem. § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG; mit Vorstandsmitgliedern sind also nur die Bundesvorstandsmitglieder gemeint⁵⁷. Es spricht viel dafür, auch zur Bestimmung des Sitzes und der Geschäftsleitung einer Partei die jeweilige höchste Gliederungsebene zum Maßstab der Beurteilung nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 PartG zu machen. Die Struktur des Gesamtvereins sichert eine weitgehende Satzungshomogenität, indem sich die Satzung der Untergliederung nicht in Widerspruch zu höherrangigem Satzungsrecht setzen darf. Damit gehen von der Bundesebene maßgebliche Direktionswirkungen für die nachgeordneten Gliederungsebenen aus⁵⁸. Der so hergestellte Verantwortungszusammenhang zwischen den Gliederungsebenen der Gesamtpartei lässt auch nach Sinn und Zweck der Regelung einen Hauptsitz der höchsten Gliederungsebene im Bundesgebiet und eine von hier stattfindende Gesamtgeschäftsleitung für die Zuerkennung der Parteieigenschaft ausreichen. Denn mit dem Erfordernis einer organisatorischen Verankerung in Deutschland soll verhindert werden, dass politische Parteien auf die politische Willensbildung in Deutschland Einfluss nehmen, sich dabei aber der Geltung des Parteiengesetzes – und vor allem der damit verbundenen Pflichten – entziehen wollen⁵⁹. Dieses Ziel wird bei einem Hauptsitz und einer Gesamtgeschäftsleitung im Inland uneingeschränkt erreicht.

Auch das Parteiengesetz selbst sieht die Gesamtverantwortung für das innerparteiliche Geschehen grundsätzlich bei der höchsten Gliederungsebene, wenn es insbesondere die sanktionsbewehrten Pflichten der Finanzierungsvorschriften

unmittelbar an die höchste Gliederungsebene adressiert. Aufgrund der Gesamtvereinsstruktur sind die nachfolgenden Untergliederungen in das parteiengesetzliche Rechte- und Pflichtenverhältnis eingebunden, für Verfehlungen – gleich auf welcher Gliederungsebene – hat aber die höchste Gliederungsebene einzustehen, also bei bundesweit – und auch darüber hinaus – organisierten Parteien die Bundespartei. Demnach steht § 2 Abs. 3 Nr. 2 PartG der Schaffung einer auch im Ausland tätigen Organisationsstruktur zur Beteiligung der Auslandsdeutschen an der innerparteilichen Willensbildung nicht entgegen.

Im Sinne der Parteigründungsfreiheit und der Satzungsautonomie überlässt das Parteiengesetz die konkrete Bestimmung der gebietlichen Gliederung einschließlich der Größe und des Umfangs der Gebietsverbände den Parteisatzungen (§§ 6 Abs. 2 Nr. 6, 7 Abs. 1 S. 2 PartG). Hierbei ist ausreichend, dass die Zahl und Art der Organisationsstufen einer Partei sowie grundsätzliche Aussagen über die räumliche Ausdehnung getroffen werden. Die Parteien sind bei der Festlegung des Umfangs und der Größe der Gebietsverbände nur an § 7 Abs. 1 S. 3 PartG gebunden, wonach die Gliederung den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung ermöglichen muss.

2. Beteiligungsmodalitäten

Auch wenn es nach dem bisher Gesagten grundsätzlich möglich und auch sinnvoll ist, die Auslandsdeutschen mit einem eigenen Gebietsverband in die Parteiorganisation zu integrieren, gilt es dabei in der konkreten Ausgestaltung den Besonderheiten Rechnung zu tragen, die sich aufgrund der Auslandsverortung, der räumlichen Distanz und – damit zusammenhängend – der eher geringen Mitgliedschaftsdichte ergeben. Vier Fragenkreise können dabei unterschieden werden.

Erstens geht es um die Mitgliedschaft selbst, also die Frage wer in welcher Weise Mitglied sein kann. Zweitens geht es um die gleichen Chancen aller Mitglieder auf innerparteilichen Einfluss. Drittens ist die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsmöglichkeiten näher in den

⁵⁶ B. Reichert, Handbuch Vereins- und Verbandsrecht, 12. Auflage 2010, Rn. 5670; J. Grooterhorst (Fn. 54), S. 187 (189 f.); D. Reuter (Fn. 54), Vor §§ 21 ff. Rn. 155.

⁵⁷ S.-Ch. Lenski (Fn. 53), § 2 Rn. 43.

⁵⁸ Zum erforderlichen Mindestmaß an Homogenität und zur Direktionswirkung der Satzungen s. D. Reuter (Fn. 54), Vor §§ 21 ff. Rn. 148 ff.

⁵⁹ S.-Ch. Lenski (Fn. 53), § 2 Rn. 41.

Blick zu nehmen. Viertens verdienen auch Finanzierungsfragen Aufmerksamkeit.

a) Mitgliedschaftsstatus

(1) Wegen der bereits angesprochenen, durch § 2 Abs. 3 PartG vorausgesetzten *Inlandsorientierung* politischer Parteien, können ausschließlich Deutsche im Ausland als Mitglieder an der verbindlichen innerparteilichen Willensbildung mitwirken. Soweit § 2 Abs. 3 PartG die Mitgliedschaft von Ausländern erlaubt, trägt dies dem Gedanken Rechnung, dass diese im Staatsgebiet leben und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die sie unmittelbar selbst betreffen, mitgestalten können sollen. Gleichermaßen rechtfertigende Gesichtspunkte für eine Einschränkung der verfassungsrechtlich gewollten Selbstbestimmung des Deutschen Volkes sind hinsichtlich einer aus dem Ausland kommenden bestimmenden Einflussnahme auf die politische Willensbildung in Deutschland nicht ersichtlich. Daher muss Ausländern im Ausland der (stimmberechtigte) Mitgliedschaftsstatus versagt bleiben.

Dies mag zwar gerade in einem zusammenwachsenden Europa merkwürdig erscheinen, es ist aber nicht Sache des deutschen Parteiengesetzgebers, hier Abhilfe zu schaffen. Davon zu trennen sind Fragen einer europäischen Partei und die der Teilnahme an Europawahlen, die bereits jetzt Anpassungen der traditionell nationalstaatlichen Perspektive verlangen⁶⁰. Soweit aber die auf die Beeinflussung der Willensbildung in den deutschen Staatsorganen zielende politische Willensbildung in Deutschland in Rede steht, ist diese gegen aus dem Ausland kommende Mitbestimmung von Ausländern zu schützen. Gleichwohl ist eine Einbeziehung auch von Ausländern im Ausland lediglich mit Rede- und Antragsrechten erlaubt. Hier greifen ähnliche Erwägungen Platz, die auch für eine Beteiligung von Nichtmitgliedern an der innerparteilichen Willensbildung in Deutschland streiten⁶¹. Gerade für das europäische Ausland ist eine solche Beteili-

gung zur weiteren Beförderung der europäischen Integration auch wünschenswert.

(2) Die politische Partei als Gesamtverein ist geprägt von der sog. *gestuften Mehrfachmitgliedschaft*⁶². Demnach gehören die Mitglieder der Gesamtpartei sowohl der Partei als Gesamtverein als auch ihrem jeweiligen Zweigverein an; die Anzahl der Mitgliedschaften richtet sich folglich nach der Anzahl der Organisationsstufen des Gesamtvereins.⁶³ Die Mitgliedschaft in den verschiedenen Stufen ist akzessorischer Natur, so dass ein Austritt aus dem jeweiligen Gebietsverband automatisch zum Ausscheiden aus der Gesamtpartei führt.⁶⁴ Daraus ergibt sich, dass eine ausschließliche Mitgliedschaft in der Gesamtpartei ebenso ausgeschlossen ist wie die Möglichkeit, Mitglied bloß in einem konkreten Gebietsverband auf einer einzelnen Organisationsstufe zu sein, ohne zugleich der Gesamtpartei anzugehören.

Aus dem Prinzip der gestuften Mehrfachmitgliedschaft folgt wegen der für eine demokratische Willensbildung (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) unabdingbaren Stimmrechtsgleichheit (one man, one vote) aber zugleich, dass eine stimmberechtigte Mitwirkung ausschließlich in dem Gebietsverband möglich ist, in dem die Mitgliedschaft begründet wird, hier aber auf allen Stufen. Mit anderen Worten: Eine gleichzeitige stimmberechtigte Mitgliedschaft in einer Auslandsuntergliederung und einem inländischen Ortsverein kommt nicht in Betracht, auch und gerade nicht für die sog. Grenzgänger. Werden Auslandsuntergliederungen gebildet, werden in diesen Untergliederungen automatisch diejenigen Mitglieder organisatorisch zusammengefasst, die in deren Einzugsbereich ansässig sind (sog. Wohnsitzprinzip). Dies ist Folge der in § 7 PartG vorgesehenen, nach Gebietsverbänden gegliederten Struktur und auch grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Anknüpfung der Gliederung der Partei an ein bestimmtes geographisches Gebiet dient neben der Gewährleistung der Mitwir-

⁶⁰ H. Wissmann, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 2 Rn. 49 ff.

⁶¹ Dazu ausführlich A. Bäcker, Dritte im Bunde - Zur Beteiligung von Nichtmitgliedern in politischen Parteien, in: RuP 2011, S. 151 ff.

⁶² BGHZ 73, 275 (278); B. Reichert (Fn. 56), Rn. 5685.

⁶³ BGHZ 73, 275 (278).

⁶⁴ E. Sauter/G. Schweyer/W. Waldner, Der eingetragene Verein, 19. Auflage 2010, Rn. 329a.

kungsmöglichkeiten der Parteimitglieder auch der Anbindung an lokale Interessen und Meinungsströmungen. Zudem kann auf diese Weise Manipulationen (Stichwort: fliegende Ortsverbände) entgegengewirkt werden.

Kritik an dieser ausschließlichen Zuordnung der Mitglieder nach dem Wohnsitzprinzip ist aber aus verschiedenen Gründen berechtigt: Eine größer gewordene Mobilität, die steigende Zahl von Bürgern mit mehreren Wohnsitzen und die künftig voraussichtlich wahlberechtigten Grenzgänger lassen Ausnahmen vom Wohnsitzprinzip sachgerecht erscheinen. Dazu müsste das Parteiengesetz wohl um entsprechende Tatbestände ergänzt werden. Insbesondere sollte es die Möglichkeit geben, entweder am Privatwohnsitz oder am beruflichen Wohnsitz die Mitgliedschaftsrechte wahrnehmen zu können. Es ist vorzugswürdig, die Grundstrukturen eines solchen Optionsrechts zu fixieren, etwa in der Art, dass zwischen beruflichem und privatem Wohnort gewählt werden kann.

(3) Die Verwirklichung des Prinzips der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) hängt entscheidend von der Gewährleistung der *Mitgliedschaftsrechte* der Parteimitglieder ab. Diese sind auch innerorganisatorisch durch eine unabhängige Instanz vor unberechtigtem Entzug oder sonstigen Eingriffen zu schützen. Angesichts dessen sieht § 14 Abs. 1 PartG vor, dass zur Schlichtung und Entscheidung von innerparteilichen Streitigkeiten zumindest bei der Partei und den Gebietsverbänden der jeweils höchsten Stufe Schiedsgerichte zu bilden sind. Danach ist der Aufbau der Parteischiedsgerichtsbarkeit mindestens zweistufig. Dies gilt es auch für die gebietsverbandlich organisierten Auslandsdeutschen zu beachten. Wenn nicht die der Bundesebene direkt unterstellte höchste Gliederungsebene selbst ein Schiedsgericht unterhalten soll, was sich möglicherweise aufgrund der insgesamt zu geringen Mitgliederzahlen und einer unter Umständen nur geringen Zahl zu erwartender Streitigkeiten als unpraktikabel erweisen könnte, kommt auch die Zuweisung an einen anderen Landesverband in Betracht⁶⁵. Wegen der

⁶⁵ Diese Lösung wählt § 9 Abs. 2 der Schiedsgerichtsordnung der FDP i.d.F. vom 21.04.2012.

überwiegend großen räumlichen Distanz sind auch Verfahrensmodifikationen denkbar. So könnte etwa die Möglichkeit einer Verhandlung ausschließlich im schriftlichen Verfahren vorgesehen werden, u.U. ergänzt um die Möglichkeit zum Widerspruch seitens des Auslandsdeutschen, wenn dieser Wert auf eine mündliche Verhandlung legt. Statt des persönlichen Erscheinens käme auch die Benennung eines Vertreters in Betracht.

b) Gleiche Chancen auf innerparteilichen Einfluss

(1) Aus dem Gebot innerparteilicher Demokratie folgt, dass den Mitgliedern einer Partei grundsätzlich die gleichen Chancen auf innerparteilichen Einfluss einzuräumen sind. Insbesondere mit Blick auf die Zusammensetzung der *Vertreterversammlungen* verdient dieser Grundsatz Beachtung, wenngleich das Parteiengesetz Durchbrechungen durchaus erlaubt. So gestattet etwa § 13 S. 3 PartG ergänzend eine Verteilung der Delegiertenmandate nach dem Wahlerfolg der entsendenden Gliederungen, wenn auch begrenzt auf die Hälfte der Gesamtzahl der Delegierten⁶⁶. Erstrangiges Verteilungskriterium ist aber grundsätzlich nach § 13 S. 2 PartG die Zahl der vertretenen Mitglieder. Delegiertenmandate werden danach prozentual nach der Mitgliederstärke der Untergliederungen verteilt. Ein solcher Verteilungsschlüssel birgt jedoch die Gefahr der Unter- oder gar Nichtrepräsentanz kleinerer Untergliederungen, eine Gefahr, die sich insbesondere auch bei einem eigenständigen Gebietsverband der Auslandsdeutschen realisieren kann. Dem kann entgegengewirkt werden, indem jeder entsendungsberechtigten Gliederung zumindest ein Grundmandat zuerkannt wird⁶⁷, das allerdings

⁶⁶ Angesichts der mit der 50%-Quote einhergehenden massiven Verzerrung der Mitgliederrepräsentation ist die Regelung aber wohl verfassungsrechtlich unhaltbar, s. M. Morlok, in: Das Deutsche Bundesrecht, 2007, PartG § 13 Rn. 4.

⁶⁷ § 13 Abs. 2 der Bundessatzung der FDP i.d.F. vom 21.04.2012 gewährt nur der AGE zwei Grundmandate, ohne eine Zuteilung nach Mitgliederzahl vorzusehen, obwohl die AGE als Gebietsverband organisiert ist. Die übrigen Auslandsgruppen werden nur durch jeweils ein nicht stimmberechtigtes Mitglied vertreten.

auf die prozentual ermittelte Delegiertenzahl anzurechnen ist⁶⁸.

(2) Keine Auswirkungen hat das bereits angesprochene Wohnsitzprinzip auf die innerparteilichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Auslandsdeutschen bei der *Kandidatenaufstellung* für Wahlen zum Bundestag. Diese erfolgt in einer eigens einberufenen Mitgliederversammlung, der nach § 21 Abs. 1 S. 2 BWahlG im Zeitpunkt ihres Zusammentritts alle im Gebiet des Wahlkreises wahlberechtigten Mitglieder der Partei angehören. Die Regelung steht also einer stimmberechtigten Mitwirkung der Auslandsdeutschen gerade nicht entgegen, sofern sie in dem betreffenden Wahlkreis wahlberechtigt sind⁶⁹. Daran ändert sich zunächst auch nichts durch die Schaffung eines eigenständigen Gebietsverbandes, in dem die Auslandsdeutschen organisatorisch zusammengefasst werden. Die Zuordnung der Auslandsdeutschen zu den Kandidatenaufstellungsverksammlungen folgt der jeweiligen Wahlkreiszuordnung für das aktive Wahlrecht bei staatlichen Wahlen. Eine Verkürzung der Mitwirkungsmöglichkeiten Auslandsdeutscher ginge lediglich mit der Schaffung eines eigenständigen Wahlkreises für Auslandsdeutsche oder auch der Zuordnung zu einem zentralen Wahlkreis im Bundesgebiet einher⁷⁰. Treffen würde dies die wahlberechtigten Grenzgänger, die aufgrund der geringen räumlichen Distanz auch in tatsächlicher Hinsicht regelmäßig die Möglichkeit zur Mitwirkung an der Kandidatenaufstellung haben.

c) Versammlungsprinzip

Das Parteiengesetz bringt eine grundsätzliche Entscheidung für ein Versammlungsprinzip zum Ausdruck, und zwar im Sinne einer Versammlung unter körperlich Anwesenden. Deshalb verlangt § 7 PartG eine so kleinteilige gebietliche Gliederung, dass jedem Mitglied angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet werden. § 9 Abs. 1 S. 3 PartG spricht davon, dass Parteitage „zusammentreten“. Diese Grundentscheidung

folgt aus den Vorgaben des Grundsatzes der innerparteilichen Demokratie. Versammlungsfreie Abstimmungen bergen letztlich immer zumindest die Gefahr der Beschneidung von Mitgliederrechten. So dient die Versammlung an sich dem unter innendemokratischen Gesichtspunkten unverzichtbaren innerparteilichen Diskurs⁷¹.

Diesem Anspruch können Auslandsuntergliederungen politischer Parteien sicher nicht uneingeschränkt gerecht werden. Die Mitglieder sind über große räumliche Distanzen verteilt, die in geographischer Hinsicht geringe Mitgliederdichte macht regelmäßige Versammlungen unter Anwesenden zu einer nahezu unüberwindlichen Herausforderung. Allerdings hatte der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung im Jahre 1967 ein deutlich anderes Bild von den Möglichkeiten der Organisation von Kommunikationsprozessen vor Augen als es die heutige Kommunikationsgesellschaft zeichnet. In einer die tatsächlichen Entwicklungen berücksichtigenden Auslegung lässt es das Parteiengesetz daher wohl zu, dass sich Parteien bei ihrer Willensbildung auch der modernen Kommunikationstechnologien bedienen statt immer und überall dem Versammlungsprinzip den Vorzug zu geben. Voraussetzung hierfür ist aber eine Äquivalenz der technisch vermittelten Vorgänge, insbesondere auch der Kommunikationsprozesse, mit den auf einer Versammlung möglichen Willensbildungs-, Beobachtungs- und Austauschprozessen⁷².

(1) Der erste Gedanke gilt hier sicherlich zunächst der internetgestützten Willensbildung, also den sog. *Online-Parteitage*. Hier die geforderte Äquivalenz zur Versammlung unter Anwesenden herzustellen, ist auch angesichts der sich stetig weiterentwickelnden technischen Möglichkeiten nicht einfach. Zunächst gilt auch für virtuelle Parteitage, dass ein Verfahren zu entwickeln ist, das die Wahrnehmung von Rede- und Antragsrechten durch die Mitglieder sowie eine ein-

⁶⁸ S.-Ch. Lenski (Fn. 53), § 13 Rn. 6.

⁶⁹ W. Schreiber, BWahlG, 8. Aufl. 2009, § 21 Rn. 13. Derzeit sind die Auslandsdeutschen aber gerade nicht wahlberechtigt, s. dazu oben, II. 2. und 3.

⁷⁰ Dazu schon oben, II. 3. d).

⁷¹ M. Morlok (Fn. 66), PartG § 9 Rn. 11 f.

⁷² Im Ergebnis wohl auch P. Robbe, Online-Parteitage – WD 3-3000-327/11, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 29.11.2011; vgl. auch St. Augsburg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht, 2009, § 9 Rn. 19, der dies allerdings für unmöglich hält.

gehende Diskussion unter ihnen ermöglicht⁷³. Dies ist formal mit den technischen Möglichkeiten des Internets sicher zu bewerkstelligen. Problematisch ist aber bei einer auf Schriftform festgelegten Kommunikation, dass Missverständnisse nur mühselig ausgeräumt werden können, die Teilnehmer gezwungen sind, viele Seiten der Beiträge der anderen zu lesen und zudem sowohl die Zahl als auch die Länge der Beiträge grundsätzlich erst einmal unbegrenzt sind. Dem könnte durch einen die Diskussion moderierenden Administrator begegnet werden, ähnlich einem Versammlungsleiter auf Präsenz-Parteitag.

Die bei dieser Form der schriftlichen Willensbildung fehlende Möglichkeit, rhetorische Mittel der Mimik und Gestik wahrzunehmen, lässt sich aber mit Hilfe der technischen Mittel nicht oder nur sehr schwer ersetzen. Nur begrenzt gegensteuern kann das Internet zudem dem Verlust an unmittelbar und unverfälscht wahrnehmbarer politischer Stimmung durch die Versammlungsteilnehmer. Die Zulassung virtueller Zwischenrufe oder die Einrichtung sog. „Jubil-Buttons“⁷⁴ kann sicher die Möglichkeit, Emotionen zu transportieren und wahrzunehmen, nur unzureichend ersetzen. Auch sonst in den Pausen stattfindende private Diskussionen oder informelle Absprachen ließen sich zwar technisch durch kleinere, privatere Chatrooms, in denen die Gespräche nicht protokolliert werden, organisieren. Bei einem Online-Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen gab es eine solche Vorrichtung unter dem Namen „Parteitagsgeflüster“⁷⁵. Solche Subchatrooms werden aber doch kaum ad hoc eingerichtet, hierfür bedarf es der vorbereiteten Strukturen. Solche vorzubereiten – oder eben nicht – stellt ein Instrument der Herrschaftsausübung dar, das im eigentlichen Sinne informale Kommunikationsprozesse eben doch verhindert. Gerade auch mit Blick auf die Beteiligung der Auslandsdeutschen ist aber wohl die Strenge der

rechtlichen Anforderungen in diesem Bereich zu mildern, um überhaupt Teilhaberechte zu ermöglichen. Vollständige Äquivalenz wird nicht erwartet werden können, wohl aber eine weitgehende Annäherung, die mit den genannten Vorkehrungen wohl zu erreichen sein dürfte.

Darüber hinaus muss unabdingbar im Rahmen eines virtuellen Parteitages die geheime Abstimmung garantiert werden können. Der Vorgang der Stimmabgabe ist so zu organisieren, dass sowohl während des Abstimmungsvorganges als auch nach seinem Abschluss eine Rückverfolgung der Stimmabgabe zum Abstimmenden ausgeschlossen ist⁷⁶. Außerdem gilt es, über Authentifizierungsmechanismen dafür Sorge zu tragen, dass tatsächlich nur stimmberechtigte Mitglieder abstimmen und dies jeweils auch nur einmal. Erhalten nur die stimmberechtigten Mitglieder vorab einen persönlichen Zugangscodex, ist dies zur Feststellung von Identität sowie Stimmberechtigung wohl grundsätzlich ausreichend. Zur Sicherung einer nur einmaligen Stimmabgabe könnte ein weiterer Zugangscodex vergeben werden, der nach seinem Gebrauch seine Gültigkeit verliert. Zur Feststellung der Beschlussfähigkeit der Online-Versammlung könnte die Anwesenheit, wie in Chatrooms üblich, beispielsweise in Form eines Symbols neben dem jeweiligen Namen des Delegierten überprüft werden, welches von der An- bis zur Abmeldung grün leuchtet⁷⁷. Zu bedenken ist aber auch, dass grundsätzlich jedem stimmberechtigten Parteimitglied die Teilnahme zu ermöglichen ist. Nicht jedes Parteimitglied verfügt aber zwangsläufig über einen Internetzugang. Der Zugang zur Versammlung darf jedoch nicht unnötig erschwert werden⁷⁸. Zukünftig wird sich dieses Problem sicher „auswachsen“, derzeit ist es aber noch nicht zu vernachlässigen⁷⁹.

Im Sinne der Rechtssicherheit und -klarheit sollte sich der Parteiengesetzgeber der Möglichkeiten internetgestützter Parteiarbeit ausdrücklich annehmen und vorsichtige gesetzliche Vorgaben

⁷³ P. Robbe (Fn. 72), S. 12.

⁷⁴ A. Sadowski, Von der visuellen zur virtuellen Partei, in: MIP 2008/2009, S. 60 (65).

⁷⁵ T. Westermayer, Politische Online-Kommunikation unter Wirklichkeitsverdacht: Der Virtuelle Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg, in: kommunikation@gesellschaft Jg. 4, Beitrag 5, S. 1 (5).

⁷⁶ Vgl. B. Reichert (Fn. 56), Rn. 6194.

⁷⁷ P. Robbe (Fn. 72), S. 12.

⁷⁸ Vgl. B. Reichert (Fn. 56), Rn. 1345.

⁷⁹ P. Robbe (Fn. 72), S. 11.

für Mindestanforderungen an eine innerparteiliche demokratische Online-Willensbildung aufstellen, die zugleich die Weiterentwicklung der Möglichkeiten nicht behindern.

(2) Eine gute Alternative, vor allem um die Beobachtungs- und Austauschprozesse während der Versammlung durch eine visuelle Komponente zu unterstützen, sind moderierte *Video-konferenzen*. Es ist wohl derzeit noch eine technische Herausforderung, eine stabile Echtzeitkommunikation herzustellen, grundsätzlich aber möglich. Diese Form der innerparteilichen Willensbildung wird derzeit von der Piratenpartei im Rahmen nicht allzu großer Teilnehmerkreise intensiv erprobt. Etwa bei dezentralen Kreisparteitagen finden sich Mitglieder an verschiedenen Versammlungsorten zusammen, die per Videokonferenz „zusammengeschaltet“ werden. Dabei verfolgt die Piratenpartei das Prinzip einer moderierten Videokonferenz, bei der ein Administrator auswählt, welcher User einen Videofeed senden und der mehrere Videofeeds als kleine Fenster hinzufügen kann. Auf diese Weise kann der Administrator als Versammlungsleiter festlegen, wer das Wort hat, und er kann auch einen Dialog ermöglichen, dem alle Zuschauer folgen können. Wortmeldungen können über einen Farbwechsel des Usericons durchgeführt werden, oder auch über Meldungen im Chat. Auf ihren zahlreichen Internetseiten lässt die Piratenpartei die interessierte Öffentlichkeit an ihren Erfahrungen teilhaben.

Je nachdem, wie kleinteilig und zahlreich die für die Auslandsdeutschen geschaffenen Organisationsstrukturen sind, scheint diese Variante der virtuellen Willensbildung – das technische Know-how vorausgesetzt – durchaus praktikierbar.

(3) Schließlich kann für virtuelle Versammlungen ebenso wie für solche unter Anwesenden ergänzend auch daran gedacht werden, die erarbeiteten Positionen in einem *Umlaufverfahren* bei den stimmberechtigten Mitgliedern im Nachgang endgültig zur Abstimmung zu bringen. Gerade, wenn, vor allem bei einer ohnehin geringen Mitgliederdichte, einige Mitglieder z.B. aus zeitlichen Gründen nicht teilnehmen konnten oder die große räumliche Distanz die Teilnahme ver-

hindert, würde ein solches Verfahren die demokratische Legitimität der Entscheidung erhöhen und zugleich bei den Mitgliedern die Motivation zur Mitarbeit erhalten. Weil das Parteiengesetz keine spezielle Regelungen zur Frage einer Beschlussfassung im Umlaufverfahren enthält, ist § 32 Abs. 2 BGB zu bedenken, wonach auch ohne Versammlung der Mitglieder (i.S. einer körperlichen Zusammenkunft) ein Beschluss gültig ist, wenn *alle* (stimmberechtigten) Mitglieder ihre Zustimmung zu dem Beschluss schriftlich erklären. Diese Regelung ist zwar dispositiv und kann mithin durch die Satzung abgeändert werden (§ 40 BGB), muss dies aber auch, wenn auch in einem solchen Verfahren die Mehrheitsregel gelten soll.

d) Finanzierung und Rechenschaftsbericht

Die Organisation der Auslandsdeutschen in einem eigenständigen, den Landesverbänden gleichgeordneten Gebietsverband hat eine uneingeschränkte Einbeziehung in das für die Gesamtpartei geltende Rechte- und Pflichtenverhältnis zur Folge. Zum einen geht damit ein Recht auf Teilhabe am innerparteilicher Finanzausgleich (s. § 22 PartG) einher, zum anderen unterliegen sie aber auch den Rechenschaftspflichten (§§ 23 ff. PartG). Insbesondere hinsichtlich der zulässigen Einnahmequellen politischer Parteien ist das Augenmerk auf einige Besonderheiten zu richten.

(1) Die *Beitragspflichten* der Parteimitglieder sind in einer Weise auszugestalten, dass sie nicht zu sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen führen. Die Regelung der Beitragspflichten der Auslandsdeutschen muss sich deshalb grundsätzlich an den für die inländischen Parteimitglieder geltenden Beitragspflichten orientieren. Unproblematisch ist dies bei einkommensabhängig gestaffelten Beitragsätzen, wie sie die meisten Parteien vorsehen. Bei der Berechnung des tatsächlich zu entrichtenden Beitrags können bei ausländischen Währungen die zum Zeitpunkt der Zahlung des Beitrags geltenden Umrechnungskurse zugrunde gelegt werden. Für die Beitragszahlung können Auslandskonten vorgehalten werden. Sie sind nur bei der Rechenschaftslegung zu berücksichtigen.

(2) Vor allem aber bei der Entgegennahme von *Spenden* müssen die im Ausland gegründeten Untergliederungen einer Partei besondere Vorsicht walten lassen. Aufgrund ihres im Ausland liegenden Betätigungsfeldes ist die Gefahr besonders groß, Empfänger einer nach den Finanzierungsvorschriften des PartG unzulässigen Spende zu sein. Denn nach § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG dürfen Spenden aus dem Ausland grundsätzlich nicht angenommen werden, es sei denn, es handelt sich um eine Spende eines Ausländers von nicht mehr als 1000 Euro. Erfasst werden nur Spenden von natürlichen und juristischen Personen mit (Wohn-)Sitz im Ausland. Zur Berechnung, ob eine Spende die „Bagatellgrenze“ übersteigt, ist eine Saldierung vorzunehmen, mit anderen Worten: die genannten 1000 Euro dürfen pro Person und Jahr nicht überschritten werden⁸⁰.

Nicht vom Auslandsspendenverbot erfasst werden allerdings Spenden aus dem Vermögen eines Deutschen, eines Bürgers der Europäischen Union oder eines Wirtschaftsunternehmens, dessen Anteile sich zu mehr als 50% im Eigentum von Deutschen oder eines Bürgers der Europäischen Union befinden oder dessen Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ist.

Die gewissenhafte Beachtung dieser Regeln für die Annahme von Spenden aus dem Ausland ist angesichts der bei einem Verstoß vorgesehenen Pflicht zu Abführung dieser Spende an den Bundestagspräsidenten nebst Strafzahlung in zweifacher Höhe des verbotenerweise entgegengenommenen Betrages dringend anzuraten. Zwar trifft die Sanktion unmittelbar zunächst die Bundesebene der Partei. Diese kann aber innerparteilich Regress beim Verursacher der Sanktion nehmen.

IV. Schlussbemerkungen

Auslandsdeutsche werden sicherlich auch künftig bei Wahlen zum Bundestag wahlberechtigt sein. Die steten Erleichterungen für die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts, wenn sie auch letztlich zu einer verfassungswidrigen Regelung geführt haben, zeigen deutlich das starke Interesse des Wahlgesetzgebers an einer Einbeziehung möglichst vieler Auslandsdeutscher. Es bleibt

abzuwarten, welcher Weg eingeschlagen wird, anzuraten – weil verfassungsrechtlich mit den geringsten Risiken behaftet – wäre wohl eine Wahlberechtigung aller Auslandsdeutschen in Abhängigkeit von einer Registrierung und einem Antrag auf Wahlteilnahme einzuführen.

Insbesondere auch über die Betätigung in politischen Parteien können Auslandsdeutsche ihrer tatsächlichen Verbundenheit mit Deutschland Ausdruck verleihen und diese aufrechterhalten, vorausgesetzt, die politischen Parteien geben ihnen adäquate Mitwirkungsmöglichkeiten. Organisatorisch ist die Schaffung eines der Bundesebene unmittelbar angegliederten Gebietsverbandes die beste Möglichkeit, um Auslandsdeutsche in den innerparteilichen Willensbildungsprozess effektiv einzubinden, weil auf diese Weise eine weitgehende rechtliche Gleichstellung mit den inländischen Parteimitgliedern erfolgt. Dabei ist den Besonderheiten Rechnung zu tragen, die sich daraus ergeben, dass Untergliederungen im Ausland gegründet werden, so etwa die Beschränkung einer stimmberechtigten Mitgliedschaft auf deutsche Staatsbürger. Zu empfehlen wäre auch, dass satzungsrechtlich ein Mindestmaß an Vorgaben für eine „Online-Willensbildung“ in den Untergliederungen aufgestellt, mindestens aber deren grundsätzliche Zulässigkeit festgelegt wird.

Die Einbeziehung der Auslandsdeutschen in den innerparteilichen Willensbildungsprozess ist aber nicht nur von Bedeutung für die Teilhabe der Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland. Gerade auch für die europäische Ebene stellen die Auslandsaktivitäten der politischen Parteien einen nicht zu unterschätzenden Integrationsfaktor dar. Die zunehmende Vernetzung und organisatorische Ausweitung der Aktionskreise könnte ein europäisches Zusammenwachsen befördern, indem Kooperation und Austausch mit der Bevölkerung und den ausländischen Parteien gepflegt werden. Derlei Aktivitäten könnten auch Modell-Charakter für eine Weiterentwicklung der europäischen politischen Parteien haben. Eine stärkere innerparteiliche Beteiligung der Auslandsdeutschen ist den Parteien deshalb aus vielerlei Gründen nahezulegen.

⁸⁰ S.-Ch. Lenski (Fn. 53), § 25 Rn. 53.